

Joakim Halstadtrø Johnsen

## Mål- og resultatstyring i arbeids- og velferdsetaten

Fører mål- og resultatstyring til frikopling mellom organisasjonsstruktur og organisasjonspraksis?

Bacheloroppgave i statsvitenskap

Veileder: Jon Arve Nervik

Mai 2020



Joakim Halstadtrø Johnsen

## **Mål- og resultatstyring i arbeids- og velferdsetaten**

Fører mål- og resultatstyring til frikopling mellom organisasjonsstruktur og organisasjonspraksis?

Bacheloroppgave i statsvitenskap  
Veileder: Jon Arve Nervik  
Mai 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Oppgaven tematiserer mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten. Den første hypotesen er at mål- og resultatstyring fører til frikobling mellom organisatoriske mål og organisatorisk praksis. Den andre hypotesen er: fører utformingen av målekortet til målforskyvninger i henhold til målet om å få flere i arbeid? Den tredje hypotesen er: etableringstidspunktet for organisasjonen gjorde valget av mål- og resultatstyring naturlig, og det var liten kulturell motstand mot implementeringen. Oppgaven finner at det er en indikasjon på frikopling mellom hovedmål og organisasjonspraksis. Hypotesen om målekortets utforming diskuteres, der det er indikasjoner på at det kan skape målforskyvninger. Den tredje hypotesen kan diskuteres. Det er en indikasjon på at det forekommer stivhengighet og at det er var en lav grad av kulturell motstand under implementeringen av mål- og resultatstyring. Funnene er for usikre til at det kan konkluderes.

## Innholdsfortegnelse

Innledning .....	2
Mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten.....	2
Tidligere forskning på mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten.....	3
Forskningsdesign .....	4
Hvorfor mål- og resultatstyring? Valg av data, metodiske valg og teoretiske valg .....	4
Metode .....	5
Dokumentanalyse.....	5
Validitet, reliabilitet og generalisering.....	6
Teori.....	7
Balansert målstyring .....	7
Institusjonell teori - Frikobling og organisatorisk hykleri.....	8
Stiavhengighet .....	8
Empiriske funn .....	9
Frikobling mellom organisatoriske mål og organisatorisk praksis .....	9
Effektforskningens funn på målsetningen om å få flere ut i arbeid .....	10
Endringer etter at førstelinjekontorene ble etablert i 2010 .....	11
Målstyringens karakter i Arbeids- og velferdsetaten .....	13
Rapporteringskrav og praksisforskyvning i henhold til målet om å få flere ut i arbeid .....	13
Diskusjon .....	15
Bidrar mål- og resultatstyring til organisatorisk frikobling.....	15
Fører mål- og resultatstyringssystemet til negative effekter på å få brukere ut i arbeid?.....	17
Kan stiavhengighet forklare hvorfor mål- og resultatstyring ble etablert som styringskonsept i NAV? .....	18
Konklusjon .....	19
Forslag til videre forskning .....	21
Litteraturliste .....	22

## Innledning

Mål- og resultatstyring som styringskonsept i offentlig sektor ble nedfelt i statens økonomireglement i 1997, og har siden vært det rådende styringsparadigmet i offentlig sektor (Christensen & Lægheid, 2015; Finansdepartementet, 2006). NAV-reformen er regnet som den mest omfattende forvaltningsreformen i moderne norsk forvaltningshistorie; der A-etat Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket ble slått sammen til en ny statlig etat i 2006, åpning av førstelinjekontor fulgte deretter, restrukturering og tildeling av nye oppgaver i 2008-09, ytterligere revisjoner på 2010-tallet (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003, 2005; Arbeids- og sosialdepartementet, 2005, 2016; NOU, 2004; Ot. prp. nr. 59, 2006-2007 Ot. prp. nr.9, 2008-2009). NAV er styrt av konseptet balansert målstyring, dette systemet ble implementert i 2010, etter at det hadde fulgt konseptet om målstyring (Roaldsnes, 2018a). Oppgaven opererer med følgende forskningshypoteser:

**H<sup>1</sup> – Mål- og resultatstyring leder til frikopling mellom organisasjonens hovedmål og faktisk organisasjonsatferd.**

**H<sup>2</sup> – Utformingen av målekortet fører til målforskyvninger i henhold til målet om å få flere i arbeid**

**H<sup>3</sup> – Etableringstidspunktet for organisasjonen gjorde valget av mål- og resultatstyring naturlig, og det var liten kulturell motstand mot implementeringen.**

Oppgaven er strukturert slik at en redegjørelse om mål- og resultatstyringsprosessen i NAV, tidligere forskning på feltet og deretter metodiske valg. Oppgaven redegjør for valg av datamateriell. Oppgaven redegjør for valget av dokumentanalyse som metode. En vurdering følger av oppgavens validitet, reliabilitet og potensialet for generalisering følger deretter. Neste seksjon er en redegjørelse om oppgavens sentrale teori. Kaplan og Nortons teori om balansert målstyring utdypes. Institusjonell-teoretiske konsepter om frikobling, kulturell kompatibilitet og stivhengighet følger. De empiriske funnene redegjøres for, deretter diskuteres de opp mot teori og hypotesene oppgaven legger til grunn. Der den første hypotesen diskuteres opp mot teorien om frikopling, den andre opp mot teorien om balansert målstyring og effektstudiene av reformen, og den tredje opp mot teorien om stivhengighet. Oppgaven avsluttes med en konklusjon og råd til videre forskning.

## Mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten

I likhet med andre offentlige etater benytter Arbeids- og velferdsetaten mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp, siden 2010 har Arbeids- og velferdsetaten anvendt konseptet

balansert målstyring (Roaldsnes, 2018a). Direktoratet for Økonomistyring definerer mål- og resultatstyring på følgende måte; å sette mål for virksomheten som skal oppnås, å måle resultater og sammenligne resultatene med de fastsatte målene, og å bruke denne ervervede informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle virksomheten (Finansdepartementet, 2006; Roaldsnes, 2018a). Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innebærer delegering av myndighet og styringsfullmakter fra et høyere organisatorisk nivå til det operative nivået (NAV, 2017). Målsetningen til mål- og resultatstyringsparadigmet er å øke effektiviteten ved at de underliggende organisasjonsenhetene blir gitt myndighet til å vurdere hvilke virkemidler som skal anvendes for å nå målene (Christensen & Lægroid, 2015; Roaldsnes, 2018a, 2018b; NAV, 2017). Virksomheten skal sikre at de fastsatte mål- og resultatkrav oppnås og at ressursbruken for å oppnå mål- og resultatkravene er effektiv (NAV, 2017). Alle virksomheter skal gjennom mål- og resultatstyringssystemets rapporteringsmekanismer sikre at virksomheten erverver seg tilstrekkelig styringsinformasjon (NAV, 2017). Styringsinformasjonen skal sikre at virksomheten det angår skal kunne tilpasse mål- og resultatkrav til den virksomhetsspesifikke konteksten (Roaldsnes, 2018a, 2018b). Det er fire dimensjoner som er en del av målekortet til NAV; den første dimensjonen er brukerdimensjonen, den andre dimensjonen er medarbeiderdimensjonen, den tredje dimensjonen er produksjonsdimensjonen og den fjerde dimensjonen er økonomidimensjonen (Roaldsnes, 2018a).

