

# MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Skrevet av: Kristina Volnes Lorentzsen og Jeanette Iversen Olsen

---

## NAV — mål og autonomi

- En studie om NAV ansattes autonomi i en hverdag preget av mål- og resultatstyring

---

Dato: 24.05.2022

Totalt antall sider: 121

## **Forord**

Som avslutning på vårt treårige studium, Master of Business Administration ved Nord Universitet har vi skrevet denne masteroppgaven. Denne oppgaven ser på mål- og resultatstyring og hvordan forskjellige elementer er med til å påvirke autonomien til de ansatte i NAV. Vi ønsket å skrive om dette teamet siden vi begge jobber i NAV og har sett ulike perspektiver og opplevelser av bruken av mål- og resultatstyring. Det har vært en spennende prosess å skrive oppgaven og finne de mange forskjellige teoretiske perspektivene på temaet, samt å avdekke sammenligninger og forskjeller fra informantene som har blitt intervjuet i forbindelse med denne oppgaven.

Først vil vi rette en stor takk til Alf Håvard, vår stødige veileder og reddende kompass gjennom denne reisen og som har gitt gode råd og veiledning underveis i prosessen. Videre vil vi takke alle informantene fra NAV som deltok i studien og lot seg intervju, deres bidrag er essensen i vår oppgave. Bidragene har inneholdt gode refleksjoner og meninger om det gitte tema, og har belyst nye perspektiv og beriket vår kunnskap. Dere har gitt oss gode refleksjoner og meninger om det gitte tema og har gitt oss ny kunnskap. Arbeidet med oppgaven har vært en lang, samt lærerik prosess, som har bidratt til både faglig og personlig utvikling. Noe vi ikke ville vært foruten.

Til sist retter vi en takk til familie og venner, og deres tålmodighet gjennom prosessen med oppgaven, der vår oppmerksomhet til tider har vært sjelden å oppleve utenfor oppgavens verden.

God lesning!

Kristina og Jeanette

## **Abstract**

The purpose of this study is to get an insight into how the objective and performance management affects nav employees and their autonomy. Public organizations in Norway use the Objective and Performance Management (MRS) management tool. This form of governance also dominates NAV.

We decided that we wanted to focus on objective and performance management and how this affects the daily work in NAV. It has therefore been natural to find methods and theories such as New Public Management, objective and performance management, and theories within governance and management. To gain an understanding of NAV and how objective and performance management affects employees, we have looked at the organization, its structure, and tasks.

In our study we have been in contact with both managers and employees at various NAV offices to compare their experience of objective and performance management and how it influences them in their everyday work. We have looked at how management can contribute to MRS being perceived differently in different offices, how NAV employees experience opportunities for professional development and competence development. Through surveys that have already been executed, for example, the personal user survey from NAV, we have also looked at how users experience having user involvement and how this is affected by objective and performance management. Another aspect that was relevant to include were political guidelines and how these affect the room for manoeuvre of the various local offices. When we conducted the interviews, it was natural to use Case study with elements of Grounded theory. Although the study has a limited sample of informants, the study may give an indication of how objective and performance management affects the employees at NAV. We interviewed five managers and five employees in various positions in NAV.

The interviews gave us insight into how the employees experienced objective and performance management in the organization and in the employees' daily work. Through the process, we have seen that everyone agrees that there is a need for in the offices. However, it emerges that it is time to look at the quality of the goals. Objective and performance management as it is today places some restrictions on employee autonomy. In other words, you see a need to look at objective and performance management with new eyes. The trust reform is also something to look at in the further development of objective and performance management and autonomy in today's NAV office.

We acknowledge that it will be appropriate with more research and focus on objective and performance management and how this affects the autonomy of employees in the public sector.

## **Sammendrag**

Hensikten med vår oppgave er å belyse hvordan mål- og resultatstyring påvirker de ansatte i NAV og deres autonomi. Offentlige organisasjoner i Norge benytter styringsverktøyet *Mål- og resultatstyring (MRS)*. Denne styringsformen dominerer også i NAV.

Vi bestemte tidlig at vi ønsket å fokusere på MRS og hvordan dette påvirker arbeidsdagen i NAV. Det har derfor vært naturlig å finne metoder og teorier som eksempelvis New Public Management, MRS, og teorier innen styring og ledelse. For å få en forståelse av NAV og hvordan MRS påvirker ansatte har vi sett på organisasjonen, dens oppbygging og oppgaver.

Gjennom prosjektet har vi vært i kontakt med både ledere og medarbeidere ved ulike NAV kontor for å sammenligne deres opplevelse av MRS påvirkning i deres arbeidshverdag. Vi har sett på hvordan ledelse kan bidra til at MRS oppleves ulikt i forskjellige kontorer, hvordan NAV ansatte opplever mulighet for faglig utvikling og kompetanseutvikling. Gjennom undersøkelser som allerede er gjort eksempelvis personbrugerundersøkelsen fra NAV har vi også sett på hvordan brukere opplever å ha brukermedvirkning og hvordan denne påvirkes av MRS. Et annet aspekt vi så relevant å inkludere, var politiske føringer og hvordan disse påvirker handlingsrommet til de ulike lokalkontorene. Da vi gjennomførte intervjuene, fant vi det naturlig å bruke Casestudie med elementer fra Grounded theory. Selv om studien har et begrenset utvalg informanter, vil studien kunne gi en indikasjon på hvordan MRS påvirker ansatte i NAV. Vi intervjuet fem ledere og fem medarbeidere i ulike stillinger i NAV.

Intervjuene ga oss innblikk i hvordan de ansatte opplevde MRS i organisasjonen og i det daglige arbeidet. Gjennom prosessen har vi sett at alle er enige om at det er et behov for MRS i kontorene. Det fremkommer dog at det er på tide å se på kvaliteten av målene. MRS slik den er i dag setter en del begrensninger for de ansattes autonomi. Med andre ord ser man et behov for å se på MRS med nye øyne. Tillitsreformen er også noe å se på i den videre utviklingen av MRS og autonomi i dagens NAV kontor.

Vi ser at det vil være hensiktsmessig med mer forskning og fokus på MRS og hvordan dette påvirker autonomien hos de ansatte i offentlig sektor.

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	i
Abstract.....	ii
Sammendrag.....	iv
Innholdsfortegnelse .....	v
Oversikt over figurer .....	viii
<b>1.0 Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 Aktualisering .....	2
1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål.....	2
1.3 Avgrensning .....	3
1.5 Disposisjon av oppgaven.....	3
<b>2.0 Teori .....</b>	<b>4</b>
2.1 Det instrumentelle perspektivet .....	4
2.1.1 New Public Management og New Public Government .....	4
2.1.2 Mål- og resultatstyring .....	5
2.1.3 Balansert målstyring.....	7
2.1.4 Oppsummering det instrumentelle perspektiv .....	9
2.2 Det altruistiske perspektivet .....	9
2.2.1 Transformasjonsledelse .....	10
2.2.2 Tillit.....	11
2.2.3 Selvledelse og empowerment .....	12
2.2.4 Motivasjon og autonomi.....	13
2.2.5 Oppsummering det altruistiske perspektivet .....	14
2.3 Styring- og ledelsesperspektivet .....	15
2.3.1 Styring vs ledelse .....	15
2.3.2 Tillitsbasert styring .....	16
2.3.3 Oppsummering styring og ledelsesperspektivet .....	18
2.4 Oppsummering teori .....	18
<b>3.0 NAV og tillitsreform .....</b>	<b>20</b>
3.1 Partnerskapet i NAV .....	21

3.2 Mål- og disponeringsbrev.....	22
3.3 Aktivitetskrav .....	23
3.4 Brukermedvirkning.....	24
3.5 Nåsituasjon i NAV.....	25
3.5.1 Politikk og rammevilkår.....	25
3.5.2 Organisasjon og kultur .....	26
3.5.3 Brukeropplevelser .....	26
3.6 Oppsummering NAV .....	27
3.7 Tillitsreform.....	27
3.7.1 Oppsummering tillitsreform .....	29
3.8 Oppsummering av NAV og tillitsreform .....	29
<b>4.0 Metode og design .....</b>	<b>30</b>
4.1 Vitenskapelig tilnærming .....	30
4.1.1 Fortolkningsbasert tilnærming.....	30
4.2 Valg av metode.....	32
4.3 Forskningsdesign .....	33
4.4 Informantene.....	34
4.4.1 Utvalgsstrategi .....	34
4.4.2 Datainnsamling .....	35
4.4.3 Gjennomføring.....	35
4.4.4 Analyse av data .....	36
4.5 Studiets kvalitet .....	37
4.5.1 Validitet .....	37
4.5.2 Reliabilitet .....	38
4.6 Forskningsetiske retningslinjer.....	38
4.5.1 Informert samtykke .....	39
4.6.2 Fortrolighet .....	39
4.6.3 Konsekvenser.....	39
4.6.4 Forskerens rolle.....	39
4.7 Oppsummering .....	40

<b>5.0 Empiri .....</b>	<b>41</b>
5.1 Mål- og resultatstyring .....	42
5.1.1 Måling .....	42
5.1.2 Egne mål .....	44
5.1.3 Tid .....	46
5.1.4 Ressurser .....	47
5.1.5 Utvikling .....	48
5.1.6 Oppsummering mål- og resultatstyring .....	50
5.2 Ledelse .....	50
5.2.1 Tillit .....	51
5.2.2 Handlingsrom .....	52
5.2.3 Styring .....	53
5.2.4 Faglig sterk .....	54
5.2.5 Handlekraft .....	54
5.2.7 Oppsummering ledelse .....	55
5.3 Kompetanse .....	55
5.3.1 Handlingsrom .....	56
5.3.2 Egenutvikling .....	57
5.3.3 Begrensninger .....	58
5.3.4 Oppsummering kompetanse .....	59
5.4 Brukermedvirkning .....	59
5.4.1 Tid .....	60
5.4.2 Dialog .....	60
5.4.3 Medbestemmelse .....	61
5.4.4 Tiltak .....	62
5.4.5 Oppsummering brukermedvirkning .....	63
5.5 Politikk .....	63
5.5.1 Innsikt i arbeidshverdagen .....	64



5.5.2 Regelverk.....	64
5.5.3 Handlingsrom .....	65
5.5.4 Ressurser.....	66
5.5.5 Tid .....	66
5.5.6 Oppsummering Politikk .....	67
<b>6.0 Analyse.....</b>	<b>68</b>
6.1 Mål- og resultatstyring.....	68
6.1.1 Oppsummering mål- og resultatstyring.....	71
6.2 Ledelse .....	71
6.2.1 Oppsummering ledelse.....	74
6.3 Kompetanse.....	75
6.3.1 Oppsummering kompetanse .....	78
6.4 Brukermedvirkning.....	78
6.4.1 Oppsummering brukermedvirkning.....	82
6.5 Politikk.....	83
6.5.1 Oppsummering politikk.....	85
<b>7.0 Konklusjon.....</b>	<b>86</b>
7.1 Praktiske implikasjoner.....	87
7.1.1 Oppsummering av forslag som kan vurderes å se videre på .....	88
7.2 Teoretiske implikasjoner.....	88
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>91</b>
<b>Vedlegg.....</b>	<b>96</b>
Vedlegg 1 Meldeskjema .....	96
Vedlegg 2 Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger.....	101
Vedlegg 3 Intervjuguide .....	105
Vedlegg 4 Samtykkeskjema.....	109
<b>Oversikt over figurer</b>	
Figur 1 NAVs målekort (NAVs interne systemer).....	8
Figur 2 Organisasjonskart NAV 2020 .....	20
Figur 3 Deduksjon og induksjon .....	31

## 1.0 Innledning

I 2021 er det beregnet at staten vil ha utgifter på 1525 milliarder kroner (prop. 1 S 2020-2021 gjengitt i Grund, 2021). For å utnytte ressursene så godt som mulig er det behov for god styring. MRS har siden 80-tallet vært det ledende styringsprinsippet som overordnet har vært brukt i de fleste kommuner og staten. Sentralt ved MRS som verktøy er at det settes mål for virksomheten som skal følges opp og benyttes til styring, kontroll og læring (Grund, 2021)

For en offentlig organisasjon som arbeider i et politisk landskap er det å ivareta samfunnsoppdraget for innbyggerne i samfunnet det sentrale. De offentlige ledere må skaffe seg nettverk og samarbeide med andre ledere for å kunne håndtere signaler fra politikk og et samfunnsoppdrag som kan være tvetydig (Meyer & Normann, 2019 gjengitt i Grund, 2021).

NAV er en av de største offentlige organisasjonene i Norge, og er underlagt Arbeid- og inkluderingsdepartementet. NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har et overordnet ansvar for at NAV oppfyller de forventninger som stilles til dem, og at når målene og resultatene som fremgår av oppdraget som departementet har (Regjeringen.no, u.å a).

NAV skal ivareta vanskeligstilte menneskers behov, blant annet ved å bistå slik at disse kan komme seg i arbeid og aktivitet. Videre har NAV ansvar for blant annet å sikre at brukere har inntekt dersom de er arbeidsledige, ved svangerskap og fødsel, dersom de er alene om omsorg for barn, ved sykdom, uførhet og alderdom (Regjeringen.no, u.å a).

NAV benytter MRS og har brukt balansert målstyring siden 2010 hvor det utvikles mål med politiske myndigheter og departement som NAV skal følge (Roaldsnes, 2018). Det har vært gjort undersøkelser som har vist at det ved målstyring er det det enkle og målbare som blir fokusert på, og at man på denne måten, dermed mister den viktige jobben med folk (Spurkeland, 2019). Dette kan eksempelvis være at man gjennom å skulle mette måltall setter brukere i tiltak som de kanskje ikke har nytte av. Det å ha tro på mennesker, samt det å ha mening i oppgavene som skal utføres har vist seg å være det som fungerer (Spurkeland, 2019). De fleste som arbeider i offentlige organisasjoner har altruistiske motiver, og vil bidra til samfunnet og medborgerne, når de leverer tjenester. Sett fra et instrumentelt perspektiv skal mål og verdier som legges til grunn i virksomheten ha betydning for atferd, og det forventes at resultater i henhold til fastsatte mål viser dette (Christensen, Læg Reid & Røvik, 2021)

Med bakgrunn i MRS som er det styringsverktøyet som benyttes i NAV har vi valgt å skrive om vår egen arbeidsplass. Mange NAV ansatte, deriblant oss finner MRS spennende da vi ser at dette påvirker arbeidshverdagen på ulike måter. Vi valgte å ta utgangspunkt i MRS, ledelse, kompetanse, brukermedvirkning og politikk da vi fant dette relevant for prosjektet. For å tilnærme oss problemstillingen har vi gjennomført semistrukturerte intervjuer og kombinert dette med litteratursøk og faglitteratur som har relevans for tematikken.

## **1.1 Aktualisering**

Gjennom vår egen bakgrunn og erfaring som NAV ansatte gjennom mange år, fant vi en felles interesse og nysgjerrighet rundt MRS sin påvirkning for organisasjonen. Vi begynte å gjøre et dypdykk i litteratur som viste ulike perspektiver og meninger om MRS og annen relevant litteratur for oppgaven. Basert på litteraturgjennomgang og egenerfaring fra NAV valgte vi å formulere en problemstilling som belyste et behov som var relevant for oss se nærmere på.

## **1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål**

I samtaler på egen arbeidsplass, samt ved utdanningen fant vi et behov for å se nærmere på MRS i NAV og hvordan dette påvirker den ansatte og dens oppgaver. Problemstillingen som er lagt til grunn for vår oppgave er derfor følgende:

*“Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte?”*

MRS som metode omtales mye i litteraturen, både i kritisk og positiv forstand. For å sikre en helhetlig tilnærming inn mot besvarelsen av vår problemstilling, valgte vi å utarbeide fire forskningsspørsmål for å sikre at vi belyser problemstillingen fra tilstrekkelige perspektiver.

Følgende forskningsspørsmål ble utarbeidet:

- *Hvordan påvirker ledelse måten man opplever mål- og resultatstyring i lokalkontorene?*
- *Hvordan opplever NAV-ansatte sine muligheter for kompetanseutvikling?*
- *Hvordan blir brukermedvirkning påvirket av mål- og resultatstyringen i NAV?*
- *Hvordan påvirker de politiske føringene handlingsrommet til lokalkontorene i NAV?*

Med disse forskningsspørsmålene vil vi belyse hvordan MRS påvirker NAV på ulike nivå. En skala som strekker seg fra politikk, ledere, medarbeidere og til de faktiske tjenestemottakerne.

### **1.3 Avgrensning**

I dette prosjektet har vi gjort en avgrensning ved å ikke se på alle offentlige organisasjoner som i dag benytter MRS, men har valgt å se på NAV som enhet. Likeledes har vi avgrenset valg av informanter da NAV er stort og vil kreve mye forskning for å intervjuet et stort omfang. Vi har valgt å intervjuet noen ledere og medarbeidere i fem konterer i NAV. Vi har valgt å intervjuet ansatte i ulike kontorer for å få et innblikk i forskjeller i bruken av MRS og opplevelsen av autonomi hos den enkelte i de forskjellige kontorene.

Det finnes mye relevant litteratur som kan benyttes, men vi har gjort et uttrekk av det vi fant mest relevant for å kunne belyse problemstillingen. Vi har i oppgaven som nevnt sett på de tre perspektivene; Det instrumentelle perspektivet, det altruistiske perspektivet, og styring- og ledelsesperspektivet. NAV og tillitsreformen har også blitt sett på i forbindelse med valg av problemstilling. Vi har herunder valgt å se på de elementene som er relevante for vårt prosjekt. Videre sett på ulike teorier og tilnærminger for å kunne se på autonomien hos ansatte i NAV og hvordan denne blir påvirket av MRS.

For å få en forståelse av den ansattes opplevelse av MRS har vi fortolket det den enkelte sa gjennom intervjuene og satt dette opp mot relevant teori og litteratur på feltet for å kunne besvare forskningsspørsmålene og til slutt problemstillingen.

### **1.5 Disposisjon av oppgaven**

Kapittel 1 som er dette inneværende kapitlet Gjør rede for bakgrunnen for den valgte oppgaven og problemstilling, og tilhørende forskningsspørsmål. I kapittel 3 vil vi se nærmere på NAV og tillitsreformen. Kapittel 4 redegjør for valgt metode for datainnsamling og dataanalyse. Kapittel 5 presenterer vi innsamlet empiri fra de gjennomførte intervjuene, der de mest meningsbærende enhetene danner grunnlaget for analyse. I kapittel 6 drøftes empirien med fremlagt teori. Avslutningsvis vil vi fremlegge oppgavens konklusjon, praktiske og teoretiske implikasjoner.

## **2.0 Teori**

I dette kapittelet skal vi se på tre ulike perspektiver; det instrumentelle, altruistiske, og styring- og ledelse. I det instrumentelle perspektiver vil vi introdusere med NPM som leder oss til MRS og balansert målstyring. I det altruistiske perspektivet vil vi gå inn på temaer og teorier så som transformasjonsledelse, tillit, selvledelse og empowerment, og avslutningsvis motivasjon og autonomi. Det siste perspektivet vil inneholde perspektiver på styring og ledelse, i tillegg til tillitbasert styring.

### **2.1 Det instrumentelle perspektivet**

En byråkratisk organisasjonsform er preget av en kultur med mange rutiner, klare føringer og prosedyrer for hvem og hvordan oppgaver skal utføres.

Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjoner som verktøy eller instrument som ledere kan benytte for å nå fastsatte mål i sin organisasjon. En formell organisasjonsstruktur kalles ofte bare organisasjonsstruktur, og her forstår man struktur som består av regler og posisjoner for hvem som skal eller bør gjøre hva, og hvordan oppgaver bør utføres. Dette setter begrensninger for handlingsvalg hos den enkelte og skaper muligheter til å realisere gitte mål og verdier. Målene i det instrumentelle perspektivet er gitt utenfra, formulert av ledere, hvor politikken går ut på å finne gode virkemidler (Christensen et al, 2021).

Former for arbeidsdeling, hierarki og rutiner innen det instrumentelle perspektivet, legger begrensninger på den enkeltes mulighet til å fatte beslutninger i offentlige organisasjoner. Selv om den formelle organisasjonsstrukturen setter begrensninger, skapes det samtidig muligheter for å nå bestemte mål innad i organisasjonen. Siden det ikke er ubegrenset med ressursene at man derfor ikke kan sette ubegrenset mål, kan man se dette fra resonnementet om begrenset rasjonalitet i et instrumentelt perspektiv (Christensen et al 2021).

#### ***2.1.1 New Public Management og New Public Government***

New Public Management (NPM) som betegnelse ble opprinnelig utviklet av Hood (1991 gjengitt i Kamp, Hohnen, Hvid & Scheller, 2013). NPM er basert på en ide om at markedet er mer effektivt som reguleringsform i samfunnet enn det «eldre» offentlige byråkratiet (Lund et al, 2008 gjengitt i Kamp et al, 2013).

Innen NPM har effektivitetsmål en sentral plass, uavhengig av det gjelder ressurser, teknisk effektivitet eller kostnadseffektivitet. De som fremmer utviklingen med søkelys på effektivitet, mener at det sløses med ressurser i det offentlige, og at man ved å spare

penger kan heve kvaliteten på andre offentlige virksomheter. Forskning som stiller seg kritisk til dette synet, mener det er for mye fokus på effektivitet, og for lite vekt på andre sett av verdier som kan spille inn. Effektivitetskravet har kommet for fullt i Norge det siste tiåret. I offentlige organisasjoner spesifiseres det konkrete mål som skal nås innen gitt periode, dette kalles ofte aktivitetsmål. Dette kan være konkrete mål på hvor mange saker som skal behandles innen en gitt tid (Christensen et al, 2021).

Hensikten med å implementere NPM har i stor grad vært å forbedre effektiviteten og redusere utgiftene i offentlig sektor, ved å øke ansvarsfølelsen til de som jobber med brukere og kunder (Wright 1994, gjengitt i Christensen, Lie & Læg Reid, 2016). Ifølge Self (2000) hevder kritikere av NPM at det ikke er samsvar mellom effektivitet og kvalitet, slik som NPM har blitt fremstilt (Self, 2000 gjengitt i Christensen, 2010). Det har blitt stilt spørsmål ved hvorvidt man burde akseptere de negative konsekvensene ved NPM, som økte omkostninger og dårligere kvalitet på tjenester styring (Christensen og Læg Reid, 2001b gjengitt i Christensen, 2010).

På slutten av 90-tallet ble New Public Governance (NPG) lansert som begrep av samfunnsviteren Stephen Osborne og ble en fremvoksende tilnærming Osborne (2010:7 gjengitt i Peters & Pierre, 2018) argumenterer for at NPG ikke er en integrert del av NPM, men må sees på som et alternativ til denne retningen. Argumentet for dette er at NPM ikke evner å fange opp kompleksiteten i forvaltning og levering av offentlige tjenester i det 20 århundret. NPG dreier seg om å forbedre utformingen av politikken for å gjøre den bedre i stand til å løse utfordringer som oppstår i dagens samfunn. NPG er et produkt og en reaksjon til den økende kompleksiteten og fragmenteringen man i dag ser som følge av implementering av offentlig politikk og offentlig tjenesteyting. NPG ser på nettverk og samarbeid som viktig å rette fokus på i fremtidig offentlig tjenesteyting. Gjennom et bedre samarbeid vil man kunne tilby målrettede tjenester, bedre læring og dele kunnskap mellom seg (Peters & Pierre, 2018).

### ***2.1.2 Mål- og resultatstyring***

MRS ble introdusert som styringsprinsipp på 80-tallet i staten. MRS er en fremgangsmåte eller metode som man finner i økonomiregelverkets § 4. MRS dreier seg om å definere mål, og følge opp mål og måloppnåelse (DFØ, 2021a). MRS er et styringsprinsipp der den overordnede myndighet er oppdragsgiver eller prinsipal og setter forventninger og mål for de ulike virksomhetene eller agentene. MRS er i staten et grunnleggende styringsprinsipp, hvor det blir sagt at alle organisasjoner må fastsette krav om resultater og mål, og sikre at disse

oppnås. Gjennom en slik styring og evaluering av resultater, og ved å benytte det som fremkommer til kontroll, styring og læring, skal man kunne utvikle og forbedre organisasjonene (DFØ, 2019 gjengitt i Grund, 2021). I praksis foregår styring ved at det inngås en kontrakt eller avtale om hva som skal gjøres. Organisasjonen skal levere på spesifiserte områder, og myndighetene stiller budsjett tilgjengelig for å utføre de oppgavene som skal løses (Sørensen, 2009 gjengitt i Grund, 2021).

Prinsipal – agent teorien blir ofte benyttet av økonomer for å vise til samspill mellom de som ønsker å nå et mål (prinsipaler), som det er opp til andre å oppnå i stor grad (agenter). Det er prinsipalens rolle å utarbeide mandat og mål, og spesifisere hva som er forventet av agentene. Innen det offentlige finnes det mange slike relasjoner (Grund, 2021).

Det sentrale i bruk av målstyring som problemstilling er samspillet mellom oppdragsgiver (prinsipalen) og oppdragstaker (agenten) som skal løse oppgavene som de får delegert. At oppdragstaker eller agenten har et overtak når det kommer til informasjon og kunnskap, gjør at oppdragsgiver eller prinsipalen ikke kan være helt sikker på om oppdragstakeren vil være lojal og utføre de oppgavene som prinsipalen har sagt løses. Alle offentlige organisasjoner har samfunnsoppdrag og hensikten med organisasjonens styring og ledelse er å påse at oppdraget utføres på en god måte (Grund, 2021).

MRS legger til rette for at det styres etter klare mål mot felles forståelse mellom nivåene og hva som skal gjøres. Videre bygger MRS på å delegere myndighet og fullmakt. Dette på grunnlag av en forventning om at effektiviteten øker når de som skal utføre oppgaven får frihet til å bestemme hvordan de best kan nå målene. Gjennom forsvarlig vurdering, rapportering av resultater og dokumentasjon kan MRS bidra til læring og kontroll. Kritikkk mot disse styringsformene viser til at styringen kan gi omfattende rapporteringskrav og være for detaljorientert. Måling av resultater og evalueringer kan gi viktige bidrag til utvikling, læring og forbedringer av bruk av virkemidler. Derfor kreves det en viss grad av rapportering og kontroll. Det er dog viktig at det ikke blir for mye av dette. Dersom styringen rettes mot måltall og overdreven styring av detaljer på bruk av virkemidler og aktivitetsnivå, snevres handlingsrommet inn (DFØ, 2021b).

Ved å benytte resultatmåling får organisasjonene innsikt i om de har oppnådd resultater som tilfredsstillende målene som er satt for organisasjonen. Dersom den reelle oppnåelsen av resultat er høyere enn det opprinnelige satte mål, kan organisasjonen finne ro i det. Skulle derimot

resultatene ikke nå opp til målsettingen, kan organisasjonen være villig til å gjøre endringer og utsette seg for risiko for å oppnå målsettingene. God resultatoppnåelse kan føre til økt passivitet, og medføre at ytelsen og involveringen synker. Dette kan være en medvirkende faktor til hvorvidt organisasjonene overlever (Sørensen & Thomsen, 2018).

Kirkhaug (2019) forteller at mål er et viktig redskap for ledere. Mål er betraktet som et viktig verktøy for ledere, ved at det kan føre til bedret kommunikasjon, motivasjon og fleksibilitet.

MRS kan være et verktøy som sikrer rett prioritering ved knappe ressurser. Men dersom målstyring blir brukt feil blir det for stort fokus på det som er mulig å telle, gjennom å rapportere og dokumentere om ulike aktiviteter og forteller lite om den kvalitet som ligger i arbeidet som utføres (Grund, 2021).

### ***2.1.3 Balansert målstyring***


Balansert målstyring er et styringsverktøy som benyttes av mange offentlige organisasjoner i Norge i dag, deriblant NAV. Balansert målstyring er et informasjonsverktøy som egner seg best til å evaluere organisasjonens evne til å være i stand til å gjennomføre de strategiske planer de har. Hensikten med balansert målstyring er å gi ledere et verktøy som de kan benytte for å sørge for gjennomføring av de strategier organisasjonen har og for å kunne måle de resultater man oppnår av strategiske målsettinger. For å kunne gjøre dette ser man på driverne som ligger bak de økonomiske resultatene. Man må ha innsikt i prosessen med verdiskaping og jobbe med å påvirke årsaksfaktorene for å forbedre prestasjoner (BI u.å).

Innen virksomhetsstyring og implementering av strategi, har balansert målstyring blitt et system som ofte blir valgt. Balansert målstyring har noen fortrinn, blant annet med en større forståelse av strategi og mål i organisasjonen som helhet. Videre gir balansert målstyring økt mulighet til å se koblinger mellom langsiktige mål og de daglige aktivitetene (BI u.å).

Siden 2010 har NAV brukt styringsmetodikken balansert målstyring. Det ble utviklet et overordnet mål sammen med de politiske myndighetene og departementet, som NAV skulle følge. NAV sitt viktigste mål er «flere i arbeid, og færre på trygd» (Roaldsnes, 2018). Man kombinerte horisontal integrering på alle plan, både sentralt, regionalt og lokalt. På samme tid ble det etablert mål og resultatstyring i de ulike nivåene i organisasjonen som er tydelige NPM trekk (Christensen, 2010).



I 2015 var det en stor reform i NAV hvor målene var økt brukermedvirkning, flere i arbeid og økt effektivitet. Disse målene er knyttet mot NPM (Michelsen, 2008). Arbeids- og velferdsdirektoratet lager statistikker for NAV basert på konkretiserte mål som de ulike kontorene rapporterer på (Van der lest & Møklebust, 2018). NAV har laget målekort som vist på figuren under som benyttes for å kunne måle de parameterne som er av relevans.

 <b>Målekort for 0000 Norge</b>							
Brukerperspektivet							
MK ID	Navn	Mål	Trend	Hittil i året		Denne perioden	
				I år	I fjor	I år	I fjor
B.14	Andel med gradert sykemelding ved passering 12 uker		↓	47 %	43 %	34 %	33 %
B.15	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid		↓	82 %	65 %	77 %	60 %
B.16	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid		↑	45 %	42 %	45 %	43 %
B.25	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid fra tiltak		↑	63 %	62 %	69 %	54 %
B.26	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid fra tiltak		↓	57 %	56 %	54 %	53 %
B.31	Antall Fått jobben		↑	2 104	1 293	2 319	1 626
B.32	Antall Fått jobben for personer med situasjonsbestemt innsatsbehov		↑	912	513	933	627
B.33	Antall Fått jobben for personer med spesielt tilpasset innsatsbehov		↑	705	447	855	533
B.45	Andel brukere under 30 år med situasjonsbestemt innsatsbehov som har arbeidsrettet aktivitet		↑	76 %	64 %	77 %	69 %
B.46	Andel brukere under 30 år med spesielt tilpasset innsatsbehov som har arbeidsrettet aktivitet		↑	55 %	50 %	58 %	52 %
B.47	Andel brukere under 30 år med situasjonsbestemt innsatsbehov som har hatt dialog, møte eller samtale siste 30 dager		↑	62 %	59 %	69 %	68 %
B.48	Andel brukere under 30 år med spesielt tilpasset innsatsbehov som har hatt dialog, møte eller samtale siste 30 dager		↑	56 %	53 %	62 %	61 %
B.49	Andel personer under 30 år som har arbeidsrettet aktivitet		↑	63 %	55 %	64 %	58 %
B.77	Andel AAP-mottakere som er i arbeid eller tiltak ved 26 ukers tidspunkt		↓	58 %	56 %	58 %	55 %

Figur 1 NAVs målekort (NAVs interne systemer)

I figur 1 ser man målekortet som benyttes i NAV i 2021 og fokusområdene i brukeroppfølgingen. Innen balansert målstyring får ledelsen gjennom bruk av dette verktøyet informasjon om hva man må fokusere mer på og måle resultatene av de tiltakene som settes inn. Balansert målstyring fremstår som et kort for rapportering (målekortet). Innen balansert målstyring står strategikartet sentralt. Dette viser de viktigste elementene i en organisasjons strategi. Målekortet ligger bak strategikartet og viser trender og status på organisasjonens fokusområder. Målekortet skal gi en oppsummering av målhierarkiet innen balansert målstyring i en tabell hvor mål, perspektiver, kritiske suksessfaktorer og fokusområder er synliggjort (BI u.å.).

### **2.1.4 Oppsummering det instrumentelle perspektiv**

I byråkratiske organisasjonsformer er arbeidsdelingene preget av mange rutiner og tydelige føringer, samt prosedyrer for hvordan de ulike oppgavene skal utføres og av hvem. Innen instrumentelt perspektiv blir organisasjoner sett på som et verktøy for ledere noe som kan sette begrensinger for ansatte og skape muligheter for å realisere mål.

MRS er et styringsprinsipp i staten hvor organisasjoner må etablere mål og resultatkrav og sørge for at man oppnår disse. Dette skal sikre kontroll, styring og læring slik at man kan utvikle organisasjonene. MRS skal sikre at man styrer etter tydelige mål og at man får en felles forståelse av disse. MRS kan bidra til å sikre at knappe ressurser blir riktig brukt. I NAV benytter man balansert målstyring og målekortet som er et verktøy for å måle resultater man oppnår. Effektivitetsmål er viktig i NPM uansett om det gjelder ressurser, effektivitet eller teknisk. Det settes konkrete mål om eksempelvis hvor mange saker som skal behandles innen frist. NPG kan sees på som et alternativ til NPM, og ser på samarbeid og nettverk som sentralt å ha fokus på fremover når man skal yte tjenester i det offentlige da dette kan gi bedre læring og økte muligheter for å dele kunnskap.

### **2.2 Det altruistiske perspektivet**

I dagens globale omgivelser blir virksomhetene mer komplekse. Man ser dette ved at endringer skjer raskere og at det kan bli mer uoversiktlige nettverk mellom organisasjoner, grupper og personer. Det er viktig med ledelse som kan fremme adaptiv kapasitet, læring og kreativitet i komplekse adaptive systemer. Det er derfor viktig å ikke skape rammer som vil skade eller bremse kreativiteten eller innovasjonen i den enkelte bedrift. Dette kan innebære at man lager systemer som kan gi den enkelte frihet, ikke ha belønningssystemer som kun belønner det som er kortvarig effektivitet. I tillegg må det være en ledelse som kan utøve ledelse som vil gjøre det mulig for bedriften å kunne nyttiggjøre seg av nye tankene som medarbeiderne har og innovasjon (Jacobsen og Thorsvik, 2019).

I slike bedrifter kan det være lurt å ha kompetanseledelse, hvor man har høyt kompetente folk som krever at ledere vil kunne gi handlefrihet, og med dette kan det være en form for selvledelse. Hvis man ikke gjør dette vil man ikke kunne utnytte det fulle potensialet som ligger i det intellektuelle kapitalet som bedriften har. Måten man leder på er viktig siden dette vil innebære at man utvikler sine medarbeidere slik at de kan lede seg selv. Dette vil man kunne gjøre ved å utvikle evner og mål, evaluere kontinuerlig det man har oppnådd, ta imot

og gi kritikk. En type ledelse som kan være behjelpelig i å kunne gjøre dette er transformasjonsledelse (Jacobsen og Thorsvik, 2019).

### ***2.2.1 Transformasjonsledelse***

Transformasjonsledelse er når en leders adferd, egenskaper, makt og situasjonsvariabler benyttes for å påvirke ansatte i en positiv retning. Dette kan i beste fall motivere ansatte til å jobbe utover det som er forventet, i tillegg å fremme trivsel (Behery, 2008).

Transformasjonsledelse oppstår når de ansatte blir oppfordret til å møte de utfordrende forventningene som organisasjonen har (Hoxha, 2015). Transaksjonsledelse er transformasjonsledelsens motpart, og kan lenkes til det instrumentelle perspektivet (Jacobsen og Thorsvik, 2019).

I den moderne globaliserte økonomien vi er i, er transformasjonsledelse en kjent sammenheng med effektivitet i organisasjoner (Hoxha, 2015). Hvordan en forstår effektivitet vil kunne variere, men det er en enighet om at effektiviteten i organisasjoner assosierer dette med oppnåelse av satte mål for den gjeldende organisasjon (Llewelly, 2002 gjengitt i Hoxha 2015).

To hovedkonklusjoner fra forskningen om transformasjonsledelse er at det fungerer best i organisasjoner som er i dynamiske omgivelser og er utsatt for endringspress. Funn fra forskning har blant annet sett at denne formen for ledelse kan medføre at medarbeideres tilfredshet og vilje til å yte er høyere (Jacobsen og Thorsvik, 2019).

Endringer i det moderne samfunnet har ført frem til et større behov for transformasjonsledelse, og har som følge gradvis degradert den tradisjonelle lederstilen; bedre kjent som transaksjonsledelse (Bass 1999 gjengitt i Hoxha 2015). Det må derfor legges større vekt på transformasjonsledelsesstilen for at man kan bryte med de gamle rutineene, og gi arbeidsmiljøene mer energi ved å bruke inspirerende lederskap (Olanrewaju, 2009; Ismail, Mohamad, Mohamed, Raifuddin og Zhen, 2010 gjengitt i Hoxha (2015)).

Fordelen med transformasjonsledelse fremfor transaksjonsledelse er at den forbedrer organisatorisk effektivitet ved å øke nivåene psykologisk empowerment og organisatorisk tillit (Northouse, 2004 gjengitt i Hoxha, 2015). Goodwin (2011) legger også til at transformasjonsledelse påvirker nivåene av organisatorisk effektivitet indirekte gjennom effekten av tillit og empowerment (gjengitt i Hoxha 2015).

Karp hevder at transformasjonsledelse er det siste store gjennombruddet innen ledelse, men at det er en stund siden den kom. Dette er i utgangspunktet en bra teori som det er vanskelig å leve opp til i praksis (Karp, 2020). En negativ konsekvens ved transformasjonsledelse er blant annet uvirkelige forventninger og tidspress. Det kan også medføre at ansatte lener seg tilbake, unnlater å bidra i arbeidet, og avventer til at leder ordner opp. Ved dårlig kommunikasjon kan kontakten mellom ansatte og leder blir svekket (Binney, Williams & Wilke, 2012). Den transformativ leder, bør i motsetning til en konvensjonell og byråkratisk leder, arbeide for å skape tillitsfulle relasjoner med sine medarbeidere for å lykkes med utvikling av organisasjonen (Julsrud, 2018).

### **2.2.2 Tillit**

Tillit kan beskrives som en mental tilstand preget av at man har tro på at handlinger andre gjør er i tråd med egne forventninger og ønsker i situasjoner hvor man ikke kan forutse hva andre vil gjøre, og hvor risikoen er høy (Rosseau et al. 1998 gjengitt i Julsrud, 2018). Det å ha tillit, handler om å stole på den fremtidige atferden til noen andre. Når man har og viser tillit, aksepterer man samtidig sin egen sårbarhet (Julsrud, 2018). Tillit blir til tider fremsatt som et alternativ til styringsform innen klassiske hierarkier (Kuvås og Dysvik 2016; Levin 2012 gjengitt i Julsrud, 2018).

Ved å sette opp tillit som en motpol til kontroll kan være vanskelig da tillit er nært knyttet opp mot maktrelasjoner (Julsrud, 2018). Ledelse vil alltid inneha en kombinasjon av tillit og makt (Tian Sørhaug 1996 gjengitt i Julsrud, 2018). Folk trives og yter bedre dersom de blir gitt tillit (Julsrud, 2018). Det har vist seg at organisasjoner med høyere grad av tillit er mer motstandsdyktige imot kriser og fremkommer mer stabile (Mishira 1996 gjengitt i Julsrud, 2018).

Tillitsbasert ledelse og tillitsledelse har i de senere årene blitt trukket frem som et ideal for styring av offentlige virksomheter i norsk kontekst (Eide, Nilsen og Gullslett 2017 gjengitt i Julsrud, 2018). I noen offentlige etater i Norge er dette i dag nedfelt som bærende prinsipp. Dette handler om å lede på en måte som gjør at de ansatte kjenner en høyere grad av selvstendighet, engasjement og medansvar (Bass og Avolio 1999, Bass 1990, Burns 2003 gjengitt i Julsrud, 2018).

Høsten 2021 ble det et skifte i regjeringen da arbeiderpartiet vant valget. Partiet ønsker å endre styringsform i offentlig sektor, og jobber nå med en tillitsreform (Arbeiderpartiet, u.å). Dette vil vi komme nærmere inn på senere i oppgaven under avsnittet 3.7.

### ***2.2.3 Selvledelse og empowerment***

Selvlederskap ble sent på 1960-tallet sett på i Norge. Det var et samarbeidsprosjekt mellom LO og NAF hvor de hadde ideer om og tanker om selvstyring i grupper (Kirkhaug, 2019). En definisjonene på selvlederskap er en prosess hvor medarbeidere kontrollerer seg selv ved bruk av et sett av mentale og atferdsmessige strategier (Kirkhaug, 2019).

Selvledelse består av atferdsstrategier og kognitive strategier, dette forbindes med handling/atferd og forskjellige måter vi kan påvirke eget tanke sett. Hensikten med disse strategiene er å øke den ansattes effektivitet. Samtidig som man ivaretar ansattes interesse og glede i arbeidet. Atferdsstrategiene handler om bevisstgjøring og observasjon av seg selv. Hensikten er å bli bevisst hvilke oppgaver som må utføres og hvilke betingelser man har i jobben man utfører. Den ansatte bør finne teknikker innen selvledelse og bruke teknikkene for å prioritere i hektiske arbeidsdager, for å kunne nå målene den ansatte har satt (Martinsen, 2017).

Dersom man utøver selvledelse øker sannsynligheten for å være i stand til å realisere muligheter, mestre utfordringer, samt å takle ansvar (Karp, 2020). Gjennom å benytte selvledelse kan man skape aktive og positive miljø på arbeidsplassen som bidrar økt engasjement og helse (Lovelace, Manz, & Alves, 2007).

Forskning har vist at psykologisk empowerment og tillit til leder er direkte relatert til en økning i organisatorisk effektivitet (Wat og Shaffer, 2005; Chan, Taylor og Markham 2008 (gjengitt i Hoxha, 2015). På den andre siden, føler de ansatte seg mer selvsikker og bemyndiget når deres leder har tillit på dem (Goodwin et al., 2011 gjengitt i Hoxha, 2015). Det er også forskning på at ansatte jobber hardere når de har fått myndiggjøring og stoler på deres leder (Wat og Shaffer, 2005; Chan et al, 2008 gjengitt i Hoxha 2015).

Psykologisk empowerment betyr å man får ansatte til å ta sine egne beslutninger om hvordan de skal utføre oppgaver. De ansatte vil også kunne stole mer på lederne siden dersom de kan utføre jobben uten konstant overvåking (Kim, Tavitiyaman og Kim, 2009, gjengitt i Hoxha, 2015).

Empowerment gir ansatte en mulighet til å utforske og utvikle sine individuelle ferdigheter. Tillit viser derimot tilliten mellom leder og ansatt. Derfor oppfattes organisatorisk tillit og psykologisk empowerment som to faktorer som forbedrer forholdet mellom organisatorisk effektivitet og organisasjonsledelse (Hoxha, 2015).

Myndiggjørende ledelse innebærer en grunnleggende tillit til medarbeiderne og tro på at de er i stand til å ta vare på seg selv, løse sine arbeidsoppgaver og ta ansvar for egen utvikling (Karp, 2019). Ledelse er å bidra til utvikling. Ansvar for utvikling er kanskje best sett på som når ledelsen hjelper mennesker å utvikle seg selv (Mintzberg, 2013)

#### ***2.2.4 Motivasjon og autonomi***

Lai (2017) viser til at motivasjon er det som driver ansatte til innsats, og at mange ledere ser verdien av å ha motiverte ansatte. Noen ledere klarer likevel å ødelegge motivasjonen de ansatte har ved velment, men dårlig ledelse. Dersom man som leder mener man arbeider i en kunnskapsorganisasjon, burde man satse på det som kalles prososial og indre motivasjon. Den indre motivasjonen dreier seg om jobben og hvordan man bidrar. Ansatte som har indre motivasjon synes oppgavene er meningsfulle og givende og de brenner for jobben de utfører. Ansatte som er motiverte prososialt har et ønske om å gjøre noe til gagn for andre, som eksempelvis brukere og kolleger (Lai, 2017).

Det har i mange tiår vært utført motivasjonsforskning. Fra dette fremkommer det at det er tre faktorer som er viktig for å skape og beholde indre motivasjon i sin jobb. Disse er en opplevelse av mestring, autonomi og en følelse av tilhørighet til et støttende arbeidsmiljø hvor man får anerkjennelse og opplever mening. Det viser seg i en del tilfeller at ledere gjør det motsatte av det som fungerer gjennom demotiverende ledelse. Dette innbefatter at de har lave forventninger og mistillit til sine ansatte. At de kontrollerer, overvåker og detaljstyrer i for stor grad. Også mål tyranni ved bruk av for mange og lite meningsfylte mål, dominans og ordrer og selvopptatthet bidrar til en demotiverende lederstil. Dersom mål skal motivere må de i tillegg til å være konkrete og realistiske oppleves som meningsfylte. Ansatte som setter pris på jobben sin og er motiverte for de oppgavene som skal løses har ofte motivasjon og trenger ikke målstyring. Mål kan lett bli oppfattet som mistillit og detaljstyring da de allerede arbeider hardt ut fra eget ønske (Lai, 2017).

Innen motiverende ledelse er autonomi bærebjelken. Autonomi betyr at de ansatte får rom til å benytte sin kompetanse, ta egne valg og gjøre egne vurderinger, innen de rammene satt for

den ansattes rolle. Det finnes en del studier som viser til at ansatte finner det demotiverende dersom det er mangel på autonomi i en organisasjon. Til tross for dette ser man stadig mer mål og detaljstyring (Lai, 2017).

Det finnes mye forskning som viser til at autonomi forbindes med resultater og positive effekter på arbeidsplasser. Dersom autonomi skal virke etter sin intensjon er det viktig at de ansatte har gode nok ferdigheter til å arbeide selvstendig. Dette er selvledelse og handler om evnen til å kunne lede seg selv (Martinsen, 2017).

Dersom man som leder ønsker å støtte sine ansattes muligheter til å arbeide autonomt, må lederen kjenne til metodene i selvledelse. Dette for å kunne bidra med råd og utfordre måten man jobber på ved behov (Martinsen, 2017).

### ***2.2.5 Oppsummering det altruistiske perspektivet***

I dagens komplekse organisasjoner er det viktig med en ledelse som fremmer læring, kreativitet og adaptiv kapasitet. Det er viktig å ikke bremse kreativitet og innovasjon gjennom å skape for stramme rammer. Lederstil er sentralt ettersom dette kan bidra til at man utvikler medarbeidere til selvledelse. Dette kan eksempelvis oppnås ved bruk av transformasjonsledelse. En slik lederstil kan øke medarbeideres tilfredshet og ønske om å yte mer. Lederens fokus vil da være på å motivere de ansatte, fremfor å kontrollere og detaljstyre, for å nå mål. Transformasjonsledelse kan bidra til økt effektivitet gjennom empowerment og tillit, og leder bør derfor jobbe med å skape relasjoner basert på tillit om man ønsker å utvikle organisasjonen. Tillit er viktig når man skal få gjennomslag, og blir sett på som alternativ til klassiske styringsformer. Ledelse vil dog alltid være en kombinasjon av tillit og makt.

I Norge er det i stor grad tillit mellom ansatte og ledere. Ved å benytte selvledelse kan man øke engasjementet. Gjennom psykologisk empowerment får man ansatte til selv å fatte beslutninger i forhold til hvordan oppgaver skal løses. Motivasjon gjør at innsatsen til medarbeidere øker, noe som gjør det viktig å ha motiverte ansatte for å øke effektiviteten. For å skape indre motivasjon trenger medarbeidere å føle mestring, tilhørighet, autonomi og ha et støttende arbeidsmiljø. Når ansatte setter pris på arbeidet sitt og er motiverte, har de ofte motivasjon og det er derfor ikke behov for målstyring. For at autonomi skal virke til sin hensikt må de ansatte ha gode ferdigheter slik at de kan arbeide selvstendig.

## **2.3 Styring- og ledelsesperspektivet**

Når knappe ressurser skal fordeles, er styring og ledelse sentrale elementer i de strategiene man trenger for å bruke ressursene effektivt. I perspektivmeldinger fra ulike regjeringer fremkommer det at effektiv ressursbruk er svært viktig for å mest ut av begrenset ressurser. Alle tjener på høy kvalitet innen offentlige tjenester. For god styring er det sentralt med tydelige avklarte roller og ansvar. Ved uklarheter vil man få et dårlig resultat (Grund, 2021).

*«All operativ styring skjer innenfor etablerte styringssystemer og representerer dilemmaer og spenninger for å håndtere fordeling av roller og ansvar, bl.a. med å håndtere balansen mellom politikkenes oppmerksomhet på «kortsiktige demokratiske» hensyn og forvaltningens og offentlige virksomheters behov for langsiktige, forutsigbare styringssignaler»* (Grund, 2021 s 18). Dette er en utfordring som er viktig for ledere i forvaltningen. God styring ligger i balansen mellom å gjøre for lite og for mye (Grund, 2021).

### **2.3.1 Styring vs ledelse**

Styring omhandler å kunne håndtere kompleksitet. Ledelse omhandler derimot å kunne håndtere forandring. Det er fortsatt økende endringer i omverden og vi trenger derfor mer ledelse (Stokland & Værnor, 2015).

Styring er lederskapets forsøk på å ta beslutninger på vegne av en gruppe, samt å påvirke atferd ved å benytte formelle styringsinstrumenter, derfor er styring i stor grad systemorientert. Ledelse er personorientert da dette dreier seg om forhold mellom mennesker og prosesser (Johnsen, 2010 gjengitt i Grund, 2021).

Styring og ledelse har to ulike handlingssystemer og rasjonaliteter. Klassiske studier har tidligere delt opp ledelsesatferden opp i to hovedgrupper. Den ene er styring/oppgaveorienterte atferder, og den andre som er omtanke/medarbeiderorienterte atferder. Styring og ledelse er ment for å utfylle hverandre (Stokland & Værnor, 2015).

Gjennom styring vil arbeidet starte med planlegging og budsjettering, i tillegg det å sette seg mål for jobben som skal utføres. Gjennom ledelse starter man med å fastsette en retning. Dette kan man gjøre ved å lage en visjon og deretter etablere strategiene for å gjøre det nødvendige endringene (Stokland & Værnor, 2015).

Neste fase for administrasjonen er å realisere de gitte planene ved hjelp av bemanning og organisering. Her vil man besette stillingene med kvalifiserte personer, man vil delegere



ansvar, og man utvikler systemer slik at man kan overvåke gjennomføringen.

Ledelsesperspektivet i dette vil være å samkjøre mennesker, hvor man formidle den nye retningen til koalisjoner som er opptatt av å realisere visjonen (Stokland & Værnor, 2015).

Til slutt sikrer styring at planen blir gjennomført ved hjelp av kontroll og problemløsning. Her kan man også se etter avvik og lage tiltak som skal lukke avviket. Derimot vil ledelse innebære jobbing mot visjonen og de strategiske målene som gjøres via motivasjon og inspirasjon (Stokland & Værnor, 2015).

Når man snakker om at det er mye styring og lite ledelse i mange organisasjoner, betyr dette ikke at man skal ta bort styring, men at man skal leve med en dualisme (Stokland & Værnor, 2015).

For å kunne mobilisere ansatte til å levere høy kvalitet på tjenester innen kompliserte rammebetingelser trenger ledere at samfunnsoppdraget er tydelig slik at de kan bruke den autoritet de har som leder til å være en strategisk leder. Det er viktig å lage arbeidsplaner og strategier for å skape forankring, forståelse og forpliktelser for de oppgavene som skal utføres. Det må tilrettelegges slik at folk får utført sine oppgaver og støtter initiativ som tar organisasjonen videre fremover og som gir ønskede resultater (Grund, 2021).

En god leder er tydelig og kan kombinere en jordnær driftsforståelse med en langsiktig strategisk tankegang, og har evnen til å skjære gjennom når det er nødvendig (Arnulf, 2020 gjengitt i Grund, 2021).

Ledelse er et resultat av at man som leder klarer å skape relasjon, samhandling, dynamikk til sine ansatte og det som skjer i organisasjonen (Karp, 2019). Det å lede mennesker på en slik måte skaper prestasjonsorienterte holdninger, kunnskap og resultat. Får å få dette til må en leder ha evnen til å bygge relasjoner, kommunisere, motivere, takle konflikter og klare å gjøre andre mennesker gode (Grund, 2021).

### ***2.3.2 Tillitsbasert styring***

Tillitsbasert styring kan i stor grad knyttes opp mot ideene som finnes i New Public Governance hvor det ligger en tro på overlappende interessene mellom den underordnede og overordnede er stor (Bentzen, 2018).

For at man skal kunne ha en tillitsbasert styring vil det kreve at alle parter, det vil si medarbeidere, ledere og virksomhetene forstår de politiske retningslinjene og de gitte

politiske prioriteringene. For at en virksomhet skal kunne fullføre sitt samfunnsoppdrag, er det viktig at ledere påvirker de ansattes samarbeid og innsatsvilje. Dette for å kunne innfri oppdraget som er i tråd med tildelingsbrevet som er gitt fra de overordnede myndigheter og at de ansatte oppnår resultater (Grund, 2021).

For at man skal lykkes med tillitsbasert styring må både virksomhetens som enhet og lederne i virksomheten få både styring og ledelse til å henge sammen. Det er mye byråkrati og strukturelle endringer innen offentlige bedrifter noe som gjør at det er strukturelle barrierer for ledere å kunne utøve god ledelse. Ved at ledere skaper seg et organisatorisk og mentalt bilde av de viktige aspekter så som mål, medarbeidere, brukere, prosesser og rammebetingelser, vil det kunne oppnås en trygghet ved hvordan man best oppnår resultater (Grund, 2021).

Effekten av styringstiltak er avhengig av hvordan de samspiller med motivasjonen til medarbeidere. Flere forskere har pekt på at involvering av medarbeidere når man skal lage kontrollmekanismer påvirker deres opplevelse av autonomi. Ambisjonen med tillitsbasert styring er økt grad av selvstyring, men dette betyr ikke at kontroll skal forsvinne, kontroll og tillit kan ved de rette omstendigheter utfylle hverandre. Hvordan styring oppleves påvirkes av flere ting, deriblant er det avgjørende at styringen er tilrettelagt slik at det virker støttende for de ansatte (Bentzen, 2018).

I kunnskapsorganisasjoner vil medarbeidere motiveres gjennom gode dialoger, spesielt med nærmeste leder. Det er viktig at ledere passer på at motivasjonen og glede i jobben ikke forsvinner på grunn at alt de gjør skal måles og rapporteres. Kommunikasjon og engasjert ledelse er for kunnskapsmedarbeidere avgjørende for å kunne få gode resultater (Grund, 2021). Tillit som styringsform har et godt potensial fordi det bidrar til mulighet til økt fleksibilitet og innovasjon i tillegg til å bygge på den høye grad av motivasjon som driver offentlig ansatte (Bentzen, 2018).

Tillitsbasert styring kan aldri bli noe som kan være likt overalt. Det må tilpasses de ulike kontekstene. Noen av faktorene som kan ha betydning for behovet for styring er eksempelvis risikoer forbundet med kjerneoppgavene (Bentzen, 2018).

For å kunne utøve god ledelse må det utvikles tillit mellom medarbeidere og ledere, i tillegg til at det skapes resultater. I alle menneskelige relasjoner og fellesskap er tillit selve limet i dette. Tillit utvikles gjennom relasjoner. Ved å gi medarbeider tillit kan dette sette store psykologiske krav som gjør at mange ledere velger bort tillit på grunn av at lederen viser liten

vilje til å forstå andre. Tillitsbasert ledelse er på grunn av dette vanskelig, men den potensielle gevinsten er ofte verdt innsatsen (Grund, 2021).

Gjennom tillitsbyggende handlinger vil man kunne skape en tillitsbasert kultur. Dog vil denne kulturen også tillate at ledere må «sjefe» for at virksomheten skal oppnå sine resultater. De ansatte må ha respekt for leders mening, men også leder må ha respekt for medarbeidernes mening. Forskning fra Danmark viser at tillit på et virksomhetsnivå har behov for noe kontroll og tilbakemelding slik at medarbeidere og brukere er fornøyde. Medarbeidere ønsker tilbakemelding på jobben de har utført og borgerne ønsker å vite hva deres skattepenger blir brukt på (Grund, 2021).

For å kunne ha gode dialoger trenger man kulturbygging. Ved at man har gode dialoger mellom medarbeider, ledere og myndigheter vil det bygges en tillitsbasert kultur av det som forventes av partene. Den skapes gjennom respekt, opplevelse av troverdighet og rettferdighet (Grund, 2021)

### ***2.3.3 Oppsummering styring og ledelsesperspektivet***

Økende endringer i omverdenen gjør at vi har behov for mer ledelse i organisasjonene. Styring er systemorientert i stor grad da det er ledelsens forsøk på å bestemme på vegne av en gruppe og å påvirke andres atferd ved hjelp av styringsinstrumenter. Ledelse derimot er personorientert da dette dreier seg om forhold og relasjoner mellom mennesker og de prosesser de står i. Styring og ledelse skal utfylle hverandre. Styring og ledelse er sentralt når knappe ressurser skal fordeles og brukes effektivt. Om man skal ha tillitsbasert styring må både medarbeidere, ledere samt virksomhetene forstå de prioriteringene og retningslinjene som er gitt fra politisk hold. Dersom man skal lykkes med tillitsbasert styring er det viktig at organisasjonen som enhet og deres ledere får styring og ledelse til å henge sammen. Det er sentralt at ledere investerer i at medarbeidere får motivasjon og glede av å utføre jobben. Ledere må få frihet til å disponere egne ressurser og bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå fastsatte mål. Tillitsbasert ledelse er vanskelig, men gevinsten man får av dette er ofte verdt innsatsen.

## **2.4 Oppsummering teori**

I teorikapittelet har vi fått innblikk i tre perspektiver. Det instrumentelle med blant annet NPM, NPG og MRS. Det altruistiske med blant annet transformasjonsledelse, motivasjon og tillit som viktige aspekter for å utføre oppgaver på en god og effektiv måte. Det tredje

perspektivet, styring og ledelse ser på en styringsform med behov for både ha kontroll og lede med medbestemmelse. Det er interessant å se hva funnene fra informantene vil bidra med av empiri for å se på hvordan disse ulike perspektivene og funnene henger sammen inn mot vår problemstilling. Før vi kommer til metode og empiri vil vi gå inn på NAV og tillitsreform.

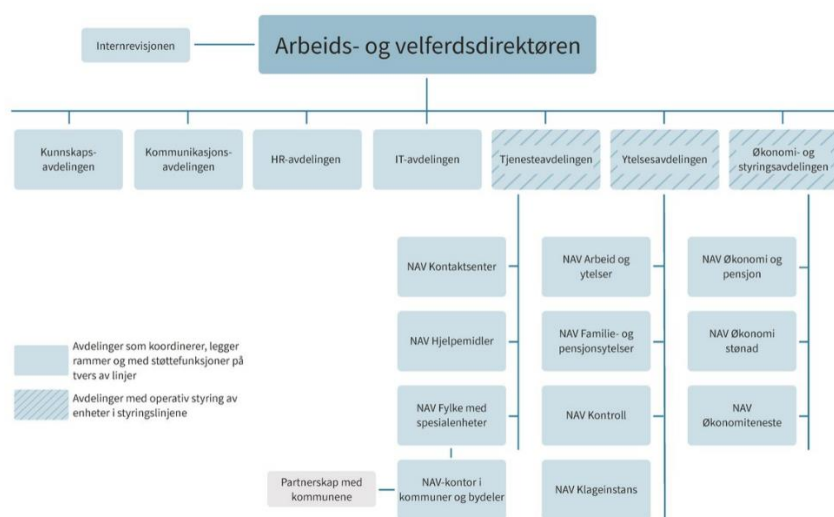
### 3.0 NAV og tillitsreform

NAV sitt samfunnsoppdrag er å bidra til sysselsetting og arbeidsinkludering, samt å gi sosial og økonomisk trygghet for brukerne. Hovedmålene som er satt i tildelingsbrevene er blant annet å ha tilgjengelige tjenester, bidra til at flere kommer i jobb, bedre levekårene for de vanskeligstilte, samt sikre at folk har økonomiske rettigheter ved god forvaltning av ytelser (NAV, 2021a).

NAV bistår arbeidssøkere å komme i arbeid, og tilbyr jevnlig oppfølging gjennom en aktivitetsplan. Videre har NAV en database på nav.no med ledige stillinger som man kan knytte opp mot arbeidssøker. I tillegg til å bistå i selve søkeprosessen, tilbyr også NAV ulike tiltak som kan være nyttig for å brukere som trenger å komme seg ut i arbeid (NAV, 2021a).

NAV forvalter også helse- og arbeidsrelaterte ytelser som for eksempel dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og uføretrygd. NAV kan tilby økonomisk råd og veiledning, økonomiske ytelser og gjeldsrådgivning (NAV, 2021a).

NAV har ca. 19 000 medarbeidere. 14 000 er ansatte staten og 5000 er ansatt i kommunene. På NAV-kontorene jobber både de statlige og kommunale sammen for å finne gode løsninger for sine brukere (NAV, 2022 e). Brukerne av Nav sine tjenester, er innbyggere i Norge som har rettigheter etter folketrygdloven.



Figur 2 Organisasjonskart NAV 2020

Kilde: [https://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Organisasjonskart NAV 2020.pdf](https://no.wikipedia.org/wiki/Fil:Organisasjonskart_NAV_2020.pdf)

Det er nedfelt i NAV- lovens § 3 at det er Arbeids- og velferdsdirektoratet som leder Arbeids- og velferdsetatens virksomhet. Arbeids- og velferdsetaten er et statlig forvaltningsorgan som er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet. *“Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsforvaltningen oppfyller de forventninger som stilles til etaten og når de mål og resultater som framgår av departementets oppdrag”* (regjeringen, u.å a). De har det overordnede ansvaret for utvikling, styring og ledelse av NAV, som blant annet innebærer oppfølging av resultatkrav, verdigrunnlag og styringsmodell. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sikre at lovpålagte og myndighetspålagte forhold blir ivaretatt, samtidig driver de med strategi- og virksomhetsutvikling og utvikling av fag- og arbeidsmetodikk (Regjeringen, u.å a).

Direktoratet er underlagt departementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) har ansvaret for den politikken som er knyttet til pensjon og velferd, arbeidsmiljø, arbeidsmarked og inkludering (regjeringen, u.å b).

### **3.1 Partnerskapet i NAV**

NAV består, som tidligere nevnt, både av statlige og kommunale tjenester. Dette partnerskapet mellom norske stat og kommuner, er et av de største endringene som kom som følger av NAV-reformen. Dette med formål om å at de som har behov for velferdstjenester skal finne dette på et og samme sted. Selv om denne organisasjonsformen er lik nasjonal, er partnerskapet etablert og forankret i den enkelte kommune. Det er inngått et samarbeid mellom departement og KS for å understøtte samarbeidet og styrke partnerskapet mellom kommune og stat innad i kontorene (KS, 2022).

Det ligger en samarbeidsavtale til grunn for alle partnerskap som tydeliggjør formål, ansvar og konkretiserer det lokale samarbeidets funksjon og ordning. Det er de klare utfordringene som bør danne et grunnlag i avtalen for hvordan man skal arbeide med organisering, strategier og mål. Det er vesentlig at eksempelvis rådmenn og fylkesdirektører er involvert i avtalen (KS, 2022).

Hensikten med samarbeidsavtalene er å effektivisere tjenestetilbudet gjennom det helhetlige perspektivet, der man i større grad kan hensynta brukers behov. Kontorene skal levere et effektivt og helhetlig tjenestetilbud ved å ta hensyn til brukernes behov, og som samsvarer med føringer, rammer, lovverk og eiernes mål (KS, 2022).