### Tidligere forskning på mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten

Tidligere forskning på mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten er svært begrenset. Det må tas med i beregningen at Arbeids- og velferdsetaten har vært operativ i underkant av 14 år i skrivende stund (Regjeringen, 2006). Litteraturen om mål- og resultatstyring er omfattende, og det faller utenfor oppgavens avgrensning å oppsummere den her. Brevik (2010) forsket på hvordan mål- og resultatstyring i NAV i perioden 2006-2009 (Brevik, 2010). Brevik (2010) finner at det er innslag av stivhengighet i utviklingen av mål- og resultatstyringssystemet i NAV fra A-etat; at graden av rapportering er høy og at resultatinformasjonen anvendes i begrenset grad (Brevik, 2010). Vågen (2012) forsker på målekortets utforming (Vågen, 2012). Selnes & Skinderhaug (2014) forsket på endringer i målekortet i 2013 ved NAV-kontor i Oslo (Selnes & Skinderhaug, 2014). Selnes & Skinderhaug (2014) finner at NAV-kontor som ikke har lagt til indikatorer i målekortet har en ledelsesorientert ledergruppe, at NAV-kontor som har lagt til indikatorer i målekortet har en styringsorientert ledergruppe og at NAV-kontorene reagerer relativt likt på frihetsgradene de



blir gitt (Selnes & Skinderhaug, 2014). Johansen Schick (2014) forsker på hvordan mål- og resultatstyring oppleves av bakkebyråkrater (Johansen Schick, 2014). Johansen Schick (2014) finner at det eksisterer forskjeller mellom kjønn, utdanningsnivå, i hvilken stilling og hvor saksbehandleren er ansatt (Schick Johansen, 2014). Østengaard Møller, Iversen & Normann Andersen (2016) gjennomførte en metastudie av mål- og resultatstyring i styringssystemer som har likhetstrekk med det danske systemet. Studiet fant at balansert målstyring kan føre til at organisasjonsatferden skaper uintenderte konsekvenser, der man ser at det forekommer en høy grad av lokal tilpasning for å nå en respektiv etats hovedmål (Østengaard Møller et. al, 2016). En annen konsekvens er at enheten kan ha et kortsiktig fokus; der etaten prioriterer klienter som man lett kan hjelpe ut i arbeid, slik at etaten kan oppnå høyere score på måleparameterne (Roaldsnes, 2018a; Østengaard Møller et. al, 2016). Mål- og resultatstyring kan fremme byråkratisk sjekklisteratferd, noe som kan føre til at faglige skjønnsvurderinger blir nedprioritert for hovedretningslinjene i styringssystemet (Roaldsnes, 2018a, Østengaard et. al, 2016). Roaldsnes (2018) tematiserer hvordan mål- og resultatstyring påvirket måloppnåelsen til Arbeids- og velferdsetaten i tidsrommet 2012-2015. Roaldsnes (2018) finner at en høy score på måleindikatorerne i målekortet hos et gitt lokalkontor minsker sannsynligheten for at brukeren kommer ut i arbeid (Roaldsnes, 2018a, 2018b)

## Forskningsdesign

### Hvorfor mål- og resultatstyring? Valg av data, metodiske valg og teoretiske valg

Oppgaven omhandler mål- og resultatstyring i Arbeids- og velferdsetaten. Valg av metode faller ned på dokumentanalyse, kombinert med Fevang, Markussen & Røeds og Schreiner & Markussens effektstudier av NAV-reformen og Roaldsnes' studie av mål- og resultatstyring i NAV (Fevang, Markussen & Røed, 2014; Roaldsnes, 2018; Schreiner & Markussen, 2012). Begrunnelsen for valget av dokumentanalyse faller ned på tidsbegrensninger, manglende tilgjengelighet av ressurser og tilgang til data etter at offentlig sektor ble nedstengt for å bekjempe korona-pandemien. Den andre begrunnelsen er at dokumentene inneholder relevante kvalitative data. Begrunnelsen for å anvende kvantitative data i tillegg er at de kan kartlegge tendenser på en større skala og kan si meget om effektene av reformen.