I NAV er sosialt arbeid viktig da det handler om å hjelpe mennesker å finne løsninger på sosiale problemer. Noen sentrale prinsipper i sosialt arbeid er respekt for den enkelte, brukermedvirkning, tillit og åpenhet. I dag preger store reformer som NPM konteksten i sosialt arbeid (Skjefstad, 2013).

Da NAV ble etablert ble det bestemt at kontorene skulle bestå av en kommunal og statlig del. Praksisen er ulik, grunnet ulike styringslinjer og oppgaver. Størrelsene på NAV kontorene er også varierende, hvilket vil gjøre arbeidsmåtene og organiseringen forskjellig. Fossetøl et al (2014) gjengitt i Terum og Sadeghi (2021), viser til funn som viser at små og mellomstore kontorer er bedre på brukeroppfølging enn store kontorer. Sammenhengen var at de større NAV-kontorene har et betydelig større antall brukere å følge opp per veileder, til tross for et stort oppfølgingsbehov. I tillegg ser man at mindre kontorer lykkes i større grad å få brukerne i arbeid (Fevang, Markussen & Røed 2014; Aakvik, Monstad & Holmås, 2014 gjengitt i Terum og Sadeghi, 2021).

### **3.2 Mål- og disponeringsbrev**

Hvert år utvikles det mål- og disponeringsbrev for NAV som fastsetter fullmakter, budsjetterammer og mål for enhetene. De krav som settes til rutiner for oppfølging av resultat og rapportering, fastsettes også i mål- og disponeringsplanen. Hvert resultatområdene må sørge for at virksomhetene planlegger i henhold til kravene i mål- og deponeringsbrevet. Etatens hovedmål for 2021 er; bedre brukermøter, flere i arbeid og pålitelig forvaltning

Mål- og disponeringsbrevet viser til at NAV-ansatte skal ha god innsikt i de behovet til den enkelte bruker. Dette skal ligge som grunnlag for hvordan tjenestene blir utviklet (NAV, 2021 c).

Endelig mål- og disponeringsbrev 2021 for NAV viser til at i 2021 er en av NAV sin viktigste oppgave er å jobbe for å forhindre at arbeidsledighet øker, og forebygge at avstanden mellom arbeidsmarkedet og utsatte grupper blir større/øker. I arbeidet for å nå sine satte mål, økes fokuset på arbeidsmarkedstiltak og kvalifiserende tiltak som lønnstilskudd prioriteres.

Brukere skal så langt det er mulig gjennomføre krav til mobilitet og aktivitet, og NAV skal kontrollere at vilkår for brukeres ytelser er oppfylt. Dette skal praktiseres strengt (NAV, 2021 b).

### 3.3 Aktivitetskrav

Det sentrale målet i NAV er å få flere i jobb. For å kunne motta stønad fra NAV ligger det krav eller en plikt om å være i aktivitet. Kravet skal imidlertid vurderes ut ifra den enkeltes situasjon. Man snakker derfor om individualisering og dermed tilpasse tjenester til den enkelte. Det som er tvetydig i denne sammenheng, er at aktiviteten på den ene siden er et tilbud til den enkelte, men på den andre side er knyttet det til trekk eller stans av ytelse dersom den enkelte ikke tar imot tilbudet som er gitt. (Terum og Sadeghi, 2021)

NAV har et budsjett- og tiltaksstyringssystem som satt ut fra prioriteringer fra regjeringen. Deretter går dette til direktoratet, videre til fylkene og til slutt til medarbeiderne på de lokale kontorene i NAV. Denne type styring har ofte blitt beskrevet som «byråkratisk», «rigid», «omfattende», «detaljstyrt», og «krevende» (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Målene som er satt og aktivitetene som skal fremme måloppnåelse er usikre, og andre aktiviteter som verdsettes kan komme i konflikt med de som blir registrert. Målkonflikter oppstår når man vektlegger aktivitetene som man blir målt på, og hvor man mer eller mindre ignorerer de man ikke blir målt på. Det å vektlegge brukers behov er vanskelig å måle, selv om man vet at brukers behov vil kunne medføre større sannsynlighet for å komme seg i jobb (Terum og Sadeghi, 2021).

Det viktigste målet NAV har er, «flere i arbeid og færre på trygd». Dette blir målt månedlig gjennom å se på hvor mange av NAV sine brukere har kommet seg i arbeid. Ut fra et styringsperspektiv kan et interessant spørsmål være hvordan NAV kontorene kan nå målet. Det er foretatt analyser som viser svakheter ved aktivitetsindikatoren som benyttes av NAV-kontorene for å vurdere om de oppnår målene. Dette medfører liten effekt for læring gjennom bruken av MRS (Roaldsnes 2018, gjengitt i Grund 2021).

Tiltaksporteføljen i Norge legger rammer for aktivitetskravet for det enkelte NAV kontor. Regjeringen fastsetter et overordnet måltall for hvor mange tiltaksplasser det skal være nasjonalt, i tillegg til at de kan fastsetter dette på prioriterte grupper. Fylket har anbudskonkurranser og vil dette styre tilgangen man har på tiltaksplasser. Tiltaksplassene blir fordelt via fylket og til lokalkontorene. Det er en forventning om at disse tiltaksplassene blir brukt, i tillegg til at man skal skreddersy tiltak til den enkelte bruker (Terum & Sadeghi, 2021).



Når man ser på aktivitetskrav som skal individualiseres vil dette kreve tid, da det fordrer at medarbeiderne både kartlegger den enkeltes behov, samt tilegner seg god nok kunnskap om tiltaksporteføljen. Det er knapphet på tid som er en av utfordringene og viser til at det er et misforhold mellom tiden den enkelte har og hva som forventes at man skal gjøre. Det er derfor en ressursutfordring. Antallet av brukere sier ikke nødvendigvis noe om veilederens arbeidsbelastning. Det kan være flere årsaker til dette, blant annet arbeidet rundt hver enkelt bruker kan variere, arbeidsmetodene er forskjellige, samt at de kan ha (Terum og Sadeghi, 2021).

Det er en forventning av frontlinjearbeiderne at de skal tolke de politiske målene som er i konflikt med hverandre og tvetydige i tillegg til borgernes behov. Arbeidsdagen er preget av knapphet på ressurser og mangel på tid (Terum og Sadeghi, 2021).

Gjennom å arbeide med styring etter mål leverer NAV bedre resultat når det kommer til å få folk i arbeid. Det store fokuset på å levere resultater kjapt, samt å bruke målekortet som styring av medarbeidere kan bidra til at kulturen i organisasjonen blir preget av kontroll og mistenksomhet (Grund 2021).

### **3.4 Brukermedvirkning**

Innen helse- og sosialfag baserer utførelsen av arbeidet seg på demokratiske og humanistiske verdier. I utførelsen av sitt arbeid har man som oppgave å hjelpe de som har behov for bistand og for å sikre livskvalitet. Med sin faglige kompetanse og stilling har en sosialarbeider makt til å kunne bistå. Denne hjelpen kan i noen tilfeller også oppleves krenkende for den som har behov for bistand. Når man utøver sin profesjon, er det viktig å ta på brukernes egen forståelse av problemene og deres forslag til løsninger på alvor. Samtidig må brukerne få informasjon om muligheter og rettigheter slik at den enkelte selv i størst mulig grad kan avgjøre hva som bør gjøres. En del brukere kan kjenne på en følelse av avmakt når de møter et stort og byråkratisk hjelpeapparat. Den ansatte må synliggjøre hvordan en har forstått situasjonen og hva som er problemet med brukeren og vise til at det er den enkelte bruker som kjenner sin situasjon best (FO, u.å).

NAV har en strategi for brukermedvirkning, hvor Arbeids- og velferdsdirektoratet har med brukerrepresentanter i brukerutvalg for rådgøring. Dette er et tiltak for å sikre brukermedvirkning innen de ulike områdene av (NAV, 2019).

### **3.5 Nåsituasjon i NAV**

Mange brukere har stor tillit til NAV og til at NAV løser sitt samfunnsoppdrag godt. Ansatte som er oppsøkende, proaktive og tett på brukerne viser seg å fungere godt. For brukerne av lokale NAV kontor er det viktig at kontorene er løsningsorienterte og myndige. Det er også viktig med et godt første møte for å skape et godt grunnlag for god samhandling fremover. Det å være avhengig av NAV gir også mange brukere en følelse av avmakt i møte med et system som oppleves byråkratisk og stort. Det er også mange som kjenner på en mangel på tillit og mistenkeliggjøring i møter fra ansatte. Mange brukere har også behov for mer individuelt tilpassede tjenester (NAV, 2021a)

NAVs personbrugerundersøkelse for 2021 viser at 71% av de som besvarte har tillit til NAV. Brukerundersøkelsen viser også til møter med veiledere på NAV er noe av det brukerne er mest fornøyde med. Samtidig viser undersøkelsen at unge brukere er signifikant mindre fornøyde med nav enn eldre. De yngre føler at de blir møtt med mindre tillit og respekt. (Nyberg, Ueland, Thorgersen, Pettersen, Otterbekk & Fiis-Petersen, 2021).

Personbrugerundersøkelsen viser at de som benytter seg av NAV er mest fornøyde med møtet med veiledere som jobber i NAV. De er også fornøyde med å benytte aktivitetsplanen som er et digitalt oppfølgingsverktøy i NAV. Brukerundersøkelsen viser at både medarbeiderne og systemene brukerne møter er viktige for at brukerne skal føle brukertilfredshet (Nyberg et al 2021).

Til tross for at det er de yngre som i dag er mest digitale, er det de unge som sliter mest med å forstå den informasjonen som finnes tilgjengelig på NAV sine nettsider. Dette kan ha sammenheng med at språket er juridisk og byråkratisk preget og det ligger da et ansvar hos NAV for å skape en forståelse av dette språket til brukeren. Man kan anta at det å plages med å forstå innholdet kan være bidragsytende til at unge ikke ønsker å benytte seg av selvbetjente løsninger, men heller ønsker fysisk møte med en veileder som lettere kan hjelpe brukeren med å forklare situasjonen (Nyberg et al 2021).

#### **3.5.1 Politikk og rammevilkår**

Helt overordnet innen politikk og rammevilkår ligger det et stort budsjett og mange oppgaver i NAV noe som gir mulighet for stort handlingsrom. Samtidig er det høy sysselsetting og et høyt utdanningsnivå i Norge i forhold til i andre land. Noe som kan oppleves som et smertepunkt når det kommer til politikk og rammevilkår er at det ligger mange direkte

føringer politisk grunnet høy politisk oppmerksomhet og stor oppgaveportefølje. Slik det jobbes i dag er det problematisk å dokumentere hvor effektivt NAVs oppfølging mot jobb i form av ulike tiltak og virkemidler (NAV, 2021a).

### **3.5.2 Organisasjon og kultur**

Når det kommer til organisasjonen og kulturen viser nåsituasjonsanalysen at de ansatte opplever at samfunnsoppdraget gir motivasjon og mening. Ansatte i NAV opplever stort sett at de har støtte fra nærmeste leder og handlingsrom til å utføre sin jobb. Organisasjonen har fagmiljø som er spesialiserte med effektivitet, likebehandling og kompetanse. På samme tid finnes det områder hvor NAV har utfordringer. Brukere har mange ganger behov for tjenester på tvers av resultatområder og linjer, mens man i NAV arbeider i hovedsak med egne fag hver for seg. De ansatte har mange dårlige systemer og verktøy, og det er vanskelig for de ansatte å følge med i stadig tekniske endringer. De ansatte i NAV opplever ulike rammebetingelser som vanskeliggjør mulighetene for å gjøre en god jobb. Det er også en ulik forståelse av samfunnsoppdraget i de ulike deler av etaten. Det er et manglende felles mål i etaten som skaper utfordringer når samfunnsoppdraget skal løses. De ansatte ønsker større grad av autonomi og forventer tillit fra sine ledere (NAV, 2021a).

### **3.5.3 Brukeropplevelser**

Selv om NAV har en del utfordringer rundt ovennevnte har brukere og innbyggere også gode opplevelser med NAV og har via brukerundersøkelser rapportert at de føler seg ivaretatt. Det blir nevnt at ansattes nærhet til kommune, arbeidsgivere og brukerne er viktig, samt at det er vilje til å finne lokale og gode løsninger. For de som benytter seg av NAV er det viktig å møte løsningsorienterte og myndige NAV kontor. Det har vist seg at de beste møtene med NAV sine brukere er hvor handlingsrom og kreativitet blir brukt. Forutsetning for et godt samarbeid eller samhandling med bruker, er å danne et godt grunnlag i innledende møter. Utover å danne gode grunnlag i innledende møter fungerer det godt med NAV ansatte som er oppsøkende og tett på brukere. Gode digitale løsninger kan bidra til dette da det gir den enkelte bedre oversikt over egen sak. Videre bidrar digitale løsninger til raskere svar og avklaringer rundt egen situasjon. De som benytter seg av NAV har stor tillit til at NAV løser samfunnsoppdraget godt (NAV, 2021a).

Selv om det er mye som fungerer når det kommer til brukeropplevelser og innbyggerforventninger, er det også smertepunkter i dagens NAV. Grunnet et stort mangfold i brukere har de fleste behov for individuelt tilpassede tjenester, og passer ikke inn i de

standardiserte rammene og prosessene som finnes i NAV. Regelverkene som forsøker å favne om alle brukerne blir vanskelige for de som bruker tjenestene og komplekst å forstå. Brukere kan oppleve å motta informasjon i ulike kanaler ikke samsvarer med opplevelsen av et språk, og som for noen er vanskelig å forstå (NAV, 2021a).

### **3.6 Oppsummering NAV**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å lede, styre og utvikle NAV. I NAV arbeider både statlige og kommunalt ansatte sammen for å finne gode løsninger for brukerne. NAV kontorene skal gi et effektivt, helhetlig tilbud gjennom å ta hensyn til de ulike brukernes behov i samsvar med rammer, føringer og lovverk. I mål- og disponeringsbrevet fremkommer det at de ansatte i NAV skal ha innsikt i brukernes ulike behov og skal ligge til grunn i utvikling av tjenestene. Noen av de viktigste målene i NAV er å få flere i jobb og krav om aktivitet. For å individualisere krav om aktivitet trenger man tid til å kartlegge den enkeltes behov, samt kunnskap om tiltaksporteføljen. Det er viktig å ha en forståelse av brukers problemer og høre på deres forslag når man skal finne individuelle løsninger. Mange av NAVs brukere har tillit til at NAV løser samfunnsoppdraget, samtidig kjenner en del brukere på en følelse av avmakt i møte med NAV. Unge brukere er ofte mindre fornøyde enn eldre. De som er i kontakt i NAV er mest fornøyde med møte med veileder. NAV ansatte opplever at ulike rammebetingelser gjør det vanskeligere å gjøre en god jobb og ønsker en større grad av autonomi i jobben. For brukerne av NAV er det viktig at man møter løsningsorienterte veiledere som benytter handlingsrom og kreativitet for å bistå brukerne.

### **3.7 Tillitsreform**

I forbindelse med regjeringsskiftet i 2021, uttrykker Arbeiderpartiet (AP) ønske om endring i offentlig styring. Dette med et større fokus på verdier som tillit, åpenhet og samarbeid (Arbeiderpartiet, u.å). AP ønsker et system hvor borgere blir behandlet individuelt i større grad, og hvor det er mindre fokus på at det som måles er det eneste som teller. Ved å innføre en tillitsreform vil dette ifølge Ap innebære at de ansatte får mer handlingsrom, frihet og tid til rådighet for ansatte. Dette vil føre til mindre tidsbruk på rapportering og mer tid til fagutøvelsen. Dette vil medføre gevinster for brukere med behov for tilpassede tjenester, men også for de ansatte (Arbeiderpartiet, u.å).

For å skulle lede det videre arbeidet som om tillitsreformen lanserte LO-utvalgte tre prinsipper:

- Tillit mellom partene i arbeidslivet
- Tillit mellom politikere, ansatte og innbyggere
- Tillit til de ansattes kompetanse og faglighet

Tiltak som skal fremme disse tre prinsippene vil variere fra hvilket område der er snakk om. Det som vil fungere for kunnskapssektoren vil ikke nødvendigvis være riktig eller mest effektivt for velferdstjenester så som NAV. Det er de siste 4-5 årene at behovet for en tillitsreform har dukket opp i den offentlige samtalen i Norge. Danmark og Sverige har fra før hatt diskusjoner og utredninger av tillitsreformer. Målet med en tillitsreform er å fremme en mer tillitsbasert styring. Dette innebærer styring som har høy grad av tillit både fra kommunal og statlig side til det lokale nivået. Det innebærer også et større fokus på virksomhetens mål og borerne behov, og mindre kontroll og detaljstyring. Tillitsreform skal derfor gi de ansatte i det offentlige en større faglig autonomi. Vi står overfor mer komplekse samfunnsproblemer og med en tillitsreform må denne belyse hvordan man i fremtiden skal skape den beste mulige offentlige forvaltningen. Ved bruk av ny teknologi, stordata og kunstig intelligens, kan det skape nye muligheter for andre og generere nye arbeidsformer. Dette kan åpne nye måter på hvordan man har dialog med innbyggere og andre aktører. Det sentrale budskapet er at man må jobbe etter samfunns mål (Nagell, 2021).

Borgerne skal kunne motiveres til å kunne ta en rolle i leveranse og design av tjenester som skal tilbys fra det offentlige, og dermed være med på å skape resultater sammen. Dette vil kunne bidra med at man kan innovere og tilpasse seg bedre i en verden som stadig er i endring (Nagell, 2021).

Både Sverige og Danmark har vært lengre fremme med å utarbeide en tillitsreform, men har valgt ulike tilnærminger. I Sverige ser de reformen som en tredje styreform hvor de andre er konkurranse og hierarki. I den danske tillitsreformen styres de etter mål, hvor måloppnåelse blir kontrollert. En av utfordringene er at ansatte ikke får nok rom til faglig skjønn eller nok tid til å utøve jobben sin. Dermed kan borgene bli skadelidende. Begge land har lagt styringsprinsippene fra NPM til grunn for tillitsreformen. En tillitsreform skal i motsetningen til dette ta utgangspunkt i samfunnsoppdraget som er hvilke kjerneoppgaver den offentlige etat har overfor sine borgere (Nagell, 2021).

### **3.7.1 Oppsummering tillitsreform**

Arbeiderpartiet ønsker en offentlig sektor som er styrt med tillit, åpenhet og samarbeid og vil bort fra systemer som behandler alle likt og det er bare det som kan måles som teller.

Arbeiderpartiet ønsker å gi ansatte mer tid, frihet og handlingsrom når man skal utføre sine arbeidsoppgaver. Dette vil være gunstig for brukerne, da dette øker mulighetene for mer tilpassede tjenester. Hensikten med tillitsreformen er å skape en tillitsbasert styring, noe som har et forbehold om stor tillit fra både kommunal og statlig side av organisasjonen. Dette krever et større fokus på målene i organisasjonen og brukers behov, samt mindre detaljstyring og kontroll. Reformen vil kunne bidra til at offentlige ansatte får større faglig autonomi. Tillitsreformen skal ha samfunnsoppdraget som utgangspunkt. Få men bindende mål kan bidra til økt måloppnåelse og gi medarbeidere økt autonomi. Det er likevel noen utfordringer rundt det å ha få mål som eksempelvis detaljerte rettigheter som gir behov for detaljerte mål.

### **3.8 Oppsummering av NAV og tillitsreform**

I kapittel 3 har vi sett på NAV i lys av blant annet partnerskap, aktivitetskrav, brukermedvirkning og politikk. Videre har vi også sett på tillitsreformen som er diskutert da Ap kom i regjering. Dette da vi anser det som viktig å ha kunnskap om disse områdene når vi jobber videre med oppgaven. Sammen med litteratur og teori presentert i forrige kapittel, NAV og tillitsreformen vil vi videre se på dette opp mot empiri fra informantene og hvordan dette sammen kan bidra til å besvare problemstillingen og forskningsspørsmålene. Før vi presenterer empirien vil forklare metodevalg og beskrive hvordan dataanalysen ble gjennomført i studien.

## **4.0 Metode og design**

I dette kapittelet redegjøres det for valg av metode og forskningsdesign for å kunne besvare den valgte problemstilling. Vi presenterer også informantene i dette kapitlet. Videre redegjør vi for reliabilitet og troverdighet, samt de etiske problemstillingene.

### **4.1 Vitenskapelig tilnærming**

Det finnes flere vitenskapsteoretiske paradigmer med sine tilhørende ontologi, metode og epistemologi. Ytterpunktene i tilnærmingene er positivistisk og hermeneutisk tilnærming. Den positivistiske likestilles ofte med bruk av kvantitativ metode, hvor man bearbeider tall. Dette kan man ta i bruk dersom man vil undersøke det generelle og at forsker på en nøytral måte kan beskrive virkeligheten (Jacobsen, 2018). For denne oppgaven vil den vitenskapelige tilnærmingen være fortolkningsbasert. Forskningsspørsmålet har en eksplorativ karakter idet vi skal skape en dybdeforståelse som er nærliggende den fortolkningsbaserte tilnærmingen. Oppgaven vil ha fokus på NAV ansattes oppfattelse av sin autonomi, og mål- og resultatstyring på sitt respektive kontor. Dette vil være av en oppgave som er av kvalitativ av natur som dermed har en fortolkningsbasert tilnærming.

#### **4.1.1 Fortolkningsbasert tilnærming**

Den fortolkningsbaserte tilnærmingen fokuserer på at den sosiale virkeligheten hele tiden er i endring. Sosiale systemer om mennesker vil kunne formes av forskning og teorier som legges frem (Jacobsen, 2018). Innen en fortolkningsbasert tilnærming betyr det at det ikke er noe hensikt i å prate om objektiv virkelighet innen samfunnsforskning. Årsaken til dette er at man studerer samfunnsvitenskap som eksempelvis organisasjoner som er konstruerte fenomen og ikke fysiske ting. En organisasjon er også en antakelse om at folk jobber for å nå de samme målene. For å skape en oppfatning og forståelse av virkeligheten må forskeren jobbe med å forstå hvordan mennesker tolker og legger mening til ulike sosiale fenomen (Jacobsen, 2018)

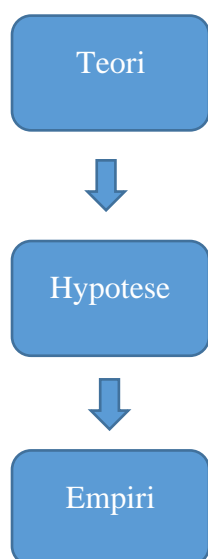
I denne oppgaven er det være fokus på hvordan flere fenomener tolkes deriblant autonomi og tillit, og handlingsrom. Siden fenomenene kan oppfattes forskjellig og det er den enkeltes oppfattelse av de forskjellige fenomener, er fortolkning et grunnleggende vilkår.

Epistemologisk blir utfordringen for forskeren å få frem hvordan mennesker oppfatter, fortolker og konstruerer virkeligheten. Dette vil kreve at forskeren har empati, det vil si evnen til å sette seg inn i den andres situasjon. I tillegg vil forskeren selv måtte fortolke den empirien som undersøkelsesobjektet gir. Utvikling av kunnskap er altså en stadig

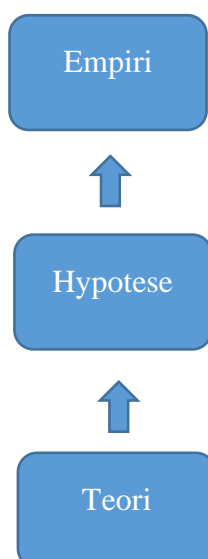
fortolkningsprosess der den empirien forskeren samler inn, må settes inn i en større forståelsesramme av forskeren. En slik forståelse av utvikling av kunnskap kalles ofte hermeneutikk. Virkeligheten blir slik konstruert gjennom en rekke ulike fortolkninger fra ulike mennesker. Det nærmeste man i denne tilnærmingen kommer virkelighet, er når flere oppfatter samme fenomen på lik måte (Jacobsen, 2018). Siden vi innhenter empiri ved hjelp av intervjuer, innhenter vi kunnskap fra lokalkontorene og tolke empirien fra intervjuobjektene. Vi må derfor tolke informasjon som vi kan bruke videre i oppgaven.

Likeledes er metoden man bruker i tilnærmingene ulike i hvordan man ser på forholdet mellom empiri og teori. Ytterpunktene er induksjon og deduksjon. I induktiv fremgangsmåte vil man gå fra data til teori, hvor man har som hensikt å finne generelle mønstre som kan gjøres om til generelle begreper eller teorier (Johannessen Christoffersen, & Tufte, 2020). Deduksjon vil si at man ved hjelp av data kan avkrefte eller bekrefte en teori, og går dermed fra teori til empiri. Det finnes også en tilnærming hvor man veksler mellom induksjon og deduksjon, som er abduksjon (Johannessen et. al, 2020).

### Deduksjon



### Induksjon



*Figur 3 Deduksjon og induksjon*

Siden vi skal utforske hvordan MRS blir brukt NAV og hvordan den påvirker autonomien til den enkelte, og finne en mulig teoretisk retning som kan være en løsning på sikt er det naturlig at vi følger den induktive tilnærmingen.



## 4.2 Valg av metode

Samfunnsvitenskapelig metode skal bidra med kunnskap om virkeligheten. Metoden handler om hvordan vi går frem for å skaffe informasjon om en sosial virkelighet. Denne metoden handler da om å samle inn og analysere, samt tolke data. Dette er en essensiell del av empirisk forskning (Johannessen et al, 2020).

Når vi har valgt metode har vi gjort dette med bakgrunn i hvilke muligheter vi har for å skaffe til veie datamateriell med tanke på å kunne besvare vår problemstilling. Det var tidlig klart at vi ønsket å fokusere og forske på NAV som vi begge arbeider i, og har en del forhåndskunnskap om. Vi så tidlig at målstyring i NAV og hvordan denne påvirker blant annet autonomien hos NAV ansatte, er noe vi ønsker å se nærmere på, da dette er noe som vi begge finner svært spennende og interessant. Dette har lagt grunnlaget når vi har samlet inn data. Ut fra et tema vi har funnet veldig spennende har vi valgt følgende problemstilling: “Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte”

Innen den samfunnsvitenskapelige metoden skiller man mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Innen kvalitative metode benytter man eksempelvis intervjuer for å komme mer i dybden enn man ville gjort ved kvalitative undersøkelser (Johannessen et al, 2020). Det er problemstillingen man har valgt som ligger til grunn for hvilken metode man skal benytte seg av. Dersom man benytter kvalitativ metode samler man inn data i form av intervjuer, lyd og tekster. De som blir intervjuet innen kvalitativ metode kalles informanter. Når man benytter en kvantitativ metode samler man data gjennom spørreskjema og samler tall som registreres (Johannessen et.al, 2020). Vi har valgt å ikke utføre egne kvantitative undersøkelser, men heller benytte oss av data som allerede finnes, deriblant personbrukerundersøkelsen 2021 som er gjort i NAV for å belyse brukernes opplevelse av NAV.

Kvalitativ metode er godt egnet når den som forsker ønsker å gi informanten mulighet til å uttrykke seg mer fritt enn spørreskjema tillater. Innen kvalitativ metode finnes det flere ulike tilnærminger til forskningsdesign og man velger den tilnærmingen som man anser som riktig å bruke for å kunne forske på sin problemstilling og for å kunne besvare de forskningsspørsmål som er satt. Innen kvalitativ metode kan man innhente data gjennom dokumentanalyse hvor man benytter data som allerede eksisterer, observasjon eller gjennom å benytte intervju (Johannessen et.al, 2020).

Kvalitativ metode egner seg godt i denne oppgaven både ut fra litteraturgjennomgang og da vi har valgt å se på NAV. Vi ønsker å intervjuere medarbeidere og ledere i NAV for en dypere innsikt i problemstillingen, og hva informantene mener om de spørsmål som stilles. Gjennom å benytte data som allerede foreligger, samt ved å benytte oss av kvalitativ metode som vi mener vil kunne gi oss mest informasjon fra informantene om valgte tema vil vi belyse problemstillingen på en god måte.

### **4.3 Forskningsdesign**

I vår forskningsoppgave startet vi med å lage en problemstilling som har tilhørende forskningsspørsmål. Det er dette som er grunnlaget for valget av forskningsdesign for oppgaven.

Innen kvalitativ metode finnes flere kategorier av design. Det er uenigheter blant forskere om hvilket som er best. Johannessen et.al, (2020) nevner etnografi, grounded theory, fenomenologi og casestudie som de mest anvendte design innenfor økonomi og ledelsesfag. I vår oppgave har vi valgt casestudie i tillegg til elementer fra grounded theory som vi anser som den tilnærmingen som er best egnet når vi skal arbeide med vår problemstilling. Case som forskningsdesign gir mulighet til å utføre intervjuene på en måte som gir informasjon om det vi undersøker, og det vil også kunne gi en overføringsverdi til andre lignende situasjoner (Johannessen et.al, 2020). I casestudier fokuseres det på en enhet, dette kan være både individfokus og større kollektive enheter. Det er hva man ønsker å sette fokus på som er avgjørende (Jacobsen, 2018). Grounded theory er definert som *“En systematisk strategi for teoriutvikling uten en foregående referanseramme..”* (Kvale & Brinkmann, 2021, s. 355). Grounded theory har som mål å utvikle en ny teori og ikke teste en allerede eksisterende teori (Kvale og Brinkmann, 2021).

Gjennom case som forskningsdesign lager man en problemstilling, finner case og velger informanter. I det videre utføres en datainnsamling og man setter opp kriterier for dataanalyse for videre tolkning (Johannessen et.al, 2020). Når man ønsker å gi en detaljert beskrivelse av virkeligheten egner casestudier seg godt.

Man kan velge å benytte seg av enkelt case- eller flercasesdesign. Flercasesdesign gir anledning til å sammenligne caser og undersøke et fenomen i ulike kontekster, dette kalles gjerne «på tvers» analyse (Miles og Hebermann, gjengitt i Johannessen et.al, 2020). «På tvers» analyse kan være med på å gjøre at en forskning blir generaliserbar (Johannessen et.al, 2020).

Ifølge Yin (2018) er det fem komponenter som er viktig å ha fokus på når man gjennomfører caseundersøkelser. Det er at forskningsspørsmålene best egner seg til hvorfor og hvordan. Videre gjør man seg noen antagelser som man benytter i den videre forskningen. Analyseenheter kan være personer eller settinger. I vår oppgave er vår analyseenhet NAV, hvor vi har flere enheter vi innhenter data fra. Det må videre være en logikk mellom data og antagelser. Til slutt skal man tolke de funnene man har gjort mot teori i den grad det er mulig (Yin, 2018).

Etter en gjennomgang av casedesign og flercasedesign har vi valgt å jobbe med denne tilnærmingen når vi skal løse vår problemstilling og forskning da vi anser denne som den tilnærmingen som er best egnet.

#### **4.4 Informantene**

I kapitlet om informanter starter vi med å presentere utvalg og informanter. Vi ser også på innsamling av data og utførelsen av undersøkelsen. Til slutt presenterer vi dataanalysen og studiets kvalitet.

##### **4.4.1 Utvalgsstrategi**

Når man skal rekruttere informanter i kvalitative undersøkelser har man et klart mål. I tillegg bygger man på systematiske vurderinger av de enhetene som er mest relevant og interessante ut fra analytisk og teoretisk formål (Grønmo 2004, gjengitt i Johannessen et.al, 2020). Det er dette vi kaller strategisk utvalg, som viser at man som forsker tenker igjennom målgruppen som skal være med i oppgaven for å kunne innsamle nødvendig data, hvor man deretter velger ut personer fra målgruppen (Johannessen et.al, 2020). Vi har i oppgaven valgt å intervju personer som har mye kunnskap om fenomenet, også kalt nøkkelinformanter. I vårt tilfelle vil nøkkelinformantene være mennesker som jobber aktivt med MRS i NAV. Ledere må forholde seg til målstyring i det daglige for å se at man oppnår målene og må arbeide med at de ansatte oppnår disse. Medarbeiderne må også forholde seg til å bli målt i det daglige da de hele tiden jobber opp mot dette med de oppgavene som daglig skal løses. Når vi skal rekruttere informanter benytter vi oss av personlig rekruttering. Dette kan i teorien skje hvor som helst (Johannessen et.al, 2020 gjengitt i Olsen & Olsen, 2021) Vi har tatt kontakt per e-post og teams for å få tak i relevante informanter til oppgaven.