Oppgaven analyserer og diskuterer om organisatorisk frikobling mellom målet om å få brukere ut i arbeid og den praktiske organisasjonsatferden til Arbeids- og velferdsetaten. Avgrensningen til målet om å få flest mulig ut i arbeid er begrunnet i at det er forsket på effektene tidligere og at dersom oppgaven trekker inn flere mål, da vil omfanget av oppgaven gå utover de 8000 ordene som står til disposisjon. Studien vil være en generell studie av mål-

og resultatstyring på nasjonalt nivå. Studien vil innta en generell karakter, der to utvalgsrapporter fra NAV trekkes inn. Valget av rapportene er at de gir tilgang til etatsinterne data om mål- og resultatstyring, og forskningslitteratur om NAV-reformen og om mål- og resultatstyring vil anvendes.

Valget av institusjonell organisasjonsteori begrunnes med at det er et teoretisk instrument som er egnet til å analysere om det forekommer organisatorisk frikobling. Valget om å trekke inn teori om balansert målstyring begrunnes med at det er en teori som kan bidra til å belyse forhold mellom praktisk organisasjonsatferd og formell organisasjonsstruktur. Valget om å trekke inn stivhengighet og kulturell kompatibilitet er begrunnet i forfatterens tanke om at teoriene kan bidra til å forklare utviklingstrekk og styringssystemets funksjon i styringen av etaten.

## Metode

### Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en metode som har sitt formål i å generere kvalitative data gjennom analyse av tekstdokumenter (Olsen, 2012; Tjora, 2017). Dokumentene skal generere data om saksforhold, tidstypiske fenomener og ulike formål som ligger til grunn for utformingen av dokumentene (Tjora, 2017). Case-spesifikke dokumenter omhandler en bestemt sak eller en bestemt case som ligger til grunn for forskningen. Generelle dokumenter omhandler politiske dokumenter, offentlige utredninger og de har en spennvidde som går utover en partikulær kontekst (Tjora, 2017). Den siste kategorien av dokumenter er forskningsdokumenter. Innenfor denne kategorien finnes alt fra metastudier og litteraturgjennomgang av bestemte forskningsfelt til forskningsbaserte tidsskrifter (Tjora, 2017).

En elementær forutsetning når dokumentstudier anvendes er at forskeren avgrensner antall dokumenter som skal benyttes i studiet, legger frem hvorfor forskeren har valgt å gjøre denne avgrensningen og begrunner hvorfor et gitt dokument har blitt valgt til analysen (Olsen, 2012; Tjora, 2017). Det finnes ulike metodiske tilnærminger til å anvende en dokumentanalyse i praksis. Den mest anvendte metoden er diskursanalyse, en annen tilnærming er dokumentanalyse som en arkeologisk metode (Tjora, 2017). Analogiens til arkeologiens undersøkelsesmetode trekkes inn i en samfunnsvitenskapelig metodisk kontekst ved at forskeren skal anvende en gravemetode der han dykker dypt inn i dokumenter for å erverve data om hva som har formet samfunnets institusjoner, intermenneskelige relasjoner og mening (Ibid). Dokumentene skaper et tidsbilde over en bestemt historisk kontekst der dokumentene

er utformet (Ibid). Dokumentene skaper et tidsbilde som forteller forskeren om hvilke intensjoner de som utformet dokumentet hadde på det gitte tidspunktet dokumentet ble utformet på (Ibid).

En annen elementær forutsetning i dokumentstudiene er at forskeren må ta med kontekstuelle faktorer i vurderingen av dokumentene (Tjora, 2017). Forskeren må vurdere hvem som har utformet dokumentene, hvilke intensjoner som ligger bak, hvilken posisjon de som har utformet dokumentene bekler og ta tidsånden i betraktning når analysen av dokumentene anvendes i praksis (Olsen, 2012; Tjora, 2017). Et konkret eksempel på de overnevnte faktorer er studiet av politiske dokumenter. I studiet av politiske dokumenter vil det være relevant å se på de kommuniserte intensjonene til de som har myndighet til å utforme dokumentene, hva dokumentene konkret beskriver og foreskriver og definisjonenes kvalitative innhold (Ringdal, 2018; Tjora, 2017).

### Validitet, reliabilitet og generalisering

Validitet defineres slik at et forskningsprosjekt gjennom prosjektets valgte metoder måler forskningsprosjektets hypoteser (Ringdal, 2018; Tjora, 2017). Validitet kan graderes på en skala fra høy til lav validitet, i henhold til i hvilken grad man måler forskningshypotesene (Ibid). Høy validitet vil si at man måler det som man har satt seg fore å måle, lav validitet vil si at man ikke måler det man har satt seg fore å måle (Ibid). Reliabilitet kan forklares som dataenes pålitelighet og at de er troverdige (Ibid). Generalisering er at dataene kan tas ut av den bestemte konteksten de er ervervet i og gjøres allmenngyldige (Ibid).

Validiteten til forskningsprosjektet vurderes slik at forskningsspørsmålene henger sammen med dataene, og at det er en grad indre validitet og logisk stringens i prosjektet. En av utfordringene til oppgaven er at teorien ikke legger en klar analysestrategi til grunn for funnene, og at den ikke nødvendigvis forklarer atferden som styrer prosessene bak implementeringen av mål- og resultatstyringssystemet. En av de store utfordringene ligger på reliabilitet, siden studien primært sett anvender sekundærdata i form av rapporter. På den andre siden kompenseres det faktum ved at rapportene primært sett er utformet gjennom et forskerkonsortium som ble satt ned for å evaluere NAV-reformen. Det kan være et grunnlag for å generalisere på bakgrunn av funnene i oppgaven. Dette begrunnes i at rapportene er en del av en større utredning av NAV-reformen som er forankret i et forskerkonsortium som ble gitt mandat til å evaluere reformen. Dette bidrar til å styrke reliabiliteten. De empiriske funnene i denne oppgaven kan potensielt sett generaliseres, siden det er innenfor en bestemt nasjonal kontekst og en distinkt sektor. For å styrke oppgavens reliabilitet anvendes

kvantitative studier med et stort utvalg, der sofistikerte regresjonsmodeller som kontrollerer for en rekke faktorer kan gi innsikt om statistiske sammenhenger på et aggregert nivå.

## Teori

### Balansert målstyring

Konseptet balansert målstyring ble utviklet av de amerikanske organisasjonsforskerne Kaplan & Norton i samarbeid med konsultentselskapet KPMG i 1992 (Kaplan & Norton, 1992; Røvik, 2007). Kaplan & Norton (1992) peker på at tradisjonelle styringssystemer som består av måleparametere som kun måler organisasjonens finansielle yteevne ikke er tilstrekkelig i den moderne post-industrielle organisasjonsverdenen (Kaplan & Norton, 1992), Styringssystemet skal ideelt sett bidra til at organisasjonen når sine strategiske mål ved å operasjonalisere de strategiske målene, ved å monitorere funksjonene i organisasjonen skal dette gi ledere styringsinformasjon og en forståelse av årsakssammenhengene mellom strategi og hva organisasjonens funksjoner produserer (Kaplan & Norton, 1992).

Oppgaven med å lede en moderne organisasjon er preget av en høy grad av kompleksitet og krever at lederne må kunne kartlegge og observere yteevnen til funksjoner innenfor mange operative felter i organisasjonen simultant (Kaplan & Norton, 1992). Systemet forutsetter at organisasjonens ledelse definerer målene til organisasjonen, konkretiserer dem i form av operasjonaliserte måleparametere og at målene settes i et avstemt målhierarki med en høy grad av indre logisk sammenheng (Kaplan & Norton, 1992, 1996, 2005). Sentralt i konseptet om balansert målstyring er at overfloden av styringsinformasjon skal reduseres ved at antallet måleindikatorer som anvendes skal reduseres (Kaplan & Norton, 1992). Målekortet skal ideelt sett utformes slik at det skal tvinge ledelsen i den respektive organisasjonen som anvender konseptet til å prioritere og fokusere ekstra på et sett av indikatorer for at organisasjonen når sine strategiske mål (Ibid).