For å kunne besvare problemstillingen har vi intervjuet ledere i forskjellige nivåer i NAV. En topplerer, kontorledere og avdelingsledere. I tillegg har vi intervjuet ansatte i NAV. Det har

vært veiledere, veiledere med fagansvar, i tillegg til en jobbspesialist. Det er viktig at vi har informanter som kommer fra forskjellige nivåer i etaten, og også forskjellige steder geografisk, slik at man lettere kan sammenligne og avdekke forskjeller. Vi vil også kunne få en beskrivelse av fenomenet fra både medarbeidere og ledelsesperspektivet. Alle informantene takket ja til å stille til intervju.

#### ***4.4.2 Datainnsamling***

For å innsamle empiri har vi valgt å bruke kvalitativt intervju, som også er den mest dominerende form for datainnsamling (Johannessen et.al, 2020). Som nevnt tidligere har vi et ønske om å avdekke informantenes opplevelse av fenomenet vi undersøker for å kunne besvare oppgavens problemstilling.

Vi startet prosessen med å sende utvalgte informanter en mail med informasjon om formålet for oppgaven og med en invitasjon til å delta i et intervju. Vi informerte videre om vår taushetsplikt og sendte alle samtykkeskjema som vi ba dem bekrefte (vedlegg nr.2) Noen av informantene bekreftet pr mail og andre tok ut dokumentet, skannet og sendte i retur. Siden det har vært forskjellige NAV kontoret har vi med alle informanter avtalt tidspunkt for når intervjuet kunne være, og deretter satte opp et teams møte for intervju.

I forberedelsen til intervjuene har vi vurdert hvordan vi skal presentere oss selv, og hvordan vi skal presentere formålet med vår oppgave. I tillegg til hvordan anonymiseringen blir ivaretatt. Vi har på grunn av avstand og pandemi tatt alle intervju på teams, hvor vi har tatt opp intervjuene direkte i teams. Det var noen av informantene som vi kjenner fra før, men det var viktig at intervjuet skal oppleves som profesjonelt fra informantens posisjon. Vi har derfor planlagt hvordan vi skal introdusere oss, og hvordan vi legger opp intervjuet slik at det ikke blir gjort forskjell på informantene vi kjenner og andre informanter som vi ikke kjenner så godt fra før.

#### ***4.4.3 Gjennomføring***

Før intervjuprosessen startet utarbeidet vi en intervjuguide (vedlegg 3) hvor vi systematisk lagde en liste over valgte temaer med tilhørende spørsmål under hvert tema for å kunne belyse formålet med oppgaven. I kvalitative intervjuer kan intervjuet være mer eller mindre strukturert. Hvis det er et strukturert intervju vil man på forhånd ha planlagt alle temaer og rekkefølgen på alle spørsmålene som skal stilles (Johannessen et.al, 2020 gjengitt i Olsen &

Olsen, 2021). Vi har i denne oppgaven valgt intervjuformen semistrukturert dybdeintervju, hvor vi har tatt utgangspunkt i spørsmålene, men har kunnet utvise fleksibilitet under intervjuet for å kunne ha en naturlig dialog.

Selve intervjuene er som tidligere nevnt på teams, og vi har brukt opptaksfunksjonen i programmet. Vi har deretter transkribert alle intervjuene ordrett. Dette gjorde vi fortløpende. Siden vi hadde et dybdeintervju med informantene, har vi kunnet fokusere på hver enkelt informant av gangen. I intervjuprosessen har vi vist stor interesse og stilt flere oppfølgingsspørsmål for å kunne komme i dybden på det vi forsker på.

Gjennomføring av intervjuene ble gjort mellom den 17. januar og den 31. januar 2022.

#### **4.4.4 Analyse av data**

For at vi skal ha en større forståelse av hva analyse av data er har vi sett på definisjonen av dataanalyse i Johannessen et al. (2020).

*"Å analysere betyr å dele noe opp i biter eller elementer. Det forskeren undersøker, betraktes som sammensatt av enkelte bestanddeler, og målet er å avdekke et budskap eller en mening, å finne et mønster i datamaterialet. Når data er analysert, trekker forskeren en konklusjon som skal svare på problemstillingen."* (Johannessen et.al, 2020 s. 156).

Selve dataanalysen starter når vi trer inn i forskningsfeltet (Stake, 1995 gjengitt i Johannessen et.al, 2020). Analyseprosessen var overveldende i starten, og vi var klar over at dette ville være en prosess som er tidkrevende. Vi hadde 10 informanter som skulle intervjues, hvor transkriberingen av intervjuene skulle skrives ordrett. Siden transkribering ville ta tid transkriberte vi intervjuene fortløpende slik at det ikke skulle føles overveldende, samt for å kunne spare tid. Deretter har vi gått gjennom transkriberingen og notert ned temaer og ord som går hyppig igjen.

Den vanligste formen for analyse er koding, og spiller en viktig rolle innen grounded theory tilnærmingen (Kvale og Brinkmann, 2021). Målet er å skulle utvikle kategorier som fullt ut se erfaringene den enkelte har med det vi undersøker, og hvor man sammenligner likheter og ulikheter som til sist vil lede til nye data. Dette er den mer deskriptive delen av analysen, hvor man deretter går videre til en fokusert koding slik at vi kommer til et mer teoretisk nivå (Kvale og Brinkmann, 2021).

Når vi har gjennomgått data har vi benyttet tolkende lesing som betyr at vi har jobbet med å belyse hva vi tror datamaterialet representerer og betyr (Johannessen et al, 2020). Vi begynte med transkribering av rådata og deretter gikk vi gjennom data for å finne ord, uttrykk og sitater som går igjen. Vi brukte transkriberingen som et utgangspunkt for å lage en kategorisk inndeling av det datamaterialet vi hadde. Vi har sett på empirien vi hadde under hvert spørsmål som var i intervjuguiden og sett antydninger til kategorier som hovedtemaer som har gjenspeilet seg i intervjuene. Vi har deretter identifisert de elementene som vi vurderte ga oss informasjon som er relevant for hovedtemaene i oppgaven. Videre har vi tatt ut sitater som vi lagde inn under hver kategori og de tilhørende underkategorier.

Vi satt igjen med fem hovedkategorier og 22 underkategorier. Vi mener dette er kategorier som er sentrale for oppgaven og besvarelse av forskningsspørsmålene. Etter vi begynte å analysere og hadde laget de fem kategoriene tilegnet vi oss ny kunnskap som også gjorde det nødvendig med noen endringer i kategoriene.

## **4.5 Studiets kvalitet**

Guba og Lincoln (1994, gjengitt i Johannessen et.al, 2020) hevder at reliabilitet og validitetskriterier forutsetter at man kan avdekke den reelle sannheten, men de mener også at det er flere virkeligheter enn bare en (Olsen & Olsen 2021). For at vi skal kunne vurdere kvaliteten i et forskningsprosjekt må vi se og vurdere validitet og reliabilitet i eget arbeid. Vi skal derfor undersøke ut ifra reliabilitet og validitet og ta stilling til dette i vår arbeid.

### **4.5.1 Validitet**

Våre data er av kvalitativ karakter, og det kan være utfordrende å skulle vurdere gyldigheten i dataen vi har fått gjennom intervju. Validitet kommer fra det engelske ordet validity, som betyr gyldighet (Johannessen et.al, 2020) og det er tre forskjellige typer av validitet; intern og ekstern validitet og begrepsvaliditet (Johannessen et.al, 2020). *Begrepsvaliditet* handler om relasjonen mellom de konkrete dataene og det fenomenet som undersøkes. I vår oppgave ønsket vi å undersøke hvordan MRS påvirker autonomien til de ansatte i NAV. Vi har gjort en grundig jobb med å finne rette spørsmål i intervjuguiden for å få svar på vår problemstilling, og funnet data som vi mener representerer fenomenet vi undersøker. *Intern validitet* går ut på troverdigheten i fremgangsmåten og funnene reflekterer det vi undersøker i oppgaven (Johannessen et.al, 2020). Vi jobber i NAV og har derfor kunnskap om hvilke informanter

som kan være aktuelle for å svare på spørsmålene i intervjuguiden. Vi har vært kritiske til hvilke informanter som kan være aktuelle, men vet også at siden vi jobber i NAV vil dette kunne påvirke intervjuene og svarene vi har fått. Siden vi jobber i samme organisasjon, har vi tenkt over hvordan vi utførte intervjuene. *Ekstern validitet* som kalles overførbarhet handler om hvorvidt man kan overføre våre resultater med andre fenomener (Johannessen et.al, 2020). Vår oppgave har en smal gruppe med informanter, hvor vi har konkrete temaer med tilhørende spørsmål. En del av spørsmålene handler om NAV og kan derfor være vanskelig å direkte overføre til andre bedrifter, men spørsmålene er også i en slik grad at det kan generaliseres til bedrifter som har en type målstyring og dette kan føre til at våre funn kan ha en nytteverdi for andre.

#### **4.5.2 Reliabilitet**

Reliabilitet som også kalles pålitelighet hvor vi må ta stilling til data vi bruker, hvordan data blir innsamlet og hvordan vi velger å bearbeide dem (Johannessen et.al, 2020). I vår oppgave har vi som et tiltak for å øke påliteligheten tatt opp intervjuene på teams. Dette ville øke reliabiliteten enn hvis vi hadde tatt notater, som ikke ville ha vært fullstendige, i tillegg til vanskelig å tolke. Vi har også i prosessen informert og gitt informasjon om hva vi gjort, i tillegg til hvorfor vi har valgt å gjøre det på den måten vi har valgt. For å øke den ytterligere har vi gitt informantene muligheten til å lese gjennom eget intervju slik at de kunne komme med innspill eller om det har vært misforståelser som kunne rettes opp i.

#### **4.6 Forskningsetiske retningslinjer**

Som et fundament i arbeidsprosessen har vi hatt etikk som kort fortalt handler om hva vi kan og ikke kan gjøre mot hverandre. Det er viktig å være klar over at man ved innsamling av data kan berøre tema som kan være følsomme for enkelte, og alle har rett til å verne om sitt privatliv. Som forsker må man også forholde seg til personvern og sikre at de som er deltakere samtykker til å delta i undersøkelsene, og at de er informert om at de kan trekke seg dersom de ønsker (Johannessen et.al, 2020). Vi skal derfor gå igjennom fire etiske retningslinjer som man som forsker bør tenke over. De fire retningslinjene er 1) informert samtykke, 2) fortrolighet, 3) konsekvenser, og 4) vår rolle som forskere (Kvale & Brinkmann, 2021).

### **4.5.1 Informert samtykke**

Før vi startet datainnsamlingen meldte vi forskningsprosjektet vårt til NSD (Personvernombudet for forskning). I søknaden har vi informerte om formålet med oppgaven og gitt en forklaring på hvordan vi skal håndtere data vi innsamler. Dette for å forsikre oss om at personvernreglene ikke blir brutt (vedlegg 1). Vi fikk vurdert oppgaven vår fra Personvernombudet til å være tilfredsstillende med tanke på kravene (vedlegg. 2).

Før vi startet intervjuprosessen sendte vi et samtykkeskjema (vedlegg 4) til alle informantene, som de har lest og signert som svar på e-post med samtykkeskjema. Vi har gjennom skjemaet gitt informasjon om prosjektet og fremmet viktigheten av at det er frivillig deltakelse i prosjektet, hvilket vil si at de kan trekke seg dersom de ikke ønsker å delta. Utover det har vi også informert om at vi tar opp intervjuene på teams og at de data blir slettet når oppgaven er innlevert. Det er ingen informanter som har trukket seg.

### **4.6.2 Fortrolighet**

Dette handler om hvorvidt identifiserbar informasjon offentliggjøres og om informantene er opplyst om dette. Vi skal behandle data konfidensielt. I oppgaven har vi få informanter, men fra ulike kontorer. Vi kommer ikke til å bruke navn eller fiktive navn. Slik vår oppgave er bygget opp vil det være naturlig å bruke medarbeider/leder/toppleder for å unngå en gjenkjennelse.

### **4.6.3 Konsekvenser**

Kvale & Brinkmann (2021) påpeker at det er viktig at vi tenker over forskjeller mellom talespråk og skriftspråk. Vi har gitt mulighet for informantene til å lese gjennom transkriberingen for å kunne komme med innspill eller om det er noen misforståelser. Noen av informantene har lest gjennom transkriberingen, men har ikke hatt noen kommentarer til deres respektive transkriberinger. De fleste har dog valgt og ikke ville lese gjennom transkriberingen, som kan ha en konsekvens i form av minimal reduisering av misforståelser, dog har de som har lest sine transkriberinger ikke kommentert slik at vi har kunnet redusere eventuelle misforståelser hos dem.

### **4.6.4 Forskerens rolle**

*“Forskerens uavhengighet kan påvirkes både “ovenfra” og “nedenfra” fra prosjektets sponsorer eller deltakere i det”* (Kvale & Brinkmann, 2021 s. 108). Vi har i denne oppgaven brukt vår egen virksomhet til å undersøke vår problemstilling. Det er derfor en mulighet for at



vår rolle som forskere blir påvirket av informantene, spesielt de vi kjenner fra før. Noen kjenner vi personlig, og det kan derfor være vanskelig å ha en klar profesjonell avstand til informanten. Vi har så langt det har latt seg gjøre prøvd å unngå dette.

På den andre siden er det å skrive om egen arbeidsplass også positivt idet at informantene føler seg trygge i intervjuprosessen og at man kan komme nærmere informantene (Brinkmann og Kvale, 2015 gjengitt i Brandhaug & Hansen, 2017). Flyten i samtalen går trolig mye lettere siden vi kjenner NAV og vi vet hva de snakker om. Dette gjør det også lettere for informanten å svare. Utover dette er det en fordel å få et innblikk i egen arbeidsplass hvor vi kan ha mulighet for å påvirke egen arbeidsplass, som er med til å påvirke hvordan vi jobber med oppgaven og gir oss en bra motivasjon.

#### **4.7 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi gjort rede for hvilken metode vi har valgt og hvordan den kvalitative metoden har bidratt til å gi oss svar på vår problemstilling. Vi valgte å benytte oss av casestudie med flercasesdesign for å kunne utføre undersøkelsen på en god måte. Vi har hatt søkelys på teori og empiri. Vi hadde ti informanter hvorav fem medarbeidere og fem ledere alle i ulike roller og på kontor av ulik størrelse. Da intervjuene var gjennomførte analyserte vi rådataen som vi hadde fått. Vi har underveis forsøkt å stille oss kritiske til egen forskning for å sikre et best mulig objektivt resultat og har vurdert at informantene har hatt tillit til oss og har vært pålitelige. Vi har lagt vekt på at informantene skulle ha nødvendig informasjon om oppgaven og vår taushetsplikt samt at de blir anonymiserte. Vi har også lagt vekt på informert samtykke fra alle informantene. Vi forstår at rollene våre som forskere påvirkes av at vi selv er ansatte i NAV og at dette kan bidra til å påvirke oppgaven.

## 5.0 Empiri

I forrige kapittel har vi beskrevet hvordan vi har gått frem for å arbeide med metoden for å skaffe til veie datamateriale og rådata som vi har jobbet videre med. I dette kapittelet vil vi presentere våre funn. Vi begynte med transkribering av rådata. Vi har benyttet oss av en kategorisk inndeling for å finne frem til uttrykk, ord og sitater som har dannet grunnlaget for de ulike kategoriene og tilhørende underkategoriene (Johannessen et al, 2020). Vi brukte transkriberingen som et utgangspunkt for å lage en kategorisk inndeling av det datamaterialet vi hadde. Videre ble dette grunnlaget for fem kategorier med 22 underkategorier.

Etter vi har systematisere datamengden har vi har funnet fem hovedkategorier:

- Mål- og resultatstyring (MRS)
- Ledelse
- Kompetanse
- Brukerorientering
- Politikk

MRS er helt sentralt når vi skal se på funnene, da dette er noe av det oppgaven baserer seg på. Man kan likevel ikke bare se på mål og resultatstyring isolert, men må se på flere ulike kategorier. De fem hovedkategoriene er alle en del av helheten når man skal se på bruk av mål og resultatstyring i NAV og hvordan dette best kan løses. Dette fordi man ikke kan se en enhet for seg selv, men må se alt som en helhet for å se hvordan ting fungerer. Ledelse blir ansett som en viktig kategori da en del av funnene våre er koblet mot ledelsen i de ulike enhetene i NAV. Når det kommer til kompetanse er dette sett som en viktig kategori, fordi dette handler om hvordan man utfører sin jobb, hvilke verktøy man har tilgjengelige, og hvordan de ulike kategoriene kan påvirke hverandre. Politikk og ledelse blir også sett på som en sentral kategori da dette handler om hvordan den overordnede styringen er.

Empirien blir synliggjort gjennom sitater som informantene har gitt i intervju, samt den analysen vi har gjort av datamaterialet. Videre skal vi å gi en presentasjon av de fem hovedkategoriene og underkategoriene.

Ved gjennomgang av datamaterialet har vi funnet det vanskelig til tider å fordele de funnene vi har mellom kategoriene. Dette da kategoriene i stor grad henger sammen med hverandre. Funnene vi har vil vi diskutere videre i neste kapittel.

## 5.1 Mål- og resultatstyring

Vi vil i dette kapitlet presentere den første av fem hovedkategorier. Som tidligere nevnt er MRS et grunnleggende styringsprinsipp i staten. Her ligger det krav om at alle organisasjoner skal sikre at fastsatte mål og krav oppnås (DFØ, 2019 gjengitt i Grund, 2021). I NAV har man fokus på måling av ulike områder som blir besluttet på et overordnet plan (Van der lest & Møklebust, 2018).

Etter koding av datamaterialet har vi funnet fem underkategorier til mål- og resultatstyring. Disse er:

- Måling
- Egne mål
- Tid
- Ressurser
- Utvikling

### 5.1.1 Måling

Som tidligere nevnt handler MRS om å styre mot mål som er satt sentralt. Myndigheten til dette er delegert fra departement og ned til utøvende enhet. Dette blir gjort for å gi handlingsrom når man skal løse sine oppgaver, da man forventer en økt effektivitet når de som har kunnskap om utfordringene selv kan bestemme hvordan man skal nå målene (DFØ, 2021 a).

Ved gjennomgang av intervjuene så vi at mange informanter hadde ulike meninger om MRS. Informantene jobber ved ulike NAV kontorer hvor de i ulik grad jobber med MRS. Noen kontorer følger de overordnede målene, mens andre har bruker disse mer veiledende og setter egne mål for enhetene.

En av informantene som er toppleder i NAV mener at dagens MRS i NAV bidrar til at man har for mye fokus på leveranse. Informanten forteller “... jeg tror ikke måleapparatet vårt nå er god nok til å fange opp den der brukerorienteringen..... Så det kan være både den der brukerorienteringa og så kan det være noe på den.. ja det vi snakker om nå.. den helheten, det interne samarbeidet. Det å.. det kan da være sånn at de tradisjonelle måleparameterne har vært med å bidra til at man ikke har klart å samarbeide så godt fordi man blir litt sånn opptatte av å levere på de litt mere sånn snevre resultat kravene man har da”.

Det er flere informanter som sier av at MRS ikke har nok fokus på kvaliteten i den jobben som utføres og ønsker mer kvalitetsarbeid, men det er vanskelig å måle. En av informantene sier *“det er jo synd at man ikke får målt så mye på kvaliteten på oppfølgingen”*.

På et av kontorene hvor målstyring ikke er styrende for hvordan man leder de ansatte, og hvor fokuset er kvalitet i brukeroppfølgingen har de et annet utgangspunkt for oppfølgingen, samtidig som de følger de fastsatte målene i NAV. En kvinnelig medarbeider fra dette kontoret forteller *“For oss har jo målene vært å gi god brukeroppfølging, det har vært å sørge for pålitelig forvaltning og at vi følger det regelverket som vi har. Og at vi skal gjøre gode vurderinger. Og hvordan vi jobber med å nå de målene der er jo det å ha fagmøter for eksempel, men at det er vanskelig å måle de målene.”* En annen kvinnelig medarbeider ser også behovet for å ha større fokus på brukernes opplevelse av samhandlingen med NAV, og sier *“Ja, hvis man kunne måle hva som helst, så tenker jeg at brukertilfredshet sånn bruker user satisfaction. Hvordan folk opplever tjenestene våre er kanskje det jeg tenker er viktig at vi kan forsøke å måle”*.

Utover kvalitet på oppfølging, er det flere som påpeker viktigheten av at de ansatte trives og mener at dersom de ansatte har høy trivsel vil dette øke kvaliteten på brukeroppfølgingen. Det er flere informanter som mener at en trivselsmåling vil være hensiktsmessig. En mannlig medarbeider forteller *“... det tror jeg er trivsel på medarbeidere. For hvis det er trivsel hos medarbeidere så leverer man i forhold til brukere. Rett og slett”*. En kvinnelig leder viser også til dette og sier *“....Så er det selvfølgelig det interne livet. At vi måler temperaturen i eget arbeidsmiljø. ... er jo også en veldig viktig sak for at vi skal klare å gjøre jobben vår godt nok”*. Samme informanten uttrykker også at det er viktig å måle hvor mange av brukerne som kommer ut i arbeid. Hun sier *“...samfunnsoppdraget vårt er jo å få flest mulig i arbeid. Så hvis det er overfor befolkningen så tenker jeg jo at overgang til arbeid er en av de viktigste i alle fall.* En annen informant, en kvinnelig medarbeider mener at det er hensiktsmessig med måleparametrene vi har i NAV for å sørge for at kontorene jobber likt. Informanten sier *“...noen måleparametre i forhold til produksjon og styring. Det er greit å ha for å holde en viss standard og for å være lik”*.

Hun går videre inn på brukertilfredshet som flere har nevnt. Hun uttrykker også viktigheten av at de ansatte har det bra på jobb *“men til syvende og sist er det brukertilfredshet, leverer vi de tjenestene som vi skal levere, er vi der for bruker og for samfunnet som vi skal være og*

*innenfor kontoret fire vegger så kunne det vært veldig fint å måle arbeidshverdagen til de ansatte”.*

Selv om flere informanter mener at det er andre områder det bør fokuseres på når man blir målt i sitt daglige arbeid, er det også et ønske og behov for å bli målt til en viss grad, som tidligere nevnt. Det er flere som uttrykker nødvendigheten av måling i NAV. En kvinnelig medarbeider sier blant annet *“Målene gjør jo til at vi blir drevet litt frem også og til å ta i bruk disse tingene, disse verktøyene vi har så det er jo en fare for at ting kanskje hadde sklidd litt mer ut også”.* En kvinnelige leder er også tilfreds med måten man blir målt på i dag, og mener at det er slik det bør være. Hun uttrykker følgende *“ja det er jo viktig å måle på den måten vi gjør i dag også så jeg vet ikke om jeg har så mange andre ideer om det”*

På et NAV kontor i Vestviken hvor de har laget egne virksomhetsplaner ser informanten nytten av å sette egne mål for å rette fokus og innsatsen der det er behov, samtidig som de også følger de overordnede målene. Samme informant har følgende å si om de fastsatte målene i NAV *“.. jeg bruker ikke alle jeg. Så jeg lager de.. altså litt av det jeg egentlig sa så har vi på en måte snevra det inn til det vi mener og så får noen andre måle det da. Så kan man få statistikken på det så får man heller ta en diskusjon.. noen andre, på de målene som andre synes er relevante å måle. Så, man må gjerne.. jeg tenker at man må heller gjøre om til statistikk da i stedet for mål”.*

#### *5.1.1.1 Oppsummering måling*

Informantene viser at det er et behov for å se på andre måter å måle på for å styrke arbeidet i NAV. Flere av informantene påpeker viktigheten av å se på brukervedvirkning og kvaliteten i det arbeidet vi utfører. Det er også et gjennomgående fokus på at det bør være trivselsmålinger på NAV kontorene. Dette begrunnes med at hvis ansatte trives på jobb vil dette bidra til bedre brukeroppfølgning og måloppnåelse. Til tross for at flere ser behov for dette, er det også flere som ser behov for fastsatte mål, blant annet for at vi skal arbeide likt og å ha noe å strekke oss etter.

#### **5.1.2 Egne mål**

I intervjuene med ledere og medarbeider i NAV fremkommer det ulike meninger om behov for egne mål. Dette vil vi komme nærmere inn på nedenfor. Bentzen (2018) viser til at hvor mye medarbeiderne har vært med å bidra til styringsmekanismene bidrar til hvordan styring påvirker den enkelte medarbeider ved oppgaveløsning

I intervjuene kommer det frem ulike utsagn om hva informantene tenker om å fastsette egne mål. Flere er opptatte av hva egne mål kan bidra med i brukergruppene de jobber med, blant annet å gjøre lokale tilpasninger. En av medarbeiderne uttrykker “...*jeg tenker at vi da kunne truffet litt bedre i forhold til å kvalifisere brukere i forhold til behovet i det lokale arbeidslivet i hvert fall kanskje ville vært til hjelp..... sånn at det er sikkert mange fordeler med litt mer lokal målstyring*”. Samtidig ser vi at andre kontorer allerede har mindre fokus på de sentrale målene og har en opplevelse av å jobbe med kvalitet i møtet med bruker og setter mål som de ser som mest hensiktsmessige. En medarbeider fra kontorene hvor det er mindre fokus på mål og setter egne mål uttrykker “*Det er noe det vi gjør eller på en måte gjør, og så snakker vi kanskje ikke om målene våre i form av tall, men i form av kvaliteten av hva slags fokus skal vi ha nå og hvorfor er det bra og dårlig*”.

Flere ansatte har som nevnt et fokus på brukerorientering, men mange har helhetsblikk og ser viktigheten av at vi er ett NAV som skal jobbe likt. Dette fremkommer hos flere informanter. Blant annet sier en kvinnelig leder “*Jeg tenker som så at det kan være greit å ha et utgangspunkt å gå ut ifra og så kunne vi fylt på med egne mål kan du si. For det er jo dette med likheten i NAV, for vi er jo mange forskjellige mennesker*”. Det samme forteller en kvinnelig medarbeider: “*...for å gjøre at ting er likt og for at det skal være litt rettferdig så trenger man noen føringer på hva målene skal være, og så kan det være veldig fint at resten av målene kan NAV være med på å bestemme som myndige NAV-kontor fordi man kjenner til kontoret best*”. Topplederen som ble intervjuet ser også at det kan være naturlig å ha noen lokale mål, men ikke til enhver pris. Det er viktig å ha felles mål som samler NAV. Topplederen uttrykker: “*Jeg tenker at det er helt naturlig å ha en miks, eller en balanse mellom lokalt fastsatte mål og mål som er mere kan du si.. sentralt eller høyere opp i systemet*”

Noen informanter arbeider på kontorer hvor de i stor grad allerede fastsetter egne mål og har derfor erfaring om hvordan dette oppleves. En av de kvinnelige lederne på et av de NAV kontor fortelle at deres egne mål er like de målene som ligger sentralt. “*Målene som er i virksomhetsplanen er jo kommet etter runder i avdelingene som har blitt spilt inn til meg og ledergruppen. Det er jo det vi er opptatt av. Jeg har ikke de målene utenfra på et vis, selv om noen er sammenfallende*”. Ved å ha fokus på styringssignalene blir målene naturlig samsvarende med de overordnede målene. Hun fortsetter med å si “*Jeg opplever at vi setter de målene selv som vi har, fordi vi vil jo naturlig sette mål etter styringssignalene og da er det sammenfallende uansett*”.

Ved et av NAV kontorene som lager virksomhetsplan har de i flere år jobbet med å sette egne mål og benytter kunnskapen til medarbeiderne på kontoret for å bistå i denne jobben.

Informanten forteller *“dette gjør jo oss mere utviklingsorientert. Gjør oss mer myndig i den forstand hvis man tør å si at jeg driter i dialogmøte 2 tallene jeg. For det er ikke relevant for hverken kvaliteten eller resultatoppnåelsen på for eksempel det området da. så man må jo tørre å stå i det da. å tørre å si at vi mener at fra våre analyser og vår beholdning og vårt innhold der så er det disse parameterne som vi mener vil gi størst effekt på måloppnåelsen da”*.

#### *5.1.2.1 Oppsummering egne mål*

Informantene har i stor grad sagt det samme om å ha egne mål på kontorene. Noen få kontorer har større fokus på kvalitet i brukeroppfølgingen fremfor å mette måltall. Gjennom å fastsette egne mål ville det kanskje vært større mulighetsrom til å se på kvaliteten. De fleste ser på et behov for en balansegang mellom egne og sentrale mål. Årsaken til dette handler om at NAV er en stor organisasjon med behov for noen felles mål. Kontorene som allerede har egne mål sier at selv om de har egne mål, som de anser som det beste for brukerne på kontoret, følger de styringssignalene slik at målene samsvarer med målene satt fra politisk hold.

#### **5.1.3 Tid**

Tiden vi har til rådighet til å utføre det daglige arbeidet nevnes ofte i NAV, og noe som informantene også nevner. Bentzen (2018) forteller at myndiggjøring handler om å skape et mulighetsrom gjennom å sikre at det er prioritering av ressurser, tid og rom til faglig utfoldelse. Det er dermed snakk om å utvikle engasjement, faglighet og ressurser slik at man får et mulighetsrom til å utføre sine oppgaver (Bentzen, 2018). Det er derfor interessant å se hvordan de ansatte føler at de får utnyttet tiden, og om de føler at de har nok tid til å utføre sine arbeidsoppgaver i forhold til målkravene.

Flere av informantene sier at tid er en mangelvare i det daglige arbeidet. Blant annet forteller en kvinnelig medarbeider *“...generelt tror jeg det hadde vært positivt å ikke ha så mange mål som man måles etter. Det er en tidstyv, rett og slett”*.

Dette understreker også en av de andre medarbeiderne. Informanten viser til at målstyring i den grad den eksisterer i dag kan fjerne fokuset på den viktige oppgaven, som er å være til stede for å bistå brukerne. Informanten sier *“..at det kanskje tar bort fokuset på det man egentlig skal gjøre..”* Dette blir også bekreftet av ledere i NAV som sier *«Vi trenger ro»*.

Dette understrekes av flere informanter både medarbeidere og ledere. En av medarbeiderne understreker det ved å si *“Tid, jeg trenger tid, jeg trenger arbeidsro”*.

En medarbeider går hardt ut mot bruk av måltall og synliggjør at han mener at bruk av måling i arbeidet reduserer kvaliteten i jobben med brukerne. Han sier *“hvis jeg er mer opptatt av å please og måltall uten å gå inn på den enkelte bruker og bruke tid på den enkelte bruker. Så feiler jeg som rådgiver hos NAV, eller som veileder”*.

#### *5.1.3.1 Oppsummering tid*

Flere informanter sier at målstyringen i NAV i dag kan være en tidstyv som tar oppmerksomheten bort fra kvaliteten i brukeroppfølgingen. Flere av informantene peker på et behov tid til å utføre sine oppgaver og opplever at målstyringen setter begrensinger for dette. En veileder sier at man har feilet dersom man er opptatt av måltallene fremfor å bruke tid på brukeroppfølgingen.

#### **5.1.4 Ressurser**

Det er gjentakene at det er behov for ressurser i offentlige organisasjoner. Dette er ikke et unntak i vår studie. Grund (2021) viser til at det er viktig med styring og ledelse når knappe ressurser skal fordeles for å benytte ressursene effektivt. Dette fremkommer også i perspektivmeldinger fra regjeringer. Alle er godt tjent med god kvalitet på tjenestene som leveres av det offentlige. Informantene snakker også mye om ressurser gjennom intervjuene, og om hvordan dette påvirker deres arbeidshverdag i oppfølging av brukerne. Informantene viser til behovet for mer tid til å håndtere sine oppgaver, og ved å sette egne mål kan det gi mer tid til å fokusere på oppgaven.

Både medarbeidere og ledere uttrykker behovet for mer ressurser i enhetene og viser til store porteføljer som vanskeliggjør god oppfølging. Videre har de et ønske om å kunne være mer ute hvor brukere og arbeidsgivere befinner seg. En kvinnelig medarbeider forteller *“Jeg trenger ekstra arbeidsressurser der ute”*. En annen kvinnelig medarbeider forteller også om tilsvarende opplevelser på et annet NAV *“Jeg føler jo at når man blir for nedlesset så blir jeg stresset og da kjenner man på at ting hopper seg opp og det synes jeg er litt ubehagelig. Sånn at det er jo det at vi har nok folk og grei arbeidsmengde”*.

En av lederne viser til at det er mange brukere og færre saksbehandlere som gjør at man ikke har tilstrekkelig tid til god brukeroppfølging. Informanten sier *“Det jo mange brukere og vi blir jo færre saksbehandlere eller veiledere. Så det er jo et aber da. at man får dårligere tid til*



*å følge opp den enkelte*". En av de andre lederne ser også et behov for økte ressurser for å kunne bistå de ansatte, samt øke mulighetene til å arbeide mer utadrettet. Vedkommende forteller *"Jeg håper på gode driftsbudsjett fremover sånn at man klarer å ivareta de ansatte også"*.

Det er flere som forteller om store porteføljene og behovet for flere ressurser både med tanke på oppfølging av brukere, men også å følge utviklingen i NAV, i tillegg til å holde seg faglig oppdatert. En av medarbeiderne sier *"Ja, da tenker at lokalkontor må være ha gode nok ressurser for å være bemannet for at vi faktisk kan god kvalitetsmessig oppfølging av brukere og at det ikke blir sånn at man har 200 mennesker i porteføljen din, men at du kan ha et overkommelig antall mennesker så du klarer å balansere det å kunne lære deg alt det nye av hva som skjer av regler og også kunne sørge for å ha tilstrekkelig veiledningskompetanse, men også følge med på den digitale utviklingen som skjer og for å kunne klare å henge med på alle de tingene der"*. Flere informanter sier at manglende ressurser bidrar til at oppfølgingen ikke blir optimal. Man prøver å gjøre så godt man kan. En kvinnelig medarbeider uttrykker *"Ja, vi mangler og trenger noen folk for å si det sånn. Vi trenger hoder og hender så fremt til at de ikke er på plass så er det bare å ivareta de brukerne på best mulig måte"*.

#### *5.1.4.1 Oppsummering ressurser*

Behovet for ressurser er et viktig tema for flere av medarbeiderne og lederne i enhetene vi har utført intervjuer. Informantene forteller om stress over økende arbeidsmengde, brukere som ikke får tilstrekkelig oppfølging, og medarbeidere som ikke får den faglige utviklingen de er i behov av grunnet mangel på ressurser på kontorene. Når informantene snakker om manglende ressurser forteller de at de fokuserer på å ivareta brukerne så godt de kan. Andre igjen har et fokus på at man ikke får vært så aktive ute hos arbeidsgivere og brukere som man skulle ønsket.

#### **5.1.5 Utvikling**

Utviklingen i offentlige organisasjoner går fort ved blant annet stadig digitalisering og endring av regelverk. Grund (2021) viser til at det er viktig at man passer på at organisasjonenes kunnskap utvikles over tid, slik at man er rustet til å håndtere den store digitaliseringen. Bentzen (2018) forteller at man ved å utvikle engasjement, faglighet, og ressurser skaper et mulighetsrom til å kunne utføre sine oppgaver. I intervjuene kom det frem at en opplevd utfordring å utvikle seg i NAV, spesielt på lokalkontorene. En kvinnelig

medarbeider uttrykker seg slik *“..det er jo litt sånn begrenset hvordan utvikling man har på i jobben på et lokalkontor”*. En annen medarbeider forteller om mulighetene og begrensningene til å kunne utvikle seg. *“Kompetansemessig er det alltid en mulighet for å utvikle seg, men det må gis rom og tid til det også, og hvis det brenner overalt og arbeidsoppgavene som må utføres så settes egenutvikling litt på vent “*.

Flere av informantene forteller om hvordan tid, rammer og regelverk setter begrensninger for utvikling på NAV kontorene. En kvinnelig medarbeider forteller *“det er jo litt begrenset hva man kan lære av nye ting for vi holder jo på innenfor disse ytelsene og den oppfølgingen innenfor de veldig tydelige rammene vi har da”*. En av informantene, en kvinnelig leder snakker om situasjoner hvor medarbeiderne har prøvd å til nye ting som vil være bedre for brukere, men rammer og regelverk hindret dette. Lederen forteller *“Man har jo noen som har så lyst til å få til så mye, som forsøker å omgå ikke sant.. det vet du jo Kristina, men som regel, så veldig ofte så stopper det. Og det er jo veldig synd. Jeg ser jo at intensjonen er god og at de ville oppnådd veldig godt med det”*. Videre fortsetter informanten *“Nei, det er jo mulig at ikke alt skulle vært så regulert, at det skulle vært større spillerom i forhold til verktøykassen som vi har da”*. En annen leder fra et av kontorene som setter egne mål underbygger dette. De er fortsatt styrt av rammene fra politisk hold og opplever det samme som kontorer med tradisjonelle målsettingene. Informanten sier *“Men så ligger det et lovverk som låser oss til en metodikk som ikke kommer brukerne til gode da. så det tenker jeg er noe av utfordringsbildet da på en del områder”*. lederen følger opp dette og forteller at *“Det er et regelverk, altså de rammene som blir satt for oss i forhold til regelverket.. det gir jo ikke noe sånn kjempestor grad av fleksibilitet i den forstand, eller man kan jo liksom ikke finne på hva som helst”*.

#### 5.1.5.1 Oppsummering utvikling

Informantene forteller om muligheter til å utvikle seg og få kompetanseheving, men at dette begrenses av tiden de har tilgjengelig. Den daglige jobben blir prioritert over utvikling grunnet tidsmangel. Noen ledere forteller om at NAV er styrt av et rammer og regelvel som begrenser mulighetene til å utvikle seg og å være innovative i denne offentlige organisasjonen.

### **5.1.6 Oppsummering mål- og resultatstyring**

Informantene i vår studie har ulik grad kjennskap til MRS. Informantene ser et behov for å skifte målfokus og trekker frem brukermedvirkning og kvaliteten på jobben som utføres av NAV ansatte. Ansattes trivsel er også et element man ønsker å måle, da trivsel fremmer bedre prestasjoner. Mange av informantene ser også et behov for å ha en noen fastsatte mål for å kunne arbeide likt i de ulike enhetene. Informantene mener at dette sammen med egne mål kan være hensiktsmessig for å gi god brukeroppfølgning. På kontorene som har egne mål sier informantene at de fastsetter mål som er det beste for nettopp dette. Informantene forteller at målstyringen man har i dag kan være en tidstyv for å ha en god brukeroppfølgning. Manglende ressurser er et tema som går igjen. Informantene forteller om stress ved store porteføljer og krav til dokumentering som medfører at oppgavene hopper seg opp. Man har ikke tid til faglig utvikling og kompetanseheving som man er i behov av grunnet manglende tid og ressurser. Informantene forteller at regelverk og rammer også setter begrensninger for faglig utvikling og innovasjon i organisasjonen.

### **5.2 Ledelse**

I det følgende presenteres den andre av de fem hovedkategoriene. Burns (1978) definerer ledelse som: *“Leadership is the reciprocal process of mobilizing, by persons which motivates certain motives and values, various economic, political and other resources, in a context of competition and conflict, in order to realize goals independently or mutually held by both leaders and followers”* (Burns 1978 gengitt i Hoxha, 2015 s. 425). Karp (2019) viser til ledelse som et resultat av at man klarer å skape organisatoriske prosesser, samhandling, dynamikk og relasjoner. Det er viktig at de ansatte føler seg trygge på arbeidsplassen for å kunne bidra til organisasjonens suksess (Karp, 2019).

Etter koding av datamaterialet har vi funnet fem underkategorier til ledelse. Disse er:

- Tillit
- Handlingsrom
- Styring
- Faglig sterk
- Handlekraft

### 5.2.1 Tillit

I det norske arbeidslivet finner man en stor grad av tillit mellom ansatte og ledere, også mellom myndigheter, arbeidsgivere og arbeidstakere (Grund, 2021). Tillit er viktig for både ledere og medarbeider og nevnes ofte i intervjuene. Både lederne og medarbeiderne viser til at det er viktig med tillit til lederne, i tillegg til gjensidig tillit i den daglige jobben. Som tidligere nevnt handler tillit om å stole på atferden hos en annen part uten at man har noen forsikringer fra den andre parten. Ved å ha og vise tillit må man også akseptere sin egen sårbarhet (Julsrud, 2018).

Flere informanter snakker som nevnt om tillit. Det legges noe ulikt i hvordan de tolker begrepet og hva de legger mest vekt på, men alle ser viktigheten av tillit. En mannlig leder forteller om å ha tillit på et overordnet plan i sitt lederskap *“men det handler jo om for min del, altså en høy grad av tillit rett og slett”*. En kvinnelig leder på et annet kontor sier det samme, men bygger videre på relasjonene til de ansatte *«..det synes jeg egentlig er en god lederegenskap – og bare ha tillit. Og samtidig som leder så skal jeg det. Tenkt hvis jeg ikke hadde tillit til mine ansatte, da begynner du å detaljstyre, tror jeg»*. Den samme lederen forteller at man må ivareta de ansatte *“Først og fremst må du ta vare på medarbeiderne dine”*. Viktigheten av å ivareta sine ansatte blir nevnt flere ganger av lederne. En annen kvinnelig leder forteller at det er grunnleggende å ha forståelse og være et medmenneske. Hun sier *“at man er et medmenneske og kan snakkes både med og til. Og har forståelse for at det i perioder kan være tungt”*.

En av de kvinnelige lederne utvider sin definisjon på hva god ledelse er. Det er en person man får tillit til. Informanten forteller at det er grunnleggende å være til stede både i relasjoner og fag for å være en god leder. *“Det er jo å holde seg oppdatert faglig, og å være tett på. Men så er det jo relasjonsbygging med de ansatte. Og så på den måten når man er tett og nært på så klarer man jo å få god kontroll fordi de har den tilliten de trenger både for å spørre om det er nå, si fra om det er noe. Og det at vi har åpenhet”*.

En av medarbeiderne forteller om viktigheten av at andre stoler på at man utfører arbeidsoppgavene *“for meg så er tillit det og – at folk rundt deg – både ledere og de andre ansatte har tro på eller sann stoler på deg, og vet at du gjør det du skal”*.

Medarbeiderne anser at tillit er et viktig element i god ledelse. En av medarbeiderne sier at *“En god ledelse for meg er en ledelse for meg som ser hver enkelt ansatt, ivaretar den*

*omsorgsplikten som en arbeidsgiver har og er også med på å utvikle hver enkelt ansatt og ser potensialet og behovene, men er også villig til å komme med konstruktive tilbakemeldinger der hvor det trengs. Pushe der hvor det trengs”.*

#### *5.2.1.1 Oppsummering tillit*

Informantene er opptatte av gjensidig tillit mellom ansatte og ledere. En av lederne fremhever hvor viktig det er å ha tillit for å unngå detaljstyring av sine medarbeidere. Videre blir det også snakket om viktigheten av å skape gode relasjoner og ha åpenhet for å skape tillit til ledelse og de ansatte. Videre ser informantene det som viktig at man har faglig kompetanse og kan pushe, samt si fra når det er nødvendig.

### **5.2.2 Handlingsrom**

Informantene nevner flere ganger i intervjuene om mulighetene for, eller mangel på handlingsrom, og mange av informantene er opptatt av dette. En høy grad av tillit i relasjon til leder har betydning for hvordan medarbeidere presterer og deres produktivitet. Dette kan forklares med at tillit mellom leder og ansatt bidrar til at man ikke trenger å benytte ressurser på overvåking og kontroll (Bentzen, 2018). Ved å gi handlingsfrihet vil man kunne utnytte det potensialet man har i sine medarbeidere (Jacobsen og Thorsvik, 2019). Informantene har ulike opplevelse og forståelse av hva handlingsrom er for dem. Noen sier at lederne må tørre å gi slipp, ha tillit til de ansatte, og det skal være lov å gjøre feil. Eksempelvis sier en mannlig medarbeider «*Så må en leder ha nok baller til å tillate at andre tar litt ansvar*». En av de andre medarbeiderne sier noe lignende “*...at lederen min har troen på meg og ikke trenger å gå i sømmene på hva jeg gjør og lederen min kan gjøre det han skal gjøre og så de tingene jeg skal gjøre*”.

Flere ledere snakker om viktigheten av at de ansatte har handlingsrom og beskriver dette som en del av å utøve god ledelse. En av lederne forteller “*god ledelse at du stoler på medarbeiderne dine og at du lar dem få litt handlingsrom, og lar dem få jobbe selvstendig så langt det er mulig*”. Videre er flere av lederne opptatte av at det må være rom for å gjøre feil. En av lederne uttrykker seg slik “*Å ha en høy grad av smidighet. For folk gjør feil, jeg gjør feil. Man altså får muligheten til å gjøre det da*”.

#### *5.2.2.1 Oppsummering handlingsrom*

Både medarbeider og ledere er opptatte av å ha et visst handlingsrom. Flere informanter forteller om viktigheten av at man får tildelt ansvar og at ledere har tillit til at man utfører

jobben. Flere av lederne forteller også om viktigheten av å gi handlingsrom, å la medarbeiderne arbeide selvstendig, og tørre å la folk gjøre feil.

### **5.2.3 Styring**

Innen ledelse er informantene opptatt av styring i ulik grad. Styring er i stor grad systemorientert, da styring er lederens forsøk på å beslutte noe på vegne av en gruppe ved å benytte de formelle styringsinstrumentene som finnes (Johnsen, 2010 gjengitt i Grund, 2021). Bentzen (2018) forteller at styring handler om virkemidler og redskaper man har som kan brukes for å nå organisasjonens mål.

Det er de fleste ledere som har en formening om styring i enhetene, men også noen medarbeidere har en mening rundt dette. En av medarbeiderne mener at *“...en god ledelse er at en leder har god oversikt over hva han skal gjøre i en avdeling, og har et klart mandat, hva som skal leveres og ikke leveres”*. Mange av lederne fokuserte på viktigheten av å levere resultater gjennom å følge de mål som er satt. En av lederne forteller *“Men du må peke i retning av mål og så må du prøve å beholde folk i jobben og ha det gøy”*.

Fokuset på MRS når man skal styre i NAV kontorene er også ulike. En av lederne fra kontorene som har egne fastsatte mål forteller *“Jeg er veldig glad i statistikk og analyser og veldig mye tall. Men det er ikke nødvendigvis slik at jeg bruker det veldig sånn aktivt ut hvis du skjønner, altså til å styre”*. Han fortsetter utdyper dette ytterligere *“...det er jo viktige områder da som man må følge med på så det er jeg litt opptatt av, av å følge med på det, men ikke nødvendigvis styres etter det”*.

Topplederen i NAV uttrykker viktigheten av å ha fokus på strategien i arbeidet og hvordan man skal levere tjenester *“De gode lederne der, de.. de setter seg inn i den strategiske retningen, og så stiller de seg spørsmålet – hva betyr det for NAV, men ikke minst da hva betyr det for vår enhet og hva betyr det for det vi sitter i. hvordan skal vi bidra til å levere ...”*.

#### *5.2.3.1 Oppsummering styring*

Informantene sier at styring er en del av å lede og viser til ulike sider ved dette. En av medarbeiderne forteller at det er viktig at lederne har god oversikt og vet hva som skal leveres. Mange av lederne hadde også fokus på å følge MRS og levere på dette, men at det også er viktig å huske at de ansatte skal trives. En av lederne uttaler at han i mindre grad

styrer etter tall og måling, selv om han har et blikk på det. Toppleder forteller også at det er viktig å sette seg inn i det strategiske arbeidet.

#### **5.2.4 Faglig sterk**

Flere informanter beskriver behovet for en faglig sterk leder. Karp (2019) hevder som tidligere nevnt at ledelse er resultatet av at man som leder evner å skape relasjoner, dynamikk og samhandling til de ansatte og det som foregår i organisasjonen. Det er essensielt at de ansatte føler seg trygge på jobb for at organisasjonen skal oppnå suksess.

Både ledere og medarbeidere beskriver at evnen til å se organisasjonen helhetlig både med tanke på å skape relasjoner, som tidligere nevnt, men også å være til stede og ha kunnskap om hvordan medarbeiderne arbeider. En av medarbeiderne uttrykker *«Og så synes jeg det er veldig greit at en leder evner å sette seg inn i helheten – ikke bare i det spesifikke»*. Topplederen kommer inn på det samme når han forteller *“Nei, god ledelse er blikket for helheten”*. En annen leder forteller at det er viktig å finne ro, ha kunnskap, og være til stede for de ansatte. Hun forteller *“Det handler om å senke skuldrene og vise – for meg er god ledelse å forsøke å være til stede, at jeg kan jobben min – jeg vet hva jeg holder på med”*.

Når det kommer til å se et helhetsbilde over organisasjonen uttrykker en annen leder seg følgende *“altså en god leder må jo ha god oversikt. Jeg tenker både sånn faglig og.. jeg tenker sånn over sine ansatte også i forhold til.. ja.. hvordan arbeidsoppgaver er fordelt og hvordan man jobber. Det har jo noe med den kvaliteten på den tjenesten man leverer til brukerne”*.

##### **5.2.4.1 Oppsummering faglig sterk**

Informantene forteller at det er viktig at leder har god oversikt og evner å se helhetlig. De sier at det er viktig at lederne ser de ansatte og er til stede. Det er også viktig at de har kunnskap om hva de ansatte arbeider med og har faglig kompetanse. Dette for å kunne ha en oversikt over hvordan de ansatte jobber på kontoret, og er ifølge en leder essensielt for at man skal kunne levere god kvalitet på tjenester til brukerne.

#### **5.2.5 Handlekraft**

Informantene forteller om et behov for en oppmerksom og handlekraftig leder. En god leder er tydelig, samt har evnen til å kombinere strategisk tankegang og drift. En god leder har også evnen til å skjære gjennom ved behov (Arnulf, 2020 gjengitt i Grund, 2021).

Under temaet ledelse hadde flere informanter tanker om hva de vurderer som god ledelse. Handlekraft er sett på som en god egenskap. En medarbeider sier blant annet «*God ledelse, sånn stikkordsmessig er det tydelighet*». Topplederen er enig i å være en tydelig leder er en god egenskap, men sier videre “*Tydelighet og det å på en måte også å se medarbeiderne sine og være tett nok på og å fange opp hvor er det kanskje noen trenger noe, ikke sant*”. En annen medarbeider påpeker også viktigheten av at en leder er handlekraftig og uttrykker “*Og sånn i forhold til å ta ansvar ikke sant.. å ikke være redd for å ta tak i ting*”.

#### *5.2.5.1 Oppsummering handlekraft*

Flere medarbeidere uttrykker at handlekraftige ledere er en viktig egenskap. Dette både med tanke på å være til stede, fange opp ting, være tydelig, og tar tak i ting ved behov.

#### **5.2.7 Oppsummering ledelse**

Informantene er opptatte av gjensidig tillit mellom ledere og ansatte. Informantene sier at det er bra med mindre detaljstyring, mer handlingsrom og ansvar, og mer selvstendig arbeid. Det er også ansett som viktig at leder har gode relasjoner, er åpen med det ansatte, samt å ha faglig kompetanse. Videre er en god lederevne å ha god oversikt, se helheten, og at de har kunnskap om hva som skal leveres. Lederne har et fokus på å skulle levere etter de fastsatte målene, samtidig ivareta de ansatte. Det er dog noen ledere som ikke har et like stort fokus på måltall som andre. Flere informanter mener at det er en god egenskap at leder er handlekraftig for å være tydelig, ta tak i ting ved behov, og at de ser helheten.

### **5.3 Kompetanse**

I intervjuene er kompetanse et sentralt tema, og vi vil her presentere dette som den tredje av fem hovedkategorier. Både ledere og medarbeidere nevner ofte kompetanseheving og utviklingsrom. Spurkeland (2019) forteller at ansatte besitter mye kompetanse i dag, og at en leders oppgave er derfor å motivere de ansatte. Ved å gi tillit til de ansatte skapes det muligheter for at deres faglige kompetanse kan få større spillerom. Dette kan føre til større mulighetsrom for å skreddersy løsninger til den enkelte innbygger (Bentzen, 2018).

Etter koding av datamaterialet har vi funnet tre underkategorier til kompetanse. Disse er:

- Handlingsrom
- Egenutvikling



- Begrensninger

### **5.3.1 Handlingsrom**

Tilliten mellom ansatte og ledere blir større når det er fokus på oppbygging av kunnskap gjennom utvikling av nettverk og deling av ideer i omgivelsene (Lee; Gillespie, Mann & Wearing, 2010 gjengitt i Bentzen, 2018). Ved å delegere og involvere øker man handlingsrommet til medarbeiderne (Bentzen, 2018).

I intervjuene snakket informantene om handlingsrommet under flere av temaene i intervjuet. Alle hadde meninger om hvor stor grad av handlingsrom man har på NAV kontorene. Medarbeidere snakker om ønske og mulighet for økt kompetanse, mens ledere snakker om hvordan arbeidsmengde, rammer og regelverk påvirker dagens handlingsrom. En leder som jobber ved et av kontorene hvor de fastsetter egne mål sier *“Når det gjelder kompetanseutvikling så tror jeg at veldig mange ønsker mer kompetanse. Det går hånd i hånd med hvordan man opplever hverdagen sin da, og hvor mye man har å gjøre. Så det tror jeg er veldig forskjellig fra område til område, og hvordan trykket er”*.

Flere medarbeidere uttrykker behovet for økt ansvar, da dette kan øke motivasjonen, samtidig som det kan gi økt handlingsrom. En av medarbeiderne forteller *“.. det å få litt mer ansvar og få litt mer utfordringer.. Det gjør jo også at man føler litt mer motivasjon”*. Flere av lederne fremhever nødvendigheten av å ha motiverte medarbeidere for å oppnå god kvalitet på tjenestene til brukerne, samt å nå de fastsatte målene. Den samme lederen fremhever også *“vi må ha motiverte, kompetente.. altså og myndige i positiv forstand da, veiledere som er grunnstammen til hele suksessen vår”*. Flere ledere fokuserer på ansattes kompetanse og motivasjon i jobben, da dette er essensielt for gode prestasjoner som kan gi økt handlingsrom. En av lederne sier *«Du skal vite hvorfor du er der og hvem du er det for utover det så bruker du faget ditt, erfaringen din, skjønnnet ditt»*.

#### *5.3.1.1 Oppsummering handlingsrom*

Medarbeidere og ledere uttrykker et behov for at medarbeidere har rom til å bruke sitt skjønn, og økt handlingsrom for å levere gode tjenester. Medarbeidere sier at økt ansvar kan gi større motivasjon i arbeidshverdagen. Lederne sier at myndige medarbeidere er viktige for organisasjonen.

### 5.3.2 Egenutvikling

Informantene nevner flere ganger i intervjuene muligheten for egenutvikling. Dette gjennom ansattes arbeidsoppgaver, nye regelverk og endringer. Hvis autonomi skal virke etter sin intensjon er det viktig at de ansatte har gode ferdigheter til å arbeide selvstendig (Martinsen, 2017).

Det snakkes ulikt om hvilke muligheter den enkelte har til egenutvikling, og hvor opptatte de er av bekreftelse eller jobbe selvstendig. Felles for informantene er at det er behov for egenutvikling, da de fleste uttrykker ønsker det. Mulighetsrommet virker noe ulikt ut fra hvor den enkelte informant har arbeidsplass. En medarbeider fra et større NAV kontor sier *“Kompetansemessig er det alltid en mulighet for å utvikle seg, men det må gis rom og tid til det også, og hvis det brenner overalt og arbeidsoppgavene som må utføres så settes egenutvikling litt på vent”*. Samtidig sier en leder fra et mindre NAV kontor *“Jeg tenker at de har fått god mulighet for å bruke den kompetansen de har og utvikle den. Og det å samarbeide i lag og gjøre hverandre gode da, de som har jobbet innen forskjellige felt”*. En medarbeider fra et større NAV kontor sier at det etterstrebes å gi ansatte den nødvendige kompetansen *“Jeg føler at de prøver på kontoret og spre ut litt ting sånn at folk kan føle at de får noe kompetanseheving eller utvikling innenfor det vi har å rutte med av kompetanseutvikling”*.

Mange ledere mener at det er viktig at medarbeidere får kompetanseheving og verdsetter medarbeidere som ønsker å utvikle seg. En av lederne forteller *“Det er liksom det der almene kompetansehevingen. Og så dukker det opp behov. Plutselig så finner vi ut vi har behov for et eller annet og at noen har lyst til å gjøre det og da kan den få kompetansen som trengs for å bli det. Så kompetanse en av de største tingene på agendaen vår rett og slett og det er viktig for oss”*. Topplederen viser også til viktigheten av at medarbeiderne tar ansvar for egen utvikling *“Jeg er jo opptatt av at man tar vare på seg selv, løser arbeidsoppgaver, tar ansvar for egen utvikling”*.

Flere av lederne fremhever også hvor gode den enkelte medarbeider er til egenutvikling, men det varierer fra medarbeider til medarbeider. En av lederne sier *“Dette med kompetanseutvikling og det å hive seg på endringer og det som er nytt, der ser jeg at hver gang det kommer noe eller.. at de har stort behov for fagdager eksempelvis, at de får bekreftelse og opplæring slik at de vet at de gjør ting rett”*.

### 5.3.2.1 Oppsummering egenutvikling

Flere medarbeidere snakker om kompetanseheving og egenutvikling, samtidig som det skal være tid og rom for å gjøre det. Lederne nevner at det er viktig at ansatte utvikler seg og at de i stor grad legger til rette for det. De uttrykker også at noen er gode på egenutvikling, men dette er varierende. En leder viser til at flere ansatte har et behov for bekreftelse.

### 5.3.3 Begrensninger

Grund (2021) viser til perspektivmeldinger fra ulike regjeringer som skriver at det er viktig med effektiv ressursbruk for å dra mest mulig nytte av begrensede ressurser og økt velstand. Økt kontroll kan medføre at medarbeiderne jobber innen fastsatte rammer som ikke viser den faktiske kompleksiteten (Bentzen, 2018).

Informantene nevner ulike ting når det gjelder begrensninger for å øke kompetansen på arbeidsplassen. Noen av medarbeiderne uttrykker at det å være trygg og trives på arbeidsplassen som essensielt for å prestere. En sier følgende *“Og det går på det med trygghet og trivsel på arbeidsplassen. Når du har det så leverer du. Du vil alltid levere hvis du trives”*.

En av lederne viser til undersøkelser de har hatt på arbeidsplassen om blant annet kompetanse. Han sier *“en stor grad det vi opplever er jo at mange både her og tidligere svarer at vi ikke utnytter kompetansen deres godt nok”*.

Mange av informantene snakker om rammer og lovverk som begrensninger for å utøve en tilfredsstillende jobb, samt benytte sin kompetanse. Lederne som har egne mål på sine respektive kontorer, er også styrt av de samme rammene og regelverk. En av lederne sier *“Det er et regelverk, altså de rammene som blir satt for oss i forhold til regelverket.. det gir jo ikke noe sånn kjempestor grad av fleksibilitet i den forstand, eller man kan jo liksom ikke finne på hva som helst”*. Han fremhever også måten man er organisert på som begrensninger, da dette kan medføre at ansatte ikke får brukt sin kompetanse på en tilfredsstillende måte. *“.. og måten vi er organisert er med på å gjøre at de opplever at de ikke får brukt kompetansen sin da, godt nok”*.

En annen leder snakker om hvordan rammer og regelverk medfører at man ikke kan bruke de tilgjengelige verktøyene til alle brukergrupper. Årsaken er at det er behovsstyrt og at dette begrenser hvilke muligheter vi kan tilby brukerne for at de skal bli selvforsørget. Hun sier *“Det er jo mulig at ikke alt skulle vært så regulert, at det skulle vært større spillerom i*

*forhold til verktøykassen som vi har da”. Hun fortsetter med å si “Men om de har så godt spillerom.. det kan det godt hende vi har for lite av rett og slett”.*

#### *5.3.3.1 Oppsummering begrensinger*

Noen informanter uttrykker et behov for trygghet og trivsel på arbeidsplassen. Hvis man opplever trygghet og trivsel vil man ofte prestere bedre. En leder nevner at ansatte ikke føler at de får utnyttet sin kompetanse tilstrekkelig. Flere ledere viser til at dagens rammer og lovverk setter begrensninger for hvilke verktøy som er tilgjengelig for noen brukergrupper. Dette medfører at man ikke i like stor grad får bistått brukere ut i aktivitet.

#### **5.3.4 Oppsummering kompetanse**

Informantene forteller om et behov for tid og mulighet for faglig utvikling, økt handlingsrom, og benytte skjønn for å levere god kvalitet på tjenester. Flere informanter viser også til at ansvar motiverer i arbeidshverdagen og lederne snakker om viktigheten av myndige medarbeidere i NAV. Lederne sier at medarbeiderne i ulik grad er gode på egenutvikling, samtidig at noen har behov for bekreftelse i sitt arbeid. En informant forteller om undersøkelse på sitt kontor som viser at medarbeidere ikke føler de får utnyttet sin kompetanse tilstrekkelig. Rammer og regelverk begrenser bruken av verktøy for noen brukergrupper i NAV, som medfører at man ikke får bistått brukere i tilstrekkelig grad. Noen av informantene fremhever viktigheten av trygghet og trivsel for å prestere godt.

### **5.4 Brukermedvirkning**

Som en fjerde hovedkategori presenterer vi brukermedvirkning. I NAV arbeider man tett med menneskene i samfunnet. Brukermedvirkning er derfor et område som medarbeidere og ledere har fokus på. De fleste som arbeider i offentlige organisasjoner ønsker å hjelpe mennesker når de leverer tjenester (Christensen et. al, 2021).

Etter koding av datamaterialet har vi funnet fire underkategorier til brukermedvirkning. Disse er:

- Tid
- Dialog
- Medbestemmelse
- Tiltak

### **5.4.1 Tid**

Det blir nevnt flere ganger om kravet til dokumentasjon, hvilket tar mye av tiden i det daglige arbeidet. Dette er tid man heller kan bruke på brukeroppfølging. En av medarbeiderne sier *“Det er mer og mer notater som går på egentlig å dokumentere hele linja. Og alle er mer og mer opptatt av det. Og da føler jeg at den enkelte bruker forsvinner oppi hele systemet”*.

De fleste informanter forteller om aktivitetskravet, men tiltaket man søker bruker inn i samsvarer ikke alltid med brukers behov. Flere av informantene forteller om brukere som har behov for tettere oppfølging og mer tid, da man må avklare brukers helhetlige behov. Dette samsvarer ikke med målene om rask avklaring og raskt ut i jobb. En av lederne belyser dette og sier *“jeg tenker at vi bør tenke forebyggende da. altså det med å bryte den sosiale arven. Tenke mer langsiktig i det vi gjør”*. Topplederen ser også behovet for å bruke mer tid på kartlegging av den enkelte. *“Nå er du kommet hit, vi skal bruke tid på å avklare deg, ikke sant. Og så finne ut hvilke muligheter du har reelt i forhold til arbeidslivet. Det kan ta tid ikke sant. Det kan på en måte.. bruke tid den veien”*.

#### **5.4.1.1 Oppsummering tid**

Informantene forteller om behovet for å gi brukere mer tid, men at dokumenteringen gjør at man har mindre tid til brukeroppfølging. Videre sier informantene at målkravene gjør at man ikke har tid til å avdekke brukernes reelle behov.