Kaplan og Norton (1992) trekker frem fire perspektiver som bør være med på målekortet for å oppfylle de teoretiske kravene for balansert målstyring (Ibid). Det første perspektivet er det finansielle perspektivet; hvordan ser organisasjonen ut ovenfor aksjonærene (Ibid). Det andre perspektivet er brukerperspektivet; hvordan oppfatter brukerne eller konsumentene organisasjonen (Ibid) Det tredje perspektivet er det indre perspektivet; hva må organisasjonen bli bedre på for å realisere sine mål (Ibid). Det fjerde perspektivet er innovasjons- og læringsperspektivet; hvordan kan organisasjonen forbedre seg og generere verdi (Ibid).

Sentralt i styringssystemet balansert målstyring er rapporterings- og informasjonssystemet (Kaplan & Norton, 1992, 1996). Hensikten med rapporterings- og informasjonssystemet er at det skal gi ledere et instrument for å se om forbedring på et bestemt område kan ha forekommet på bekostning av forbedring på andre områder (Kaplan & Norton, 1992). Tregheit i rapporteringen av informasjon i systemet bidrar til å svekke dets funksjonsevne; systemet er avhengig av at informasjonssystemene avgir informasjon i tidsmessig nærhet til den respektive funksjonen som har blitt ytt (Ibid). Kaplan og Norton (1992) peker på at selv ikke en utmerket score på målekortet er en garanti for en vinnende strategi, men at det er et instrument som kan bidra til å overvåke om organisasjonen når den overordnede strategien den har nedfelt (Ibid). Modellen regnes for å være best egnet for en privat forretningsorganisasjon (Røvik, 2007).

### Institusjonell teori - Frikobling og organisatorisk hykleri

Et sentralt konsept innenfor amerikansk neoinstitusjonell teori er konseptet om frikobling mellom formelle organisasjonsstrukturer og faktisk organisasjonsatferd (Meyer & Rowan, 1977). Konseptet innbefatter innsikten om at organisasjoner implementerer rasjonaliserte myter som sirkulerer innenfor organisasjonens utvidede miljø; og at organisasjoner implementerer de rasjonaliserte mytene for å oppnå legitimitet, til tross for at de rasjonaliserte mytene kan være i strid med målene til organisasjonen (Ibid). De amerikanske organisasjonsforskerne Meyer og Rowan bringer frem ideen for at organisasjoner skal løse sine mål er de nødt til å frikoble den praktiske organisasjonsatferden fra den formelle organisasjonsstrukturen, siden de rasjonaliserte mytene organisasjonen har implementert ikke får organisasjonen til å løse sine kjerneoppgaver (Ibid).

### Stiavhengighet

Et sentralt konsept innenfor den institusjonelle teoriskolen er konseptet om stiavhengighet. Stiavhengighet betinger at en institusjon utvikler seg fra et bestemt utviklingspunkt som er historisk betinget og følger deretter et sti der tidligere beslutninger og valg er bestemmende for hvordan institusjonen er på det nåværende tidspunkt, og for hvordan institusjonen kommer til å utvikle seg i fremtiden (March & Olsen, 1984, 1989). Organisasjonens handlingsrom er betinget av lokale og historisk betingede regler (Christensen & Lægreid, 2015; March & Olsen, 1984, 1989) Denne utviklingsprosessen er en del av en institusjonaliseringsprosess, der organisasjonen utvikler distinkte kulturelle særtrekk basert på fremveksten av uformelle normer og verdier i organisasjonen (March & Olsen, 1984, 1989). En implikasjon av denne prosessen er at den institusjonaliserte organisasjonen kan utøve en høy grad av kulturelt

betinget motstand mot reformpolicyer som forsøkes å implementeres (March & Olsen, 1984, 1989).