### **5.4.2 Dialog**

Mål- og disponeringsbrevet viser at ansatte i NAV skal ha god innsikt i brukernes behov (NAV, 2021c). Informantene har noe ulik oppfatning av hva god brukeroppfølging er og hvordan oppdraget skal løses i fremtiden. Brukeroppfølgingen i NAV er i stor grad styrt av dialoger, selv om man ser en økende grad av digitalisert brukeroppfølging. Som tidligere nevnt er det ulik oppfatning av hvordan god brukeroppfølging skal være i fremtiden. Noen har fokus på menneskelig kontakt, mens andre har fokus på bruk av digitale verktøy. Noen medarbeidere er opptatte av å møte brukerne fysisk, hvor en sier *“... jeg tenker vi må gjøre gode avklaringer i starten, gode behovsvurderinger. Det krever at vi ikke må slutte å møte brukere, selv om vi har digitale løsninger og alt dette der”*. Flere av lederne er også opptatt av at vi fortsatt møter brukere fysisk. En av lederne forteller *“Jeg har tro på litt menneskelig kontakt også, selv i fremtiden”*. Topplederen fremhever også viktigheten av at man sikrer at brukerne har forstått dialogen og uttrykker *“...tidlig i et møte mellom en bruker og NAV så må vi sørge for at den brukeren forstår liksom..”*.

Imidlertid er noen andre informanter mer opptatte av digitalisering. Topplederen viser til at hvis man har digitalisert oppfølging av brukere som behersker digitale verktøy, kan dette bidra til at man bruker ressurser der behovet er størst. Han sier “.. *digitalisere A4 brukerne våre. Og så må vi sørge for å få mere ressurser til de som trenger mere støtte underveis.*” Også noen av medarbeiderne viser til utnyttelse av den digitaliseringen som finnes og sier “*Da tenker jeg kanskje litt på at kanskje i enda større grad kan hente ut gevinsten av digitalisering – at det blir enda bedre*”.

Medarbeider og ledere anser det å være til stede der brukerne befinner seg er viktig. En av lederne uttrykker “... *jobbe litt mer utadrettet. Eller ikke bare litt mer, men mye mer utadrettet*”. Medarbeider uttrykker også et behov for å være der brukerne befinner seg, og sier blant annet “*Rive oss løs fra våre fysiske arbeidsplasser. Jeg tror pandemien har vært en øyeåpner for en del folk, men vi være der hvor brukeren er*”. En annen leder viser også til fleksibiliteten mellom bruk av ulike kommunikasjonsformer, men også hvor man møter brukerne, og sier: “...*at vi evner å være veldig sånn fleksibel i veiledningen vår da. både hvor, når og i hvilke kanaler da. så det tror jeg vi.. og ikke minst bare kanaler, men også steder*”.

#### 5.4.2.1 Oppsummering dialog

Informantene har ulike syn på hvordan dialogen med bruker bør være. Noen av informantene har fokus på at menneskelig kontakt er viktig, selv om NAV blir stadig mer digitalisert. Andre informanter mener at vi i større grad må ta i bruk digitale verktøy. Flere av informantene ser behovet for å møte arbeidsgivere og brukere der de befinner seg.

#### 5.4.3 Medbestemmelse

For å oppnå medbestemmelse må man ha en forståelse for brukernes opplevde utfordringer, samt være lydhøre for deres forslag og løsninger. Videre må brukerne få tilstrekkelig informasjon om rettigheter og muligheter slik at de har større muligheter til å vurdere hva skal gjøres (FO, u.å).

Informantene mener at medbestemmelse er viktig og nevner dette i intervjuene. En av lederne sier at vi har et potensiale til å bli bedre til å lytte til brukeres behov og ønsker, og sier “*Så det er noe med ... å være mye flinkere til å høre på brukerne da.*”. Han fortsetter med presisere viktigheten av å møte brukerne på en bedre måte og sier “*Det hjelper ikke hvor mye vi presser ut en bruker til selyforsørgelse hvis brukeren er særs misfornøyd med veiledningen og*

*kvaliteten på den og ikke stoler å oss. Det er noe mer enn bare det tallet ... som vi kanskje bør se på for oss som system for å bli bedre og møte neste bruker på en bedre måte". En av medarbeiderne uttrykker også behovet for å lytte til brukerne for å kunne gi god brukeroppfølgning. Hun forteller "Det tenker jeg vi aldri kan slutte med, å ta oss tid til å bli kjent med brukere og bli så god kjent med som mulig slik at vi kan treffe i forhold til deres behov for oppfølging".*

#### *5.4.3.1 Oppsummering medbestemmelse*

Informantene forteller om viktigheten av brukermedvirkning og et behov for å lytte til brukerne i større grad. Dette for å kunne gi brukerne oppfølging som samsvarer med deres behov.

#### **5.4.4 Tiltak**

NAV har et antall tiltaksplasser som skal benyttes og er en del av målkravene som settes. Regjeringen setter et måltall på antall tiltaksplasser og disse fordeles via fylket til lokalkontorene. Det forventes at disse plassene blir benyttet (Terum & Sadeghi, 2021).

Informantene ser positivt på å benytte tiltak, samtidig som de ser utfordringer rundt målstyring av dette. Flere informanter uttrykker at målkrav kan bidra at man jobber mer aktivt med dette, samtidig kan det bidra til at man plasserer brukere i tiltak som de ikke kan nyttiggjøre seg av. Dette for å mette et målkrav som ikke nødvendigvis er for brukers beste. En av medarbeiderne sier "På en måte kan det være bra fordi vi blir presset til å gå litt mer aktivt ut, følge opp mot arbeidsgiver. På den andre siden kan det føre til at brukere blir søkt inn på tiltak som de egentlig ikke har utbytte av." Man blir opptatte av at nå må vi bare få de ut i noe og... nå har vi alt for få inne på det tiltaket så nå må dere søke inn". En av de andre medarbeiderne forteller også om brukers manglende motivasjon til å være i tiltak, da brukerne ikke vet hva de selv vil eller er motiverte til å prøve. Hun forteller "Det er jo utfordrende fordi at man jobber jo med folk som ikke alltid vet hva de vil eller har motstand mot å prøve seg ut, eller som kanskje ikke passer inn i de tiltakene vi har sånn at jeg synes jo det kan være litt utfordrende".

Ved et av NAV kontorene hvor de i mindre grad er fokus på målstyring har de et annet forhold til måling og tiltak. Når de plasserer brukere i tiltak, er dette for brukers beste og ikke for å tilfredsstille et system. En sier "Jeg tenker jo at det påvirker i en positiv retning og at det er bra for brukerne fordi vi tar utgangspunkt i behovene deres når vi gjør de valgene vi

tar.” Hun sier videre “Hva er grunnen til at vi skal ta de valgene vi skal ta da, og hvorfor skal vi søke inn folk på tiltak, jo det er for å kunne bli raskere avklart. Det er for å kunne hjelpe dem videre raskere. Det er ikke for å fylle noen måltall som noen høyere opp har satt, men at det er for å gi best mulig brukeropplevelser da av å få oppfølging fra oss”.

#### 5.4.4.1 Oppsummering tiltak

Informantene viser til at tiltak kan være et nyttig verktøy, men at krav til å fylle tiltaksplasser kan medføre at noen brukere blir plassert i tiltak som de ikke nyttiggjør seg av. Dette for å tilfredsstillende målkra. Det er et tydelig skille mellom kontorer som følger målkra og de som ikke gjør det i like stor grad. Ved kontorene hvor de i liten grad har fokus på mål er det fokus på å vurdere tiltakene opp mot brukers behov og ønsker. De jobber ikke for å tilfredsstillende et system.

#### 5.4.5 Oppsummering brukermedvirkning

Informantene uttrykker et behov for mer tid til brukeropfølging. Dokumentering tar mye av tiden i arbeidshverdagen. Noen mener at dialogen med bruker er best ved fysiske møter, mens andre legger mer vekt på digital brukeropfølging. Flere av informantene mener det er viktig å være der bruker og arbeidsgiver befinner seg. Videre mener de at det er essensielt med brukermedvirkning og at ansatte lytter til brukere for å gi bedre brukeropfølging.

Informantene forteller at tiltak er et nyttig verktøy, men at målkra kan medføre at man plasserer brukere i tiltak som de ikke nyttiggjør seg av. Man ser forskjeller ved kontorer som har større fokus på målstyring i forhold til de som har mindre grad av fokus. De som har en mindre grad av fokus på måltall, fokuserer på kvalitet fremfor måltallene.

### 5.5 Politikk

I dette kapittelet presenterer vi den siste hovedkategorien som er politikk. Som tidligere nevnt har NAV to styringslinjer, og har et partnerskap mellom den kommunale og statlige styringslinjen. NAV er styrt politisk, hvor den øverste leder er arbeids- og inkluderingsministeren. Arbeids- og velferdsetaten underlagt Arbeid- og inkluderingsdepartementet (AID) som leder NAVs virksomhet og har ansvaret for arbeidsmarkeds-, pensjons- og trygdepolitikken (regjeringen, u.å b). Kravene som settes nasjonalt er med på å bidra til økt intern styring (Bentzen, 2018).

Etter koding av datamaterialet har vi funnet disse fem underkategoriene:



- Innsikts i arbeidshverdagen
- Regelverk
- Handlingsrom
- Ressurser
- Tid

### **5.5.1 Innsikt i arbeidshverdagen**

Det er flere ledd opp fra lokalkontorene til regjeringen. Dette kan også medføre at man fra politisk hold ikke har innsikt i arbeidshverdagen til lokalkontorene som sitter nærmest brukerne. Det er en opplevelse fra både medarbeidere og ledere at de ønsker at det er en større forståelse fra politisk side om hvilke arbeidsoppgaver man sitter med på lokalkontorene.

Det er flere av informantene som uttrykker at politikerne ikke vet hva informantene faktisk driver med eller hvordan politiske beslutninger påvirker NAV, da dette har en direkte innvirkning på hvordan lokalkontorene skal jobbe. En av lederne sier “...*politikerne må ha kunnskap, som i vår bydel så tror jeg at det eneste de vet er sosialhjelpen. De skjønner ikke hva vi holder på med*” Og en annen sier dette “*jeg tror at våre politikere har ikke katta peiling på hva som skjer i NAV systemet med oppfølging..*”.

Siden NAV sine mål er fastsatt politisk og må NAV kontorene etterfølge disse med tilhørende rapportering. Noen av informantene har også et ønske om realistiske mål, og sier “*Fra politisk hold så trenger vi så realistiske mål. De trenger innsikt i hvordan arbeidshverdagen vår egentlig er*”. Informantene ser et behov for at politikerne er mer lydhøre på hva lokalkontorene trenger. En av lederne ønsker dette “*At de kanskje hører litt mer på fotfolket*”.

#### *5.5.1.1 Oppsummering innsikt i arbeidshverdagen*

Informantene uttrykker at politikerne har for lite innsikt i arbeidshverdagen til ansatte på lokalkontorene og uttrykker et ønske om at man fra et politisk hold kan sette realistiske mål.

### **5.5.2 Regelverk**

“*Regel er en bestemmelse om eller norm for hvordan man skal handle, opptre, gå fram i en bestemt type situasjon eller sammenheng; et prinsipp som man er pålagt å følge; retningslinje; forskrift*” (Store norske leksikon, u.å). NAV har flere lovverk. Lovverkene som er mest brukt er Folketrygdloven og NAV loven (NAV rettskilder, 2021). Folketrygdloven er

stort og innbefatter det meste av de forskjellige lovene og hvordan man i NAV skal forvalte loven, samtidig sørge for god brukeroppfølgning.

Informantene har gitt uttrykk for at regelverket har grodd til de siste mange årene, samt at det lite smidig. *“Altså hvis jeg skal ønske meg på øverste hylle her så vil jeg si et enklere regelverk. Folketrygdloven har jo grodd til gjennom 20 til 30 år..”*. Informantene gir et uttrykkelig ønske om at regelverket forenkles og hva de ønsker fra politikerne. En av lederne ønsker dette *“...justeringer i regelverket.....det vi trenger er jo at regelverket justeres fortløpende til det beste på en måte for de som skal følge de.. ikke låse oss da. det er for lite smidig”*. Tidligere nevnt under “innsikt i arbeidshverdagen” er informantene også enig i at for lite innsikt i hvordan man jobber. En informant ønsker at politikerne gjør dette *“...at de setter seg litt enda bedre inn i det vi jobber med og at de endrer regler i forhold til det”*.

#### 5.5.2.1 Oppsummering av regelverk

Informantene har en klar oppfatning av at regelverket har grodd til og at politikerne ikke har innsikt i hverdagen til NAV ansatte. Ved å forståelse av hva man gjør på NAV kontorene kan man endre regelverket etter behov.

#### 5.5.3 Handlingsrom

Handlingsrom skal under denne kategorien forstås som *“mulighet til å styre eller handle innenfor gitte rammebetingelser”* (Wikipedia, 2021). Denne underkategorien står i en viss grad i sammenheng med regelverk, mål og ledelse siden disse er medvirkende faktor til opplevelse av eget handlingsrom.

Innenfor handlingsrommet er det noen kontorer som opplever større handlingsrom enn andre, men det er tydelig at både ledere og medarbeidere har et ønske om større handlingsrom fra politisk side. En leder sier dette *“...vi trenger kanskje et litt større spillerom i forhold til regelverket når det kommer til verktøyene våre”* mens en annen sier dette *“.. og vi må jo ha handlingsrom som.... selvfølgelig innenfor de kriterier som kreves, og de bestemmelser som er gitt”*. En medarbeider sier også *“..jeg kunne ønske at vi fikk mer, ja mer, større danseplass da”*. I tillegg så kommer det opp at man bruker mye ressurser på enkeltsaker som tar opp tiden som kunne ha vært brukt på en bedre måte *“.. et visst handlingsrom og ikke for tett på med sånne enkeltsaker..”*.

#### 5.5.3.1 Oppsummering av handlingsrom

Informantene er i hovedsak enige om at et økt handlingsrom er tiltrengt fra politisk side. Det er derfor en oppfattelse av at handlingsrommet ikke er så stort som man skulle ønske både fra medarbeiderne og ledelsen i alle nivåer i NAV. Dette samsvarer også med en oppfattelse av et rigid regelverk.

#### 5.5.4 Ressurser

Når det kommer til ressurser og hva man ønsker seg generelt i NAV er ressurser ofte nevnt. Både ledere og medarbeidere gir et uttrykkelig behov for dette. Ressurser både i form av mennesker og penger. En leder sier dette *“Mere penger selvsagt, ressurser”* og en annen sier *“...vi trenger midler. Det trenger vi bestandig....”*.

Mange NAV kontorer føler seg presset, samtidig som at man får mindre tildelte ressurser hvert år. I fremtiden vil det ikke bli mindre behov for tjenestene og oppfølgingen av brukere. Det er en medarbeider som sier dette *“Fremtiden er rett og slett at man trenger mer folk og at NAV trenger å jobbe litt annerledes”*.

For at man skal utøve god nok oppfølging av brukere er det viktig med flere ressurser, ellers ender dette med at man brannslukker og tar oppgaver av høyst prioritet. En medarbeider sier *“Ja, da tenker at lokalkontor må være ha gode nok ressurser for å være bemannet for at vi faktisk kan god kvalitetsmessig oppfølging av brukere”* og en leder sier dette *“.. kanskje hun Hadji (red. tidligere minister) skulle gitt oss noen flere ansatte. Ja, ønsketenkning..”*.

#### 5.5.4.1 Oppsummering av ressurser

Det er en klar konsensus på hva mange av informantene opplever per i dag, som det har vært i flere år. Det er behov for mer ressurser i NAV for å håndtere arbeidsmengden, og å gi kvalitetsmessig god brukeroppfølgning.

#### 5.5.5 Tid

Tid til å utføre oppgavene som skal gjøres på lokalkontorene kan lenkes opp mot ressurser, siden færre ressurser medfører mindre tid per bruker. Det samme gjelder de fastsatte målene, da man ikke får tid til å utføre jobben. *“...de målene er veldig fine på papirene. Men i praksis*

*er de urealistiske. Fordi vi har ikke tid til å gjennomføre det fordi vi er ikke nok mennesker og personer på plass til å kunne oppfylle de kravene”.*

Det er en generell oppfatning fra medarbeiderne at tid er viktig. Det gjelder spesielt også med tiden til oppfølging av brukere. Når man har flere brukere å følge opp per ansatt vil det være mindre tid per bruker. Det er en som ønsker *“mer tid til brukerne og da må vi ha færre brukere. Sånn at det er både at vi har kapasitet og god nok opplæring sånn at vi vet å løse oppgaven vår”.*

#### *5.5.5.1 Oppsummering av tid*

Flere medarbeidere er opptatt av å ha nok tid. Dette henger sammen med ressurser og ønsker å ha mer tid med bruker. Kravene som er stilt til NAV kontorene kan derfor bli for urealistiske siden vi ikke får fulgt opp slik det er tiltenkt.

#### **5.5.6 Oppsummering Politikk**

Vi har gjennom hovedkategorien politikk fått innblikk i hvordan den politiske arenaen påvirker medarbeidere og ledere. Informantene uttrykker først og fremst at det er for lite innsikt i hverdagen til de som jobber på lokalkontorene. Det er også en leder som sier at det er vanskelig på bydelsnivå å få de til å forstå hva man jobber med på NAV. Regelverk er et tema som går igjen i de fleste intervjuene. Det bærer preg av et rigid regelverk og som har grodd til de siste tiårene. Denne henger også sammen med at det er lite innsikt i hvordan de ansatte jobber på lokalkontorene. Både ledere og medarbeidere ønsker fra politisk side en økning av handlingsrommet på lokalkontorene. Regelverket gjør at handlingsrommet til de enkelte kontorene og ansatte snevres inn. Det vil bli flere oppgaver og færre ressurser per år.

Alle informanter sier at man har behov for flere ressurser for å kunne nå målene som regjeringen har satt. Det er knapphet på ressurser og penger, og det merkes også ved at man bruker ressurser på litt større enkeltsaker som en leder ønsker kunne ha vært unngått. Når det er mangel på ressurser opplever en del medarbeidere at de ikke har nok tid med bruker, og dette bunner i at målene man har ikke er realistiske.

## 6.0 Analyse

I forrige kapittel presenterte vi empirien vi har fått gjennom intervju med medarbeidere og ledere i NAV. I dette kapittelet vil vi se empirien opp mot relevant teori som tidligere er presentert i kapittel 2 og 3. Vi vil derfor i det følgende presentere hovedkategoriene som vi vil analysere videre.

### 6.1 Mål- og resultatstyring

Da vi har valgt problemstillingen «Hvordan påvirker mål- og resultatstyringen autonomien til NAV ansatte» mener vi at kategorien mål- og resultatstyring blir noe overordnet, og viktig å ha fokus på før man går videre inn i dybden på problemstillingen og forskningsspørsmålene.

Gjennom å studere funn fra intervjuene har vi funnet det naturlig se nærmere på følgende underkategorier; måling, egne mål, tid, ressurser og utvikling, samt hvordan dette oppleves av ledere og medarbeidere i NAV.

MRS er brukt i offentlige organisasjoner i Norge, inkludert NAV. For å kunne besvare problemstillingen, er det viktig å kunne få belyst hvordan medarbeidere i NAV opplever målstyring i det daglige arbeidet.

Christensen et. al (2021) viser til at arbeidsdeling i en byråkratisk organisasjonsform i stor grad preges av klare føringer, prosedyrer for utførelse av oppgaver, og mange rutiner. Dette begrenser handlingsrommet hos ansatte. Informantene forteller at målstyringen gjør at fokuset fjernes fra den viktige jobben med brukerne, og at fokuset rettes mot å nå målene som er satt i organisasjonen.

Bentzen (2018) forteller at styring som oppleves feil, eller som det blir for mye av kan bidra til at fokuset blir for stort på forvaltning, og at det på denne måten kan gå utover samspillet med brukerne og andre aktører. Årsaken til dette er at medarbeidere og ledere vurderer sine prestasjoner ut fra om man oppnår målene som er satt (Bentzen, 2018). Empirien vi har fått fra informantene kan det virke som om fokuset på måloppnåelse er veldig høyt i mange av enhetene, hvor konsekvensen av dette er at man fokuserer mindre på det som er viktigst for brukerne. I offentlige organisasjoner begrenses den enkeltes muligheter til å ta egne beslutningen grunnet formene for hierarki, rutiner og arbeidsdeling som eksisterer i disse organisasjonene, men det skaper også muligheter for å nå organisasjonens mål.

For at medarbeiderne skal håndtere kompleksiteter i organisasjonen må de velge hva de skal sette fokus på for å ikke få problemer med kapasiteten (Christensen et. al 2021). Noen av informantene forteller at målstyringen bidrar til å holde dem i tøylene, slik at de holder seg til de fastsatte målene. En av informantene sier blant annet at *“Målene gjør jo til at vi blir drevet litt frem også og til å ta i bruk disse tingene, disse verktøyene vi har så det er jo en fare for at ting kanskje hadde sklidd litt mer ut også”*

Informantene sier i intervjuene at de har et ønske om å bistå brukerne i større grad, men størrelsen på porteføljer, tid, og ressurser, samt krav til mål- og resultatstyring gjør at de ofte fokuserer på å oppnå måltall fremfor hva som er best for brukerne. Det kan tyde på at en byråkratisk målstyring ikke oppnår hva som er intensjonen når informantene snakker om å tilfredsstille system, fremfor å bidra med det brukerne har mest behov for. Skjefstad (2013) viser til et forskningsprosjekt som har konkludert med lignende funn. I prosjektet ble det konkludert med at NAV ansatte opplever at de brukte for mye tid på byråkrati fremfor på brukerne. Videre forteller Skjefstad (2013) at etter hvert som NAV ble mer byråkratisk har man fått mindre tid til brukeroppfølgning, og mer fokus på måltall.

Resultatmåling og evalueringer kan bidra til utvikling, forbedringer og læring, men dette vil kreve en grad av kontroll og rapportering. Det er likevel viktig at måling og evaluering ikke brukes for mye, da overdreven styring og fokus på måltall gjør at handlingsrommet snevres inn (DFØ, 2021 b). Til tross for at informantene snakker om målstyring på en måte som vi til en viss grad tolker som misnøye, forteller de at de ser behovet for en viss målstyring. Gjerne med en kombinasjon av felles mål satt fra politisk hold, men også lokale mål slik at oppfølging og målinger kan tilpasses det lokale arbeidsmarkedet. Ved å kunne sette lokale mål ved NAV kontorene, sier en av informantene blant annet *«... jeg tenker at vi da kunne truffet litt bedre i forhold til å kvalifisere brukere i forhold til behovet i det lokale arbeidslivet i hvert fall kanskje ville vært til hjelp.... sånn at det er sikkert mange fordeler med litt mer lokal målstyring”*. Informantene som arbeider på kontorene som har egne mål forteller at de fastsetter mål som øker en god brukeroppfølgning, samtidig som de forholder seg til de sentrale styringssignalene.

Informantene forteller at det er en stor grad av målforskyving. Mål som ville vært til gagn for brukerne av systemet og ansatte som jobber aktivt med dette. Noen informanter snakker blant

annet om å måle brukertilfredshet og kvaliteten på jobben som utføres av medarbeidere i NAV, i tillegg til å måle ansattes trivsel. Dette begrunnes med at dersom ansatte har det bra presterer man bedre og yter bedre tjenester til brukerne. Grund (2021) hevder at hvis man bruker målstyring på en uhensiktsmessig måte kan fokuset på aktiviteter som kan telles og rapporteres blir større, samtidig som man ikke kan se kvaliteten i jobben som er utført. Bentzen (2018) hevder at leder og medarbeidere kan nedprioritere oppgaver som er viktige, men vanskelige å måle, når fokuset blir større på de fastsatte målene. I intervjuene har vi fått et inntrykk av at mange kontorer fokuserer på måltall, og at det viktige arbeidet med brukerne blir nedprioritert. En av informantene sa i intervjuet *“..at det kanskje tar bort fokuset på det man egentlig skal gjøre..”*.

På noen av kontorene forteller informantene at de ikke har fokus på målstyring. Ansatte var kjent med at det eksisterte mål, men ikke hvilke mål. De hadde fokus på hvordan de kunne gi riktig hjelp til brukerne fremfor å mette måltall. Måten man leder på, kan være aktuelt å se nærmere på, og eventuelt endre. Det er mange måter ledere kan presenterer de fastsatte målene på hvor mange ledere har fokus på mål, men dette blir ikke presentert til de ansatte. På kontorene hvor de ikke har målkrav, tyder det på at ansatte har mer ro til å kunne fokusere på brukerorienteringen. De samme informantene sier også at de har store porteføljer som medfører at de ikke får fulgt opp brukere i like stor grad som de ønsker. Dette er noe som opptar informantene totalt sett, hvor de forteller om økende stress ved store porteføljer, og dokumentering som bidrar til at arbeidsmengden øker.

Informantene beskriver målstyring som en tidstyv som fjerner fokuset fra jobben med brukerne. Innen offentlig sektor viser forskere og praktikere til at det er økende grad av kontroll og et behov for større grad av tillit. Det økende kravet til kontroll blir opplevd som et hinder når oppgavene skal løses (Bentzen, 2018). Informantene sier at kravene til mål- og resultatstyring bidrar til at de ikke får nødvendig faglig utviklingen. Informantene forteller også om hvordan rammene og regelverkene setter begrensinger for innovasjon på kontorene. Bentzen (2018) viser til at økt kontroll kan bidra til at man sperrer for innovasjon hos medarbeidere, da motivasjonen vil være å jobbe innenfor rammene for styringen som ikke nødvendigvis viser den reelle kompleksiteten.

Grund (2021) viser til at dersom MRS skal tjene sitt formål må det være rom til å utøve skjønn, faglig frihet, kommunikasjon mellom overordnede og underordnede organer, og

medarbeidere og ledere som baserer seg på tillit. Selv om man har gode intensjoner med MRS er det vanskelig å lage mål som gir rom for fornuftige prioriteringer, selvstyre, og bruk av skjønn. Grunnen til dette er at målhierarkiet i offentlig sektor er omfattende (Grund, 2021)

Etter en gjennomgang av teori og informasjon fra informanter ser man at det er hensiktsmessig med MRS. Det kan kanskje være hensiktsmessig å se på mulige løsninger som tosidig for å skape gode målinger som gir en bedre kvalitet og bedre brukerorientering. Fra politisk hold kunne en gjennomgang av de fastsatte målene vært hensiktsmessig, for å se hva som er det beste for brukere og medarbeidere. Samtidig må ansvar legges på ledere og hvordan de arbeider med MRS i enhetene.

### **6.1.1 Oppsummering mål- og resultatstyring**

Basert på våre funn sett opp mot teorien mener vi at feil eller for mye måling kan bidra til å fjerne fokuset på kvaliteten i arbeidet med brukerne. MRS begrenser den enkeltes medarbeider handlingsrom, samtidig som det setter fokus på hva som er viktig å måle. Det fremkommer både fra teori og informasjon fra informantene at en slik målstyring bidrar til stort fokus på byråkrati fremfor brukerne. Ved riktig bruk av MRS kan man oppnå kontroll og læring. Det fremkommer også et behov for en viss målstyring, men det må sees på hvilke mål som er viktige. Dagens målstyring blir også beskrevet som en tidstyv som tar bort fokuset fra god brukeroppfølgning, og oppleves som en hindring i det daglige arbeidet. Målstyringen bidrar også til mindre faglig utvikling og innovasjon i kontorene. Det er behov for større grad av handlingsrom og tid til å utøve sine oppgaver. For å kunne ha en bedre målstyring kan det være hensiktsmessig å se på målene som ligger til grunn, men også hvordan ledere arbeider med MRS i de enkelte lokalkontor. Dette på grunn av at det er store ulikheter i hvordan dette oppleves på kontorer.

## **6.2 Ledelse**

For å kunne besvare problemstilling "*Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte?*" og spesielt forskningsspørsmålet "*Hvordan påvirker ledelse måten man opplever mål- og resultatstyring i lokalkontorene*" har vi ledelse som et viktig tema. Årsaken til dette er at hvordan man leder og styrer sin organisasjon har stor betydning for resultatet på arbeidsplassen. Etter gjennomgang av funn så vi det som vesentlig å se på tillit, handlingsrom, styring, faglig sterk, og handlekraft som viktige temaer.



Informantene er opptatte av tillit mellom ledere og ansatte. Både medarbeidere og ledere ser på tillit som viktig og snakker om dette som en god lederegenskap. Dersom medarbeiderne har tillit til sin nærmeste leder har de bedre engasjement, de er mer tilfredse, og er mer lojale overfor organisasjonen (Dirk & Ferrin, 2002; Nyhan, 2000a; Tan & Tan, 2000 gjengitt i Bentzen, 2018).

En transformativ leder bør i motsetning til en byråkratisk leder jobbe for å skape relasjoner som er basert på tillit til medarbeiderne om man ønsker å lykkes med å utvikle organisasjonen (Julsrud, 2018). Karp (2020) hevder at tillit er essensielt for å kunne få gjennomslag. Tillit er grunnleggende for å oppnå suksess. Dette kan være noe av årsaken til at dette opptar medarbeider og ledere i stor grad. At leder har gode relasjoner og har en åpen tilnærming til mot de ansatte blir sett på som viktig, i tillegg til å ha faglig kompetanse. For å oppnå god ledelse må man som leder kunne skape relasjoner, samhandling, og dynamikk til medarbeiderne. Det er viktig at de ansatte føler seg trygge på jobb for at organisasjonen skal oppnå suksess (Karp, 2019). Dette kommer også frem av intervjuene. En av medarbeiderne sier *“En god ledelse for meg, er en ledelse for meg som ser hver enkelt ansatt, ivaretar den omsorgsplikten som en arbeidsgiver har og er også med på å utvikle hver enkelt ansatt og ser potensialet og behovene, men er også villig til å komme med konstruktive tilbakemeldinger der hvor det trengs. Pushe der hvor det trengs”*. For at en leder skal oppnå kunnskap og resultater krever dette at lederen bygger relasjoner, motiverer, kommuniserer og håndterer konflikter (Grund, 2021). Ut fra informasjonen vi har fått gjennom intervjuene har vi inntrykk av at behovet for tillit gjennom gode relasjoner er viktig. Det er også gjennomgående viktig for informantene at det skal være trygt å ta opp saker med leder og medarbeider, i tillegg til at man kan jobbe med fag på en god måte. Årsaken til dette er at de ansatte skal føle seg ivaretatt på arbeidsplassen, og kan utføre jobben sin på en tilfredsstillende måte.

Informantene forteller om viktigheten av tillit i god ledelse og snakker videre om viktigheten av at leder ikke må detaljstyre, men tildele ansvar, gi handlingsrom, og la medarbeiderne arbeide selvstendig. En av lederne uttrykker følgende *«..det synes jeg egentlig er en god lederegenskap – og bare ha tillit. Og samtidig som leder så skal jeg det. Tenkt hvis jeg ikke hadde tillit til mine ansatte, da begynner du å detaljstyre, tror jeg»*. Bentzen (2018) viser til at selv om man ønsker å bruke selvledelse, kan ikke dette gis, men må vurderes i forhold til relasjonen. Om man tildeler for mye tillit kan dette bidra til at man gjør feilvurderinger som kan bidra til økte utgifter. Det er derfor viktig å vurdere risiko og konsekvens som tillit kan medføre i de gitte situasjoner. Det er en lederoppgave å vurdere denne risikoen. Både ledere

og medarbeidere hadde i intervjuene fokus på at medarbeidere får handlingsrom. En av medarbeiderne snakker om hvor viktig det er at andre har troen på at arbeidsoppgavene blir løst på en tilfredsstillende måte *«for meg så er tillit det og – at folk rundt deg – både ledere og de andre ansatte har tro på eller sånn stoler på deg, og vet at du gjør det du skal»*. Flere ledere snakket også om viktigheten av å la mennesker gjøre feil. Bentzen (2018) viser til at det er en viktig lederoppgave å vurdere om det finnes grunnlag for denne tilliten. Noe som er viktig i tillitsbasert ledelse er mindre bruk av formell makt og mer fokus på myndiggjøring av medarbeiderne. Gjennom intervjuene har vi tolket et behov for mer ansvar og myndiggjøring av medarbeiderne. Samtidig er dette en balansegang hvor leder må gjøre gode vurderinger på hvordan dette skal fordeles for å sikre god drift av organisasjonen. For lite eller for mye selvledelse kan bidra til økt risiko. Det er derfor et viktig lederansvar når man skal skape gode relasjoner, og at leder er til stede i organisasjonen for å gjøre gode vurderinger underveis.

Informantene forteller at det er viktig at lederne har god oversikt, de vet hva som skal leveres, og at de ser helheten. Ifølge Bass (1996) legger transformasjonsledelse vekt på motivasjon, intellektuell stimulering og deltakende ledelse (Spurkeland, 2019). Grund (2021) viser til at dersom man skal oppnå optimal MRS, er det viktig å ha tydelige rollefordelinger og dialoger som er basert på tillit. Videre er det viktig med et godt samspill i hierarkiet. Kirkhaug (2019) viser til mål er et viktig redskap for ledere, fordi det fører til økt fleksibilitet, bedre kommunikasjon, og motivasjon.

På kontorene hvor det er fokus på MRS sier informantene at de trofast følger måten å jobbe på, selv om det går på bekostning av brukeroppfølgingen. Mange offentlige ansatte har altruistiske motiver og ønsker å hjelpe brukere. Fra et instrumentelt perspektiv skal de fastsatte målene og verdiene ha en betydning for medarbeidernes atferd og at det er en forventning til at resultatene speiler dette. Vi har tolket det slik at medarbeiderne har et ønske om å ha en god brukeroppfølging, men på grunn av at de er følger mål- og resultatkrav i organisasjonen, så endrer de sin opprinnelige altruistiske adferd.

Lederne fokuserer i stor grad på viktigheten av å levere sentrale mål- og resultatkrav, men har samtidig fokus på at medarbeiderne skal ivaretas. Samtidig er det noen kontorer som sier at de ikke har stort fokus på måltall. En balansegang mellom styring og ledelse er viktig, slik at det ikke blir for mye av en av delene (Stokland & Værnor, 2015). Grund (2021) viser til at ved riktig bruk av MRS hvor det er klare mål og forventninger, har man anledning til å skape et system som er basert på tillit. Vi har gjennom intervjuene inntrykk av at medarbeiderne

tydelig vet hva som forventes av dem og at de har tillit til sine ledere, selv om de ser at målstyringen setter begrensninger i det daglige arbeidet. Det er nødvendig med en kombinasjon og makt og tillit når en leder skal utføre sitt lederskap (Tian Sørhaug 1996 gjengitt i Julsrud, 2018). Ved å inneha tillit betyr ikke at det skal være mindre kontroll, men at kontrollen må gi støtte til kjerneoppgavene (Bentzen, 2018). Tillitsbasert styring kan knyttes NPG og dermed en tro på at interesser mellom ledere og medarbeidere overlapper hverandre (Bentzen, 2018).

Flere informanter forteller at det er viktig at lederne er handlekraftig, tydelige, at de fanger opp situasjoner og ta tak når det oppstår situasjoner hvor det er nødvendig. Julsrud (2018) sier at det er mange fordeler ved å ha tillit når man skal jobbe sammen i grupper. Kanskje er det nettopp det at medarbeidere har tillit til sine ledere som medfører at de ønsker tydelighet, og at leder tar tak når de ser at situasjonene trenger det. En av informantene uttrykte *“Tydelighet og det å på en måte også å se medarbeiderne sine og være tett nok på og å fange opp hvor er det kanskje noen trenger noe, ikke sant”*. Videre kom det frem fra en annen informant *“Og sånn i forhold til å ta ansvar ikke sant.. å ikke være redd for å ta tak i ting”*. Ved at ledere er ydmyke og tør å vise at de har feil og mangler, gjør ledere det lettere for ansatte å innrømme feil (Luhman, 1999; Thygesen m.fl, 2008 gjengitt i Bentzen, 2018). Selv om det er viktig med ydmykhet understreker medarbeidere og ledere at det oppstår situasjoner hvor leder må ta en mer dominant rolle (Bass, 1997 gjengitt i Bentzen, 2018). Dette er også sammenlignbart til det informantene har fortalt i intervjuene. De ønsker at lederne skal tørre å pushe der det er nødvendig og at de kan ta tak i ting når ved behov. Informasjonen vi har fått fra intervjuene har vi tolket det slik at informantene viser et behov for gode relasjoner med tillit, mulighet for å jobbe mer selvstendig, mindre fokus på målstyring, tilstedeværende ledelse, og en ledelse som følger mål og trår til ved behov.

### **6.2.1 Oppsummering ledelse**

Både ledere og medarbeidere er opptatte av tillit. Tillit er viktig for å lykkes med utvikling av organisasjonen. Det er viktig at leder kan bygge relasjoner, håndtere konflikter, og motivere. Leder må gi tillit, handlingsrom, og ansvar til sine medarbeidere. Leder må ha god oversikt, se helheten i organisasjonen, og være en deltakende leder. Ledere på noen av kontorene brukte aktivt MRS i driften noe som medarbeiderne er tro til, selv om de ønsker å bruke mer tid på kvaliteten i oppgavene. På kontorene hvor det er mindre fokus på målstyring snakker de mer om kvaliteten i oppgavene som utføres. Det er viktig med en balanse i styring og ledelse.

Kontroll må ikke være fraværende, dersom de gir støtte til kjerneoppgavene. Det er viktig at leder er til stede, har riktig fokus på mål, og lar medarbeidere få handlingsrom til å utføre sine oppgaver, samtidig som de tar tak i situasjoner som oppstår.

### 6.3 Kompetanse

Med utgangspunkt i *“Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte?”* som problemstilling og med *«Hvordan opplever NAV-ansatte sine muligheter for kompetanseutvikling»* som et av forskningsspørsmålene ser vi at kompetanse er relevant å ha fokus på. Både ledere og medarbeider fokuserer på kompetanse og nevner dette flere ganger gjennom intervjuene. Handlingsrom, egenutvikling, og begrensninger er noen av underkategoriene som vi skal se nærmere på for å kunne besvare både problemstilling og forskningsspørsmålet.

Informantene forteller om et behov for at medarbeidere skal ha tid og mulighet til faglig utvikling, kunne benytte skjønn, og ha handlingsrom for å levere tjenester av god kvalitet. Informantene forteller også at medarbeidere blir motivert av å få delegert ansvar i arbeidshverdagen. Lederne forteller om viktigheten av å ha myndige medarbeider. I byråkratiske organisasjonsformer er mange av oppgavene rutinepreget og det ligger klare føringer på hvilken måte oppgavene skal utføres. Gjennom et instrumentelt perspektiv ser man organisasjonen som et verktøy for leder. Dette skaper en del begrensninger for handlingsvalg for medarbeiderne, samtidig som det gir anledning til å realisere målene og verdiene organisasjonen har satt (Christensen et. al, 2021). Informantene snakker om hvordan regelverk og rammer setter begrensninger for handlingsrommet i det daglige arbeidet. En av informantene fortalte *“Det er et regelverk, altså de rammene som blir satt for oss i forhold til regelverket.. det gir jo ikke noe sånn kjempestor grad av fleksibilitet i den forstand, eller man kan jo liksom ikke finne på hva som helst.”* Selv om formålet i det instrumentelle perspektivet er å oppnå mål og verdier, kan man miste noe på veien. Informantene snakker om hvordan de ønsker mer fokus på kvalitet og handlingsrom for å yte den beste servicen for brukerne. Dagens målstyring setter derfor en del begrensninger, som gjør det vanskelig for ansatte å utnytte sin fulle kompetanse.

MRS handler om å styre mot overordnede mål. Ved å jobbe på denne måten ligger det en rolle- og ansvarsdeling som er basert på at myndighet blir delegert fra departementene til utøvende nivå. Dette har til formål å gi større handlingsrom til å løse organisasjonens

oppgaver (DFØ, 2021 a). Til tross for dette formålet oppfatter vi at informantene mener at måten de blir styrt på ikke gir dem handlingsrom, men heller det motsatte. De føler seg låst til de fastsatte målene, og har ikke mulighet til å tenke «utenfor boksen» når man skal hjelpe brukere. Alle offentlige organisasjoner har et samfunnsoppdrag, hvor styring og ledelse skal sørge for at oppdraget blir utført på en tilfredsstillende måte (Grund, 2021). Ut fra informasjonen vi har innhentet gjennom intervjuene tolker vi at ansatte ikke har mulighet til å få faglig utvikling i like stor grad som ønsket. De får heller ikke gi like gode tjenester som de vurderer brukerne burde få. Bentzen (2018) viser til at handlingsrommet økes gjennom å delegerer og involvere medarbeidere. Myndiggjøring dreier seg om å dyrke ressurser og kompetanse det er behov for, for å jobbe i det vanskelige handlingsrommet. Dette kan blant annet handle om å ha nok tid og ressurser, samt utvikling av kompetanse.

Grund (2021, s 91) sier *“Leder som har avtalt mål og forventninger med sine medarbeidere, må slutte med aktivitetsstyring og gi medarbeidere muligheter til å bruke egen erfaring og kompetanse”*. Medarbeidere i kunnskapsorganisasjoner blir motiverte av gode dialoger, spesielt med nærmeste leder. Det er sentralt at leder må sørge for at gleden ved å utføre jobben ikke blir borte på grunn av måling og rapportering (Grund, 2021). Informantene forteller om målstyring, rammer, og regelverk som elementer som setter begrensninger for den enkelte. Det kan også være måten styring og ledelse er internt på kontorene som påvirker hvordan medarbeidere opplever manglende handlingsrom. En av lederne forteller *“det er jo mulig at ikke alt skulle vært så regulert, at det skulle vært større spillerom i forhold til verktøykassen som vi har da”*. Videre forteller informanten *“Men om de har så godt spillerom.. det kan det godt hende vi har for lite av rett og slett”*. I intervjuene ser vi at lederne ønsker å gi sine medarbeidere spillerom og muligheter for faglig utvikling, men at de også ser at dette kan være utfordrende på grunn av rammer og regelverk. Ledere i NAV er begrenset av den sentrale styringen.

Informantene forteller at alle medarbeiderne er forskjellige med tanke på i hvilken grad de er gode på egenutvikling. Det nevnes også at det er behov fra bekræftelse fra leder i sitt daglige arbeid. En av informantene forteller at *“Kompetansemessig er det alltid en mulighet for å utvikle seg, men det må gis rom og tid til det også, og hvis det brenner overalt og arbeidsoppgavene som må utføres så settes egenutvikling litt på vent”*. For å kunne klare å arbeide med de kompleksitetene som finnes i organisasjonene er det viktig at medarbeiderne velger hva de skal fokusere på, slik at de ikke opplever at de ikke klarer å håndtere sine

oppgaver. Ved konkrete mål blir det tydelig hva som skal prioriteres (Christensen et. al., 2021). I intervjuene får vi inntrykk av at informantene er kjent med å prioritere, men at de føler at dette går på bekostning av egenutvikling og kvaliteten på brukeroppfølgingen. En kritikk av MRS viser at denne formen for styring kan gi store krav til rapportering og er for detaljorientert. Evalueringer og målinger kan gi viktige bidrag til læring og utvikling, men det er viktig at det ikke blir for mye av dette. Dersom styring rettes mot måltall og for stor detaljstyring på bruken av virkemidler, blir handlingsrommet mindre (DFØ, 2021 b). Dette samsvarer i stor grad med hva informantene sier, hvor det er satt overordnede krav til å bruke virkemidler som man må forholde seg til, som kan sette begrensninger for handlingsrommet til den enkelte ansatte. Bentzen (2018) snakker om myndiggjøring som handler om å skape rom gjennom å sørge for tid, god prioritering av ressurser og rom til faglig utvikling. Hun viser til at man må utvikle engasjement, faglighet og ressurser for å gi rom til å kunne utføre oppgavene sine.

Noen av informantene sier også at det er viktig å være trygg og trives på jobb av for å kunne levere godt. En av informantene uttrykte *“Og det går på det med trygghet og trivsel på arbeidsplassen. Når du har det så leverer du. Du vil alltid levere hvis du trives”*. I transformasjonsledelse skal man påvirke medarbeiderne i positiv retning hvor leders egenskaper, oppførsel, og makt bidrar til dette. Denne måten å lede på kan bidra til at medarbeiderne blir motivert til å jobbe utover det man forventer og fremme en følelse av at medarbeiderne trives med det de gjør (Behery, 2008).

Spurkeland (2019) viser til at en leders oppgave er å legge til rette enn å kontrollere og styre, slik at kunnskapsmedarbeiderne kan ledes med medbestemmelse. Innen tillitsbasert ledelse skal man ikke invadere medarbeidernes handlingsrom, men være til stede for å avdekke manglende kompetanse, komme med nye ideer, og bidra med hjelp og støtte. Det er også viktig at leder viser omsorg og tar hensyn til den enkeltes behov (Bentzen, 2018). Ved å være en leder som støtter, ser sine ansatte, og gir dem det nødvendige handlingsrommet vil man også få ansatte som trives på sin arbeidsplass og som ønsker å yte det beste for organisasjonen. For å ta i bruk et større handlingsrom må leder være bevisst over hvordan makten brukes. For at delegering og involvering skal lykkes må lederen gi rom for det. Samtidig er en offentlig leder en forvalter av makt og leder har krav til hvordan denne forvaltes (Parris& Peachy, 2013; Sendjaya & Pekerti, 20120; van Dierendock, 2010 gjengitt i Bentzen, 2018).

MRS kan være et viktig verktøy i organisasjoner hvor både medarbeidere og ledere trenger føringer på hva de skal jobbe mot.

De mål- og resultatkrav som i dag benyttes, kombinert med en ledelse som fokuserer målene, ser ut til å vanskeliggjøre mulighetene for handlingsrom og faglig utvikling for medarbeidere i NAV. Det er kanskje ikke de sentrale føringene med tilhørende mål og krav som er den største utfordringen, men hvordan ledelsen velger å benytte seg av virkemidlene på kontorene. På kontorene som har egne mål og de som ikke har stort fokus på de sentrale målene, virker det som at de ansatte har et annet fokus, men er dog fortsatt begrenset av rammer og regelverk. Videre er ressurser og tid en mangelvare. Ledere er forpliktet til å forvalte mål- og resultatkrav som setter begrensninger for ledere og medarbeidere internt i NAV.

### **6.3.1 Oppsummering kompetanse**

Våre funn fra informanter og relevant teori har gitt oss innsikt i ansattes opplevelsen av kompetanse i NAV. Både ledere og medarbeider har fokus på kompetanse. Informantene forteller om et behov for tid og rom for egenutvikling og benytte skjønn for å levere gode tjenester. Lederne har også stort fokus på myndiggjøring av medarbeiderne. Informantene viser til at rammer, regelverk, og MRS setter begrensninger for handlingsrommet. Relevant teori viser til at målstyring kan bidra til at man har mer fokus på oppgavene, men informantene opplever ikke at dette gir økt handlingsrom. Medarbeiderne gir uttrykk for at de ikke får nødvendig faglig utvikling og heller ikke har god kvalitetsmessig brukeroppfølgning. For mye detaljstyring av virkemidler bidrar til at handlingsrommet blir mindre, hvilket vi også får inntrykk av at informantene opplever. Det er viktig å utvikle handlingsrom, tid, og ressurser slik at det blir gitt rom til å utføre sine oppgaver. Sentrale mål- og resultatkrav kan være en utfordring, men også hvordan de lokale lederne utøver sin styring og ledelse, samtidig er lederne forpliktet til å forholde seg til de fastsatte mål- og resultatkrav.

### **6.4 Brukermidvirkning**

Med utgangspunkt i “*Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte?*” og et naturlig forskningsspørsmål til denne “*Hvordan blir brukermidvirkning påvirket av mål- og resultatstyringen i NAV?*”. Det var noen temaer som var gjennomgående i intervjuene; tid, medbestemmelse, og tiltak i forbindelse med brukeroppfølgning. Dette vil vi derfor se litt nærmere på.

Brukermedvirkning er en stor del av jobben i NAV, og det er derfor også noe som informantene er opptatte av. Rammer, regelverk, samt MRS er viktige elementer for informantene siden de mener at dette kan bidra til å sette fokus på i oppgavene, men at det også bidrar til å begrense mulighetene vi kan tilby brukerne. En av informantene forteller *“Det er mer og mer notater som går på egentlig å dokumentere hele linja. Og alle er mer og mer opptatt av det. Og da føler jeg at den enkelte bruker forsvinner oppi hele systemet”*. Informantene forteller at de har behov for tid til brukeroppfølgning, men at dokumenteringen medfører mindre tid til dette. Informantene forteller også at målkravene og brukernes behov ikke alltid samsvarer. I NAV driver man med sosialt arbeid som handler om å hjelpe brukerne med å finne løsninger på deres sosiale problemer. Sentrale prinsipper innen sosialt arbeid er at man skal ha respekt for brukerne, tillit, åpenhet og brukermedvirkning (Skjefstad, 2013). Når man driver med sosialt arbeid i NAV, skal man samtidig bruke balansert målstyring, hvor det er utviklet overordnet mål fra departement og politiske myndigheter (Roaldsnes, 2018). Det er arbeids- og velferdsdirektoratet som lager statistikker som viser måloppnåelse som er satt sentralt (Van der lest & Møklebust, 2018). I de kontorene hvor målstyring står sentralt peker informantene på at å bli styrt på denne måten, samt krav til tidsfrister og krav om å fylle plasser bidrar til at de arbeider mot dette og at man kanskje ikke treffer så godt i forhold til hva brukers behov. En av informantene sier *“Det hjelper ikke hvor mye vi presser ut en bruker til selvforsørgelse hvis brukeren er særs misfornøyd med veiledningen og kvaliteten på den og ikke stoler på oss, ikke sant. Det er noe mer enn bare det tallet da som vi kanskje bør se på for oss som system for å bli bedre og møte neste bruker på en bedre måte”* Etter intervjuene har vi tolket det slik at på kontorene hvor det er stort fokus på MRS skapes det en draging mellom å yte god kvalitetsmessig bistand til brukerne og å oppfylle de overordene kravene. Ingen resultatmålinger er perfekte, og dette kan resultere i at organisasjoner definerer måloppnåelse på bakgrunn av det man måler i stedet for formålet med målene i organisasjonene (Sørensen & Thomsen, 2018).

Ut fra de funn som har fremkommet kan det virke som at medarbeidere i stor grad definerer måloppnåelsen på grunnlag av det man blir målt på fremfor det som er målene i organisasjonen. Det kan derfor kanskje være hensiktsmessig og at det kan være hensiktsmessig å se på hvordan målene kan rettes mer mot organisasjonens overordnede målsetting.

Informantene viser til tiltak som et virkemiddel i NAV, som de anser som et nyttig verktøy, men at målkrav til å fylle et visst antall brukere i tiltakene. Dette bidrar til at man i noen



tilfeller plasserer brukere i tiltak som kanskje ikke er hensiktsmessige for brukerne. En av informantene forteller *“På en måte kan det være bra fordi vi blir presset til å gå litt mer aktivt ut, følge opp mot arbeidsgiver. På den andre siden kan det føre til at brukere blir søkt inn på tiltak som de egentlig ikke har utbytte av.”* Man blir opptatte av at nå må vi bare få de ut i noe og... nå har vi alt for få inne på det tiltaket så nå må dere søke inn.”. Vi ser et tydelig skille på kontorene som er mer målstyrte i forhold til de kontorene som har mer fokus på kvaliteten i arbeidet med brukerne. En informant fra kontorene hvor det er mer fokus på kvalitet og lite fokus på MRS sier følgende *“jeg tenker jo at det påvirker i en positiv retning og at det er bra for brukerne fordi vi tar utgangspunkt i behovene deres når vi gjør de valgene vi tar.”* Hun fortsetter med å si *“hva er grunnen til at vi skal ta de valgene vi skal ta da. og hvorfor skal vi søke inn folk på tiltak, jo det er for å kunne bli raskere avklart. Det er for å kunne hjelpe dem videre raskere. Det er ikke for å fylle noen måltall som noen høyere opp har satt, men at det er for å gi best mulig brukeropplevelser da av å få oppfølging fra oss”*. I organisasjoner kan det danne seg nye mål som er løst koblet til de overordnede målene, og kan bidra til en målforskyvning. Både kulturelle normer og motstand kan føre til modifisering eller endring av fastsatte mål. Det kan dannes uformelle mål for eksempel fordi de formelle målene ikke er utfyllende nok. De uformelle målene kan defineres av både toppledere og eller andre steder i organisasjonen (Christensen et. al 2021). Det finnes også undersøkelser både fra Danmark, Sverige og Norge som viser at medarbeider gjør oppgaver som ikke blir telles og kan rapporteres. Ved å standardisere en del av arbeidet som utføres blir andre deler *“usynlig”*. Dette skaper et press for medarbeiderne. Ved å gjøre ekstra arbeid kan oppleves meningsfullt, men kan også øke tidspress og skape konflikter (Kamp et. al 2013). I intervjuene får vi inntrykk av at informantene opplever at de ikke har tid til å yte den kvaliteten de ønsker i brukeropfølgingen på grunn av MRS. Dette ser vi blant annet ved at de ikke har anledning til å bruke den tiden brukerne har behov for, og tid til å vurdere gode og riktige tiltak for brukerne.

Vår tolkning er at medarbeiderne opplever at det er noe de må gjøre ekstra utover å mette måltall da dette ikke telles. Når det kommer til hvilken grad av dialog man skal ha med brukerne har informantene et noe delt syn. Noen snakker om viktigheten av å møte brukerne, mens andre har mer fokus på digitalisering. En av informantene uttrykker *“jeg tenker vi må gjøre gode avklaringer i starten, gode behovsvurderinger. Det krever at vi må ikke slutte å møte brukere selv om vi har digitale løsninger og alt dette her”* mens en annen informant sier *“.. digitalisere A4 brukerne våre. Og så må vi sørge for å få mere ressurser til de som trenger*

*mere støtte underveis.*” Flere av informantene har stort fokus på å være mer utadrettet og være der arbeidsgivere og brukere befinner seg. En av informantene sier “...at vi evner å være veldig sånn fleksibel i veiledningen vår da. både hvor, når og i hvilke kanaler da. så det tror jeg vi.. og ikke minst bare kanaler, men også steder”. Informantene forteller om viktigheten av at brukerne medvirker i sin sak, men at også medarbeiderne må lytte for å kunne gi en bedre brukeroppfølgning. NAVs mål- og disponeringsbrev skriver om viktigheten av at medarbeidere har god innsikt i den enkeltes brukers behov og dette skal bidra til å legge grunnlaget for hvilke tjenester man skal yte (NAV, 2021 c).

Det endelige mål- og disponeringsbrev for 2021 beskriver at en av NAVs viktigste oppgaver i 2021 er å jobbe for å unngå langvarig arbeidsledighet, og å unngå å skyve brukere lengre fra arbeidsmarkedet. For å jobbe mot dette må man ha fokus på kvalifiserende tiltak (NAV, 2021 b). Det er gode mål og viktige oppgaver i NAV som er viktig å ha fokuset på. Men ut fra intervjuene med medarbeiderne og lederne i NAV kan det virke som at fokuset blir for stort på å nå måltallene, og at den enkelte brukers behov blir satt på sidelinjen for å oppnå disse. Mange av brukerne i NAV har stor tillit til systemet og det har viser seg at medarbeidere jobber tett og oppsøkende med brukerne fungerer godt. Brukerne viser til at det er viktig med et godt førstegangsmøte for å kunne skape gode samhandlingsarenaer. Det er også viktig at kontorene er myndige og løsningsorienterte. Brukere i NAV-systemet nevner også om en følelse av avmakt i møte med NAV, som virker både stort og byråkratisk. Mange brukere snakker om at de kjenner på at det mangler tillit og at de blir mistenkeliggjort i møter med medarbeidere i NAV. Det er også mange brukere som nevner at de trenger tjenester som er mer tilpasset den enkelte (NAV, 2021 a). Brukerne sier til en viss grad det samme som informantene også nevner. I intervjuene er det nevnt at det er behov for mer tilpassede tjenester for den enkelte, men også behovet fra medarbeiderne i NAV til å guide dem igjennom det byråkratiske systemet. Mange av brukerne forteller at de er fornøyde med å bruke digitale oppfølgingsverktøy. Det er den yngste gruppen som sliter mest med å forstå informasjonen som finnes på NAV sine sider. Årsaken til dette kan være at det er et tungt og byråkratisk språk som kan være vanskelig å forstå (Nyberg et al, 2021). Det kan tyde på at informantene og brukerne er samstemte i deler av det de ser på som utfordringene i NAV. Det er et behov for en endring i rammer og regelverk som bidrar til at medarbeidere kan være mer tilgjengelige for brukere, samtidig som digitale tjenester gjøres enklere å forstå og mer tilgjengelig for alle brukerne av systemet.

I 2021 hadde Norge et skifte i regjeringen hvor AP ble satt til å lede landet. AP ønsker å endre systemer som behandler alle likt uavhengig av behov, i tillegg endre fokus på at det eneste som telles er det som måles. AP vil innføre en tillitsreform som gjør at medarbeider i NAV vil få økt handlingsrom, tid og frihet noe som vil bidra til at medarbeidere ikke skal trenge å fokusere på rapportering i like stor grad og kan fokusere mer på faget. Dette vil kunne gi brukerne mer tilpassede tjenester (Arbeiderpartiet, u.å). Dette kan være en god løsning som kan være bedre for brukerne, og kan medføre en bedre brukermedvirkning.

#### **6.4.1 Oppsummering brukermedvirkning**

Funn og relevant teori viser at det er behov for et syn på brukermedvirkning i NAV. Informantene er opptatte av brukermedvirkning, og viser til hvordan MRS kan bidra på godt og vondt. De mener at MRS kan vise mål og retning som også er underbygget av teori. Samtidig viser de til hvordan MRS setter begrensninger gjennom krav til rapportering, og mindre tid og handlingsrom til oppfølging av brukere. Dette bidrar til at medarbeidere føler at de dras mellom å oppnå mål og å gi god kvalitet i oppfølgingen. Det blir snakket om tiltak som virkemiddel og at dette i utgangspunktet er et godt verktøy når man bistår brukerne. Likevel kan krav til å fylle tiltaksplasser bidra til at man setter brukere i tiltak de ikke kan nyttiggjøre seg i. På kontorer hvor man ikke i stor grad fokuserer på MRS ser vi et tydelig skille hvor de i større grad har fokus på kvaliteten og i mindre grad på å mette måltall. Dette kan føre til at medarbeidere utfører “usynlig” arbeid for å oppnå gode brukeropplevelser. Brukerne viser til at det er viktig med løsningsorienterte NAV kontor hvor de har gode møter med NAV veileder for å få en god arena for samhandling. Både brukere og informantene sier at de ønsker å fokusere på tjenester som er tilpasset den enkeltes behov, samt behovet for å bli guidet igjennom det byråkratiske systemet. Det kan tyde på at brukerne og informantene er enige i et behov for enklere rammer og regelverk og et digitalt system det er enklere å orientere seg i. Tillitsreformen ønsker å legge til rette for økt handlingsrom og tid til å fokusere mindre på rapportering og mer på fag, noe som vil kunne gi brukere mer tilpassede tjenester.

## 6.5 Politikk

Problemstillingen *“Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte?”* kan romme mye, og et sentralt tema innen dette er naturligvis politiske føringer. Vi så det derfor som riktig å ta med et forskningsspørsmål som rommer nettopp dette for å belyse problemstillingen på en god nok måte. Vi fant det derfor riktig med følgende forskningsspørsmål *“Hvordan påvirker de politiske føringene handlingsrommet til lokalkontorene i NAV”*. Gjennom funn fra informantene fant vi det riktig å se på innsikt i arbeidshverdagen, regelverk, handlingsrom, ressurser og tid.

NAV er en organisasjon som Arbeids- og velferdsdirektoratet leder, utvikler og styrer. Det er deres jobb å sørge for at NAV når målene og resultater som er satt (Regjeringen, u.å a). NAV har benyttet balansert målstyring siden 2010 (Roaldsnes, 2018). Dette bidrar til at informantene har god innsikt i den politiske styringen av organisasjonen noe som igjen gjør at de har noen klare tanker rundt hvordan dette er, og bør være. Noe som kommer tydelig til uttrykk hos informantene er et behov for at det fra politisk hold blir større innsikt i arbeidshverdagen til de som arbeider i lokalkontorene. En av informantene uttrykte seg slik *“jeg tror at våre politikere har ikke katta peiling på hva som skjer i NAV systemet med oppfølging..”*. En av de andre informantene svarer noe likt, men legger i tillegg på at en endring av regelverk er på sin plass *“Fra politisk hold så trenger vi så realistiske mål. De trenger innsikt i hvordan arbeidshverdagen vår egentlig er”*. Dette er også noe som går igjen hos informantene, at de ser regelverket som rigid og grodd til. En av informantene sier *“ ... justeringer i regelverket .....det vi trenger er jo at regelverket justeres fortløpende til det beste på en måte for de som skal følge de.. ikke låse oss da. det er for lite smidig”*. Ved å bruke MRS er det krav til resultater og mål, samt krav til at man oppnår disse. En slik styring kan bidra til utvikling og læring i organisasjonene dersom man benytter det som kommer frem av mål og resultatkrav (DFØ, 2019 gjengitt i Grund, 2021). Etter tolking av informasjonen fra intervjuene gir ikke gjeldende regelverk og rammer tilstrekkelig rom til læring, men blir heller sett på som en begrensning i det daglige arbeidet. Hensikten med styring og ledelse i offentlige organisasjoner er å sørge for at samfunnsoppdraget blir tilfredsstillende utført (Grund, 2021). Informantene uttrykker at de i dag arbeider for å mette mål fremfor å ha fokus på kvalitet i brukeroppfølging. Dersom medarbeidere skal finne motivasjon med mål, må de oppleves som meningsfylte (Lai, 2017). Som tidligere nevnt har informantene sett et behov for å ha mål, men hvilke mål og hvordan de måles bør endres. Hvis man tar med

medarbeidere og ledere i NAV med i utviklingen av mål- og resultatkrav kan skape et større engasjement og motivasjon i jobbutførelsen.

Informantene snakker også om et behov for økt handlingsrom. Regelverket er med på å bidra til at handlingsrommet snevres inn. En av informantene uttrykker “...vi trenger kanskje et litt større spillerom i forhold til regelverket når det kommer til verktøyene våre” En kritikk mot MRS er at en slik styring kan gi store krav til rapportering og er for detaljorientert. En slik styring av detaljer rundt bruk av for eksempel virkemidler, gjør at handlingsrommet snevres inn (DFØ, 2021 b). Dette er nettopp det informanten over forteller om. Informanten viste i intervjuet til medarbeidere som ønsket å finne gode alternativ til brukerne, men som ble stoppet av den den overordnede styring. Tillit blir tidvis satt som et alternativ til former for styring innen klassiske hierarkier (Kuvås og Dysvik 2016; Levin 2012 gjengitt i Julsrud, 2018). Det kan være vanskelig å sette opp tillit som et motstykke til kontroll fordi tillit er knyttet opp mot relasjoner med makt (Julsrud, 2018). Det informantene fortalte i intervjuene blir også underbygget av Nåsituasjonsanalysen som er gjort i NAV, hvor ansatte forteller at de opplever ulike rammebetingelser som gjør det vanskeligere å gjøre en god jobb. De ansatte i undersøkelsen viser også til at de ønsker en større grad av autonomi (NAV, 2021 a).

Informantene snakker også om behov for flere ressurser for å kunne nå målene som er satt av regjeringen. Informantene opplever at mangel på ressurser gjør at de får store porteføljer og lite tid til å følge opp den enkelte bruker. En av informantene fortalte “Ja, da tenker at lokalkontor må være ha gode nok ressurser for å være bemannet for at vi faktisk kan god kvalitetsmessig oppfølging av brukere” og en annen sa “mer tid til brukerne og da må vi ha færre brukere. Sånn at det er både at vi har kapasitet og god nok opplæring sånn at vi vet å løse oppgaven vår”. Det er regjeringen som setter budsjett og tiltaksstyringssystem i NAV. Derfra går det videre til direktorat, fylket og til slutt til de lokale NAV kontorene. En slik måte å styre på blir ofte sett på som “omfattende”, “krevende”, “rigid”, og “detaljstyrt” (Fossestøl et al. 2016). Det oppstår målkonflikter når man har hovedfokus på det man måles på og man overser det som ikke måles. Det er vanskelig å måle behovene de ulike brukerne har, selv om man vet at det er nettopp deres behov som øker mulighetene til å komme i jobb. (Terum og Sadeghi, 2021). Informantene er inne på dette flere ganger i intervjuene hvor de viser til at målstyringen setter begrensinger i forhold til muligheter og handlingsrom til å kunne følge opp den enkelte bruker. Hvor man i stedet for å se på brukes behov, heller velger å fylle tiltak for å mette måltall.

Det er vanskelig å dokumentere hvor effektiv oppfølgingen mot arbeid i NAV er i forhold til bruk av tiltak og virkemidler (NAV, 2021 a). Dette kan bety at det er flere enn Dette kan bety at det fra flere enn informantenes perspektiv kan være riktig å se på målstyringen som er i NAV i dag. AP vil gjennom å innføre tillitsreformen gi medarbeidere økt handlingsrom og har fokus på å endre systemet hvor det som måles er det eneste som teller (Arbeiderpartiet, u.å). Samtidig vil en slik tillitsreform medføre at det blir målkonflikter som skyves ned på bakkenivå. Det er også viktig å tenke på hvordan man sørger for at finansiering, regelverk, og lovgivning endres når en slik styring igangsettes (Nagell, 2021).

Man ser for eksempel at det finnes mange detaljerte rettigheter som igjen skaper et behov for detaljerte mål. Dette igjen skaper et stort rapporteringsbehov. Om man skal se på tillitsreformen innen norsk forvaltning må man også se på disse styringsproblemene (Nagell, 2021). Når de arbeider med tillitsreformen har de sett viktigheten av å inkludere medarbeidere i den offentlige sektoren slik at reformen skal få legitimitet. Hensikten med tillitsreformen er å skape tillitsbasert styring som innebærer høy grad av tillit, samtidig som det settes større fokus på brukernes behov. Reformen skal derfor bidra til å gi offentlige ansatte mer autonomi (Nagell, 2021). Dette er i tråd med det informantene nevner og dersom dette fører frem vil det kanskje bidra til at medarbeiderne har en arbeidshverdag med motivasjon, handlingsrom og tid til å kunne jobbe for det beste for brukerne i NAV. Å tro på sine medarbeider og ha meningsfulle oppgaver er det som fungerer (Spurkeland, 2019).

### ***6.5.1 Oppsummering politikk***

Funnene vi har fra intervju og litteratur belyser hvordan MRS, samt de rammer og regelverk man har bidrar til kontroll, samtidig bidrar det til mindre handlingsrom, tid og ressurser til å utføre sine arbeidsoppgaver med god kvalitet. Informantene viser til et behov for at politikerne setter seg inn i den jobben som utføres i lokalkontorene. Litteraturen viser til at mål må være meningsfulle for å bidra med økt motivasjon, samt at en detaljorientert MRS kan bidra til at handlingsrom snevres inn. Tidligere undersøkelser støtter opp om at ansatte ønsker større grad av autonomi, men at rammebetingelsene gjør det vanskelig å utføre en kvalitetsmessig god jobb i NAV. Tillitsreformen ønsker å øke handlingsrommet til medarbeidere og mindre fokus på at kun det målbare som telles.

## 7.0 Konklusjon

Selv om MRS er implementert i NAV kontorene er det noen kontorer som har mindre fokus på dette enn andre. Gjennom analyse av rådata fra intervjuene fant vi frem til følgende fem hovedkategorier; mål- og resultatstyring, ledelse, kompetanse, brukermedvirkning og politikk. Hovedkategoriene har bidratt til at vi har fått et godt bilde av hvordan MRS oppleves internt på NAV kontorene og hvordan dette påvirker autonomien til NAV ansatte. Dette har dannet grunnlag for videre analyse og konklusjon. Disse fem kategoriene er essensielle når man skal se på MRS i NAV og hvilke effekter styringen har på det daglige arbeidet i NAV.

For å kunne besvare problemstillingen var det essensielt å intervjuer både ledere og medarbeider på kontorer av ulik størrelse og geografisk plassering. Videre så vi det som viktig å intervjuer personer hvor vi visste det var ulik bruk av MRS i det daglige arbeidet i NAV for å undersøke likheter og ulikheter i de forskjellige enhetene. Funnene våre har belyst en forskjell på kontorene hvor det er mindre fokus på MRS enn andre hvor det de i mindre grad bruker dette. Likt for alle kontorene er at de er styrt av rammer og regelverk som oppleves som rigide. Vi har inntrykk av at alle lederne er opptatte av resultater, men presenterer dette ulikt i ansattgruppen. Noen har fokus på mål mens andre er mer opptatt av kvaliteten i brukeroppfølgingen.

Med utgangspunkt i forskningsspørsmålene konkluderer vi med at MRS, rammer og regelverk har betydning for hvordan medarbeidere opplever sin autonomi, arbeidsdagen på NAV, og hvilke muligheter de har til å bistå brukere. Videre ser vi at det er hensiktsmessig at politikere får en større innsikt i arbeidshverdagen til ansatte på lokalkontorene. Fra politisk hold må man se på MRS, regelverk og ressurser som blir tildelt kontorene, da dette har en direkte påvirkning til autonomien til NAV ansatte.

Styring og ledelse på lokalkontoret har også en betydning for hvordan mål- og resultatkrav presenteres og oppleves av medarbeidere. Det vil likevel være hensiktsmessig med en gjennomgang av mål- og resultatkrav, samt rammer og regelverk, samtidig som ledere kan se på sin beste praksis for utførelse av ledelse på NAV kontorene.

I tillitsreformen som nå er under utarbeidelse, vil det være større fokus på autonomi hos ansatte og mindre fokus på kontroll på kontorene. Dette kan på den ene siden bidra til at

medarbeidere får en økt grad av selvledelse, men det kan det bli for lite fokus på MRS som er et viktig styringsverktøy i den daglige driften av NAV kontorene.

### **7.1 Praktiske implikasjoner**

Hvis vi ser på ekstern validitet håper vi at andre vil se nytten av våre funn og forske videre på det aktuelle teamet og at våre resultater kan benyttes av både lokalkontorer, men også politisk for å se eventuelle endringsmuligheter.

Når man ser på problemstillingen ser vi at MRS preger NAV kontorene som bruker dette i stor grad, men vi ser også at kontorene som ikke jobber med dette i like stor grad må forholde seg til samme rammer og regelverk. MRS, samt rammer og regelverk i NAV er avgjørende for å kunne vise til resultater. Det er derfor viktig fra politisk hold å ta stilling til om dagens MRS gagnar staten, medarbeidere i NAV, og ikke minst brukerne av systemet.

Ledere må også gjøre en vurdering på den måten de styrer og leder på i de enkelte kontorer, da vi ser at det til tross for store krav til MRS kan være rom for fleksibilitet fra ledelsen. Når vi har gått gjennom våre funn har vi funnet hovedkategoriene; mål og resultatstyring, ledelse, kompetanse, brukermedvirkning og politikk som viktige for å få et helhetlig bilde av MRS på lokalkontorene og hvordan det påvirker organisasjonen. Medarbeidere og leder bør involveres i utvikling av MRS. Man kan på denne måten lage mål som samler organisasjonen, samt at de ansatte føler dette er fornuftige mål når de jobber med sin respektive brukergruppe. Fokuset bør flyttes fra å sette måltall og heller fokusere på kvalitet i de tjenestene man utfører. Det bør også gis mer ressurser til kontorene slik at de har muligheter til å være mer tilgjengelig for den enkelte bruker.

Våre funn gjelder ikke nødvendigvis bare NAV som organisasjon, men kan muligens gjøre seg gjeldende i flere offentlige organisasjoner. Vi anser det som viktig at det fra politisk hold blir sett nærmere på MRS, samtidig som det blir sett på rammer og regelverk som ligger til grunn i dag. Vi håper at tillitsreformen kan være en start på å jobbe mer med kvalitet i arbeidet i offentlige organisasjoner.

Tillitsreformen kan bidra til å øke medarbeideres muligheter til å bidra til utforming av mål. En utfordring kan være at implementering av en tillitsreform kan ta lang tid og at dette kan endres etter eksempelvis nytt regjeringsskifte. En bekymring rundt tillitsreformen er at det kan bidra til at det kan komme andre målinger, samtidig som man ikke klarer å slippe taket på de



nåværende. Dette kan medføre ekstra belastning fremfor å bidra positivt i det daglige arbeidet til de ansatte.

### ***7.1.1 Oppsummering av forslag som kan vurderes å se videre på***

- Fra politisk side bør det sees på regelverk og en forenkling av disse, da de har grodd til gjennom mange år.
- Tillitsreformen må ikke bare tilføre nye mål- og resultatkrav, men fjerne mål som ansees som utdatert i brukeroppfølgningen.
- Tillitsreformen må ikke dras ut i tid, men gjennomføres effektivt, samtidig som man sikrer tilhørighet i lokalkontorene.
- Mål bør gjøres meningsfulle og reelle for de som skal utføre oppgavene.
- Det bør tildeles flere ressurser til kontoret slik at det blir gitt handlingsrom og tid til å utøve samfunnsoppdraget på en tilfredsstillende måte.
- Ledere bør styre med mer ledelse og mindre kontroll, samtidig som det er viktig å ha en balansegang.
- Økt lederutvikling/samarbeid på tvers av enheter for i større grad å kunne benytte seg av kvalitetsmålinger fremfor målekort
- Medarbeidere bør utøve mer selvledelse, men må også tørre å ta mer ansvar.
- Det må gis mer rom til egenutvikling og kompetanseheving for å styrke effektivitet og tilhørighet til kontorene.

Dette vil i sum gi mer tid, handlingsrom, kompetanse, samt gi bedre tjenester til brukerne av NAV.

## **7.2 Teoretiske implikasjoner**

Da vi startet med oppgaven hadde vi en oppfatning av at MRS var et omfattende tema som gikk inn i mange underliggende tema, som for eksempel styring og ledelse. Dette har vært viktige tema også på våre arbeidsplasser. Vi hadde derfor et ønske om å få en økt forståelse ved bruk av teori og funn fra intervjuer vi har gjennomført. Det finnes mye teori og litteratur på områdene, men ved å tidlig ha et utkast til en problemstilling som vi fant spennende fokuserte vi på det som dannet grunnlaget til masteroppgaven. Når vi har arbeidet med disse temaene, har vi benyttet case-studie og med elementer fra grounded theory. Gjennom å

bearbeide funnene på denne måten har vi funnet både avvik og sammenhenger mellom våre funn og teori som er vært aktuell for vår problemstilling.

Etter å ha gjennomgått analyseprosessen med rådata satt vi til slutt igjen med de fem hovedkategoriene som tidligere nevnt. Disse fem hovedkategoriene la grunnlaget for videre analyse og konklusjon. MRS i NAV har som intensjon å samle ansatte for å nå gitte mål samtidig som MRS skal bidra til kontroll og læring. Medarbeidere og leder i NAV ser hensikten med å ha MRS. De ser også viktigheten av å ha noen samlende mål for etaten samtidig som lokale mål kan bidra til økte muligheter opp mot lokalt arbeidsmarked. Men slik MRS fungerer i dag ser ledere og medarbeidere at en slik styring begrenser det daglige arbeidet. På samme tid ser vi at hvis MRS skal virke til sin hensikt må det være en balanse mellom tillit og kontroll. Det må ikke lages for detaljerte mål, da dette begrenser handlingsrommet til de ansatte.

Vi har i denne oppgaven funnet at MRS er den største utfordringen når det gjelder den daglige utførelsen av oppgaver i NAV. Våre erfaringer er at det er viktig å lytte til medarbeidere og ledere i NAV når man skal utarbeide mål og resultatkrav, samt at regjeringen er i gang med å se på en tillitsreform for offentlige organisasjoner.

Vi har i oppgaven brukt relevant teori som har sammenheng med områdene vi har satt fokus på i oppgaven. Et eksempel på dette er hvordan en detaljorientert MRS kan begrense medarbeideres motivasjon og arbeidsglede. Det er viktig å ta med fotfolket når det skal lages mål for organisasjonene for å skape en tilhørighet og motivasjon for å utøve de arbeidsoppgavene som er satt. Informantene viser til hvordan MRS, samt rammer og regelverk begrenser dem i arbeidet med brukerne. Når vi ser på teori og empiri vil det være interessant å se på utfallet av tillitsreformen og om denne vil kunne bidra til endringer på opplevelsen av MRS i NAV. Det vil være aktuelt med videre forskning på dette tema, da MRS sannsynlig vil prege norske offentlig organisasjoner i lang tid fremover.

Gjennom arbeidet med denne oppgaven har vi også sett på hva som kan vært interessant å studere videre innen dette tema. Vi tenker at en studie med et enda bredere utvalg av informanter fra ulike NAV kontor og gjerne også informanter fra toppledelse, departement og Stortinget vil kunne gi enda bedre grunnlag for nye funn. I intervjuene har vi sett at medarbeidere og ledere i NAV er viktige når det skal utarbeides mål- og resultatkrav, da det

er menneskene i førstelinjen som skal utføre det daglige arbeidet med brukerne i samfunnet. Gjennom å også intervjuere politikere og toppledere vil man kunne få et innblikk i hva som ligger bak kravene som blir satt som kan gi forskere en bedre forståelse for de pågående prosesser og hvorfor disse er som de er.

## Litteraturliste

Arbeiderpartiet (u.å). Tillitsreform - Arbeiderpartiet ønsker en tillitsreform i offentlig sektor.

Hentet fra: <https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/tillitsreform-i-offentlig-sektor/>

Behery, M. (2008). *Leadership, Knowledge Sharing and Organizational Benefits within the UAE*. Journal of American Academy of Business, 12 (2), 227-237.

BI (u.å) Balansert målstyring - økonomi og virksomhetsstyring. Hentet 17.04.22. [Balansert Målstyring – Økonomi og virksomhetsstyring \(wordpress.com\)](https://www.bi.no/om-bi/temaer/balansert-malstyring-og-virksomhetsstyring)

Bentzen, T.Ø. (2018) *Tillidsbasert styring og ledelse i offentlige organisationer*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag. København

Binney, G., Williams, C., & Wilke, G. (2012). *Living leadership - a practical guide for ordinary heroes*. Edinburgh: Pearson Education

Brandhaug, M., & Hansen, B. E. (2017). *Endringsprosess i møte med kultur: En studie ved Laboratoriemedisinsk avdeling, Nordlandssykehuset*. Nord Universitet.

Christensen, T. (2010). *Transcending New Public Management*. Djøf-forlag.dk.

[https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2010/1\\_2010/1\\_2010\\_2.pdf](https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/oep/files/2010/1_2010/1_2010_2.pdf)

Christensen, T., Lie, A. & Lægreid P. (2016). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre |Christensen, t & Lægreid, P. (red). *Transcending New Public management: The transformation of Public Sector Reforms (2. utg. s 17-41.)*. New York: Routledge

Christensen, T., Lægreid, P., Røvik, K.A. (2021). *Organisasjonsteori for offentlig sektor (4.utg)*. Oslo: Universitetsforlaget.

DFØ (2021, 14 desember a) *Hva er mål- og resultatstyring*. [Hva er mål- og resultatstyring? - DFØ \(dfo.no\)](https://www.dfo.no/temaer/mal-og-resultatstyring)

DFØ (2021, 14 desember b) *Er mål og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring*. [Er mål- og resultatstyring noe annet enn tillitsbasert styring? | DFØ \(dfo.no\)](https://www.dfo.no/temaer/er-mal-og-resultatstyring-noe-annet-enn-tillitsbasert-styring)

- FO (u.å) *Yrkesetisk grunnlagsdokument*. <https://www.fo.no/getfile.php/1311735-1585635696/Dokumenter/Din%20profesjon/Brosjyrer/Yrkesetisk%20grunnlagsdokument.pdf>
- Fossestøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). *Hvorfor lykkes ikke NAV-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?*. Søkelys på arbeidslivet, 33(01-02), 5-23
- Grund (2021). *Styring og ledelse: Balansens kunst*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hoxha, A. (2015) *Empowerment and Trust as Mediators of the Relationship between Transformational Leadership and Organizational Effectiveness*. European Journal of Economic and Political Studies 8 (2015) 43-60
- Jacobsen, D.I. (2018). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. (3. utg). Oslo: Cappelen Damm AS
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019) *Hvordan organisasjoner fungerer*. 5. Utgave. Fagbokforlaget
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P.A. (2020) *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 4. utgave. Oslo: Abstrakt forlag
- Julsrud, T. E. (2018). *Organisatorisk tillit. Grunnlaget for samarbeid i nettverkenes tid*. Fagbokforlaget
- Kamp, A., Hohnen, P., Hvid, H. & Scheller, V.K. (2013). *New Public Management - Konsekvenser for arbeidsmiljø og produktivitet*. *Skriftserie for CAF, center for arbeidslivsforskning*. 2013 (3)
- Karp, T. (2020). *Til meg selv: Det er ikke hva jeg sier til andre, men hva jeg sier til meg selv. Om selvledelse*. Oslo: Cappelen Damm AS
- Kirkhaug, R. (2019). *Lederskap - person og funksjon*, 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- KS (2022, 17. januar) *Partnerskapet i NAV*. Hentet 17.04.22  
<https://www.ks.no/fagomrader/velferd/navsosiale-tjenester/gode-grep-i-sosialtjenesten/gode-grep/partnerskapet-i-nav/>

- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2021) *Det kvalitative forskningsintervju. 3. utgave*. Oslo: Gyldendal norsk forlag
- Lai, L. (2017). *Demotiverende ledelse*. BI business Review. Hentet fra: <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/02/demotiverende-ledelse/>
- Lovdata - NAV rettskilder (2021) Hentet fra <https://lovdata.no/nav/>
- Lovelace, K.J., Manz, C & Alves, J.C. (2007). Work stress and leadership development: The role of self-leadership, shared leadership, physical fitness and flow in managing demands and increasing job control. *Human Resource Management Review*, 17(4), 374-387
- Martinsen, Ø.L. (2017). *Selvledelse*. BI Business Review. Hentet fra: <https://www.bi.no/forskning/business-review/articles/2017/08/selvledelse/>
- Michelsen, H. (2008). *NAV-mål, visjoner og resultater: en studie av den nye arbeids og velferdsforvaltningen sett i lys av New Public Management*. (Masteroppgave, Universitetet i Tromsø). Hentet fra: <https://hdl.handle.net/10037/1413>
- Mintzberg, H. (2013). *Simply Managing*. Edinburgh: Pearson Education.
- Nagell, H (2021) Notat om tillitsreform i offentlig sektor. Hentet fra <https://tankesmienagenda.no/post/et-agenda-notat-om-tillitsreform-i-offentlig-sektor/details>
- NAV (2021a). *Nåsituasjonsanalyse*. (Nåsituasjon og trender versjon 1.1). NAV. Hentet fra: 2021018\_Nåsituasjonsanalyse\_versjon 1.1.pdf
- NAV (2019). *Strategi for brukermedvirkning i NAV*. [Strategi for brukermedvirkning i NAV - nav.no](https://www.nav.no)
- NAV (2021b) Endelig mål-og disponeringsbrev 2021 til NAV fylke. hentet fra: NAVET (NAVS INTRANETT)
- NAV (2021c) *Endelig mål og disponeringsbrev for ytelseslinjen 2021*, hentet fra: NAVET (NAVS INTRANETT) [MD 2015 Ytelseslinjen \(sharepoint.com\)](https://sharepoint.com)

- NAV (2021 5. januar d) *To styringslinjer*. Hentet fra: [To styringslinjer - nav.no](https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav)
- NAV (2022 5. januar e) *Organisering av NAV*. Hentet fra: <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- Nyberg, T.E., Ueland, S.W, Thorgersen, A. Pettersen, O.M, Otterbekk, S & Fiis-Petersen, S./NAV (2021). NAVs Personbrukerundersøkelse 2021: *Økt brukertilfredshet og tillit etter år med pandemi* (NAV rapport 3). Arbeids- og velferdsdirektoratet.  
<https://www.nav.no/no/nav-samfunn/kunnskap/analyser-fra-nav/analyser-andre-temaer>
- Olsen, J. & Olsen K.V. (2021). *Anvendt metode*. Metodeoppgave (ME303E). Nord Universitet
- Osborne SP. (2007) «The New Public Governance?», *Public Management Review*, bind 8, 2007 (3), s. 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Peters, B.G & Pierre, (2018). *The Next Public Administration Debates & dilemmas*. Sage Publications Ltd. London.
- Regjeringen.no (u.å a). *Arbeids- og velferdsetaten (NAV)*. [Arbeids- og velferdsetaten \(NAV\) - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Regjeringen (u.å b) Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dep/aid/id165/>
- Roaldsnes, A. (2018). *Mål og resultatstyring i NAV – Kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid*. Hentet fra: [Mål og resultatstyring i Nav – kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne i arbeid? | Arbeid og velferd](#)
- Skjefstad, N. (2013). *Er det rom for sosialt arbeid i Nav*. Fontene forskning, 2013 (01), 76-88. Hentet fra [pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6 \(fonteneforskning.no\)](https://www.fonteneforskning.no/pdf-15.19409.0.3.0340dfefe6)
- Spurkeland, S. (2019). *Relasjonsledelse*. (5.utg.). Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Stokland, D. og Værnor, K. (2015) *Ledelse og styring – to forskjellige verdener?* Stat og styring 2-2015
- Store norske leksikon, (u.å) *Regel*. Hentet fra <https://snl.no/regel>

- Sørensen, R.J & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor. Organisering, styring og ledelse i stat og kommune* (2.utg). Oslo: Universitetsforlaget
- Terum, L.I, & Sadeghi, T. (2021). *Hva gjør individuell tilpasning av aktivitetskrav utfordrende?* En studie av veiledere ved lokalkontorene i Nav. Søkelys på arbeidslivet. Årgang 38, nr. 1-2021, s. 41–58. Universitetsforlaget
- Van der lest, W. & Møklebust, Ø. (2018). *Mål og resultatstyring i NAV – del II*. Hentet fra <https://memu.no/wp-content/uploads/2018/03/Mål-og-resultatstyring-i-NAV-del-II.pdf>
- Yin, R.K. (2018). *Case Study research and applications. Design and Methods*. (6. utg). California 91320: SAGE Publications, inc
- Wiktionary (2021) *Handlingsrom*. Hentet fra <https://no.wiktionary.org/wiki/handlingsrom>



## Vedlegg

### *Vedlegg 1 Meldeskjema*

# NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

Meldeskjema

Referansenummer

123163

Hvilke personopplysninger skal du behandle?

---

Bilder eller videoopptak av personer

Lydopptak av personer

Bakgrunnsopplysninger som vil kunne identifisere en person

Type opplysninger

---

Du har svart ja til at du skal behandle bakgrunnsopplysninger, beskriv hvilke

Stilling som leder og medarbeider

Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertrædelser?

Nei

Prosjektinformasjon

---

Prosjekttittel

Målstyring i NAV - beste praksis

Prosjektbeskrivelse

Vi ønsker å se effekt av målstyring i NAV mot selvledelse, tillit og empowerment for best mulig brukerreise. I den forbindelse ønsker vi å dybdeintervjue ledere på ulike nivåer og medarbeidere i NAV.

Begrunn behovet for å behandle personopplysningene

Vi skal benytte lydopptak og video til å innsamle data. Den innsamlede data vil bli brukt til å trekke ut informasjon som skal benyttes som empiri til prosjektet. Video og lydopptak vil bli slettet så snart transkriberingen er ferdigstilt.

Ekstern finansiering

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kristina og Jeanette Olsen, kristina.volnes.olsen@nav.no; jeanette.iversen.olsen@nav.no, tlf: 48607070

Behandlingsansvar

---

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Marked, organisasjon og ledelse

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Alf Håvard Dahl, alf.h.dahl@nord.no, tlf: 75517669

Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?

Nei

Utvalg 1

---

Beskriv utvalget

Ledere i NAV, medarbeidere i NAV

Rekruttering eller trekking av utvalget

Vi rekrutterer i eget nettverk da vi begge er ansatt i NAV. Vi vil ta kontakt via e-post, teams og telefon.

Alder

20 - 70

Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?

Nei

Personopplysninger for utvalg 1

Bilder eller videoopptak av personer

Lydopptak av personer

Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?

Personlig intervju

Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

Informasjon for utvalg 1

Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?

Ja

Hvordan?

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

Tredjepersoner

---

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

Dokumentasjon

---

Hvordan dokumenteres samtykkene?

Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Muntlig og skriftlig

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

Ved forespørsel vil vi innsyn, endre og eventuelt slette opplysninger umiddelbart.

Totalt antall registrerte i prosjektet

1-99

Tillatelser

---

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

## Behandling

---

Hvor behandles opplysningene?

Ekstern tjeneste eller nettverk (databehandler)

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

Prosjektansvarlig

Student (studentprosjekt)

Databehandler

Hvilken databehandler har tilgang til opplysningene?

NSDs løsninger

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EØS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

## Sikkerhet

---

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (koblingsnøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

Opplysningene anonymiseres fortløpende

Adgangsbegrensning

Endringslogg

## Varighet

---

Prosjektperiode

06.12.2021 - 31.05.2022

Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?

Nei, alle data slettes innen prosjektslutt

Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/øvrige publikasjoner fra prosjektet? Nei

*Vedlegg 2 Tilbakemelding på melding om behandling av personopplysninger*



Vurdering

**Referansenummer**

123163

**Prosjekttittel**

Målstyring i NAV - beste praksis

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Nord Universitet / Handelshøgskolen / Marked, organisasjon og ledelse

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Alf Håvard Dahl, alf.h.dahl@nord.no, tlf: 75517669

**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**

Kristina og Jeanette Olsen, kristina.volnes.olsen@nav.no; jeanette.iversen.olsen@nav.no, tlf:  
48607070

**Prosjektperiode**

06.12.2021 - 31.05.2022

**Vurdering (1)**

---

**08.11.2021 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 08.11.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

## TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.05.2022.

## LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger.

Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

## PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

## DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

## FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29. Bruk leverandører som din institusjon har avtale med.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.



## MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-enderinger-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

## OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

## ***Vedlegg 3 Intervjuguide***

### **Intervjuguide medarbeidere**

Før intervjuet starter:

- Presentere oss selv og hva vår oppgave omhandler
- Informasjon om hvordan intervjuet skal foregå, hvor lenge det forventet intervjuet vil ta, og hvordan vi dokumenterer dette via opptaker i teams.
- Informere informanten om anonymitet og at data vil bli slettet etter vi har innlevert oppgaven, og mulighet for å trekke seg.
- Presentasjon av hva vi ønsker å undersøke med vår problemstilling.

Innledende spørsmål:

- Fortell kort om deg selv og din erfaring i NAV

#### Del 1: Instrumentelt perspektiv:

1. Kan du si noe om hvordan ditt daglige arbeid i NAV blir målt
2. Hva tenker du om den måten du blir målt på?
3. Hvordan påvirker dette jobben med brukere?
4. Hva tenker du er den største utfordringen med å nå målene i jobben din?

#### Del 2: Altruistisk perspektiv:

5. Hva legger du i ordet tillit, og hvordan opplever du tillit mellom deg og leder?
6. I hvilken grad kjenner du at du har selvstendighet og ansvar når du utfører dine oppgaver?
7. Hvilke muligheter har du til å utvikle deg i din jobb?
8. Får du benytte din kompetanse og gjøre egne vurderinger? Hvordan?
9. Hva trenger du for å kunne utføre jobben din på en god måte?

#### Del 3: Styring og ledelse perspektiv:

10. Hva mener du er god ledelse? Og opplever du dette i din hverdag?
11. Hva tenker du er viktigst å måle i NAV?
12. Hvordan ser du for deg at vi best kan følge opp brukere i fremtiden?
13. Hva trenger man fra politisk hold og ledere for å kunne følge opp brukerne best mulig?
14. Hva tenker du om at kontoret selv kan fastsette mål?
15. Hvordan tenker du oppfølgingen av brukere ville ha vært dersom det var færre mål?

## Intervjuguide ledere

Før intervjuet starter:

- Presentere oss selv og hva vår oppgave omhandler
- Informasjon om hvordan intervjuet skal foregå, hvor lenge det forventet intervjuet vil ta, og hvordan vi dokumenterer dette via opptaker i teams.
- Informere informanten om anonymitet og at data vil bli slettet etter vi har innlevert oppgaven, og mulighet for å trekke seg.
- Presentasjon av hva vi ønsker å undersøke med vår problemstilling.

Innledende spørsmål:

- Fortell kort om deg selv og din erfaring i NAV

### Del 1: Instrumentelt perspektiv:

1. Kan du si noe om hvordan kontoret du tilhører blir målt?
2. Hva tenker du om den måten dere blir målt på?
3. Hvordan påvirker dette jobben med brukere?
4. Hva tenker du er den største utfordringen med å nå målene?

### Del 2: Altruistisk perspektiv:

5. Hva legger du i ordet tillit, og hvordan opplever du tillit mellom deg og de ansatte?
6. Hvor stor tillit har du til at dine medarbeidere utfører sine daglige arbeidsoppgaver?
7. Hvilke muligheter har dine medarbeidere til å benytte sin kompetanse og til å kunne ta egne valg i utførelsen av arbeidsoppgavene?
8. Hva trenger kontoret for å kunne utføre jobben med brukere på en god måte?
9. I hvor stor grad har du tro på at ansatte er i stand til å ta vare på seg selv, løse arbeidsoppgaver og tar ansvar for sin egen utvikling?

### Del 3: Styring og ledelse perspektiv:

10. Hva mener du er god ledelse? og opplever du dette i din hverdag?

11. Hva tenker du er viktigst å måle i NAV?
12. Hvordan ser du for deg at NAV best kan følge opp brukere i fremtiden?
13. Hva trenger man fra politisk hold og ledere for å kunne følge opp brukerne best mulig?
14. Hva tenker du om at kontoret selv kan fastsette mål?
15. Hvordan tenker du oppfølgingen av brukere ville ha vært dersom det var færre mål?

## **Vedlegg 4 Samtykkeskjema**

### **“Forespørsel om deltakelse i vårt forskningsprosjekt”**

#### **Formål**

*Formålet med prosjektet (masteroppgaven) er å se må målstyringen i NAV og andre måter å lede og jobbe på med brukere i NAV. Gjennom bruk av teori, styringsrapporter, tall og statistikk sammen med intervju vil vi se på den beste praksisen for en god brukerreise.*

#### **Problemstilling:**

*“Hvordan påvirker mål- og resultatstyring autonomien til NAV-ansatte?”*

*For å kunne belyse oppgavens problemstilling skal vi se på følgende forskningsspørsmål:*

*Hvordan påvirker ledelse måten man opplever mål- og resultatstyring i lokalkontorene*

- *Hvordan opplever NAV-ansatte sine muligheter for kompetanseutvikling*
- *Hvordan blir brukermedvirkning påvirket av mål- og resultatstyringen i NAV*
- *Hvordan påvirker de politiske føringene handlingsrommet til lokalkontorene i NAV*

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*Nord Universitet er ansvarlig for prosjektet.*

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

*Undersøkelsen handler om målstyring i NAV og vi vil derfor intervjuere medarbeidere og ledere i NAV som har erfaring og kompetanse på målstyring og brukeroppfølgning.*

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

*Vi vil gjennom dybdeintervju samle inn data ved bruk av relevante spørsmål gjennom video og lydopptak. Intervjuet vil ta ca. 45 min.*

## Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

## Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- *Veileder Alf Håvard og studentene Kristina Olsen og Jeanette Olsen.*
- *For å sikre at ingen uvedkommende får tilgang til personopplysningene, f.eks. «Navnet og kontaktopplysningene dine vil jeg erstatte med en kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data», lagre datamaterialet på forskningsserver, innelåst/kryptert, etc.*

*Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjonen.*

## Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er *Prosjektet blir ferdig i mai 2022. Personopplysninger og eventuelle opptak vil ved prosjektslutt slettes.*

## Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Nord Universitet* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- *Nord Universitet* ved *Kristina Olsen* (tlf. 48 60 70 70), *Jeanette Olsen* (tlf: 45 67 59 15) eller veileder *Alf Håvard Dahl* (tlf: 75 51 76 69).
- Vårt personvernombud: *Toril Irene Kringen* tlf: 74 02 27 50

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Kristina Olsen

Jeanette Olsen

-----



## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Målstyring i NAV – beste praksis*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

(x) å delta i *intervju*

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

-----

(Signert av prosjektdeltaker, dato)