## Empiriske funn

### Frikobling mellom organisatoriske mål og organisatorisk praksis

Christensen og Læg Reid (2015) peker på at det er en svak korrelasjon mellom måleindikatorne som anvendes for å måle output og de ytelsene som NAV forvalter (Christensen & Læg Reid, 2015). En av forklaringen for at det er en svak korrelasjon mellom måleindikatorer og ytelse er at rapporteringssystemene legger til at saksbehandlerne anvender systemet kun symbolsk og at man kan bedrive spill for å få økt ressurstilgangen til enheten gjennom strategisk rapportering (Christensen & Læg Reid, 2015). En konsekvens er at dersom saksbehandleren fokuserer på å rapportere på måleindikatorer som kan kvantifiseres og fokuserer på output, kan man se en forskyvning av praksis mot funksjoner som oppfyller delmålene til organisasjonen og ikke de langt mer komplekse og ikke-kvantifiserbare målene til organisasjonen (Christensen & Læg Reid, 2015). Fossetøl, Breit & Borg (2016) peker på at forenklingarbeidet ikke har fungert i henhold til intensjonene i reformen, og at denne faktoren kan ha ført til at NAV-kontorene ikke har klart å arbeide mer målrettet (Fossetøl, Breit & Borg, 2016). Komplexiteten i ytelsesstruktur og vagt formulerte politiske mål kan ha bidratt til å skape uintenderte effekter og målforskyvninger på et lavere organisatorisk nivå, dette kan skape systematiske forskjeller mellom NAV-kontorene (Fossetøl, Breit & Borg, 2016). Dette kan reflekteres i et funn Roaldnes (2018) presenterer om at målekortet til NAV mangler essensiell informasjon om eksterne forhold som kan påvirke måloppnåelsen til etaten (Roaldnes, 2018a). Sentrale mål forsvinner i mål- og resultatstyringsmodellen, der vi ser at enkelte indikatorer går utover den dimensjonen som indikatoren egentlig tilhører (Ibid)

Et partssammensatt utvalg som evaluerte mål- og resultatstyringen i NAV (2017) peker på at styringsverktøyene i NAV ikke er fleksible og kan til tider være relativt tungrodd (NAV, 2017). Det er en kjensgjerning at styringsverktøyene ikke er spesifiserte på et høyt detaljnivå i de sentrale styringsdokumentene, og at de inneholder en høy grad av kompleksitet (Nav, 2017). Styringsverktøyene er i liten grad integrert i de faktiske beslutnings- og oppfølgingssystemene i Arbeids- og velferdsetaten (NAV, 2017). Planleggingsprosessen kan være tidkrevende og kan bidra til å forskyve fokus bort fra hovedoppgavene og hovedmålsetningene til Arbeids- og velferdsetaten (NAV, 2017). Rapporten viser at saksbehandlere opplever planleggingsprosessen og de resulterende planene som frustrerende når de ikke klarer å integrere endringene som skjer fra ett år til et annet (NAV, 2017).

Videre peker Christensen og Læg Reid (2015) på en annen faktor som spiller en rolle er at dersom det er svak korrelasjon mellom effektmål og prosessmål i organisasjon og de ytelsene og tjenestene som organisasjonen forvalter, så vil det forekomme en mål- og praksisforskyvning som gjør at organisasjonen produserer uuntenderte utfall (Christensen & Læg Reid, 2015). Risa (2008) peker på at det er flere faktorer som skal bidra til å realisere målsetningen om økt effektivitet i etaten. Den første faktoren er at flere betjener seg selv gjennom NAVs digitale plattformer der de kan fylle ut og sende inn saksbehandlingspapirer; dette skal bidra til å spare økonomiske og tekniske ressurser som tidligere har blitt anvendt i saksbehandlingsprosessen (Risa, 2008). Den andre faktoren er flere sentraliserte tjenester, det skal bidra til å frigjøre ressurser på førstelinjekontorene, realisere stordriftsfordeler, å skape større og spesialiserte fagmiljøer og at det skal bistå saksbehandlerne i bistands- og kartleggingsprosessen (Risa, 2008). Den tredje faktoren er at tiltakene skal forenkles og strømlinjeformes (Risa, 2008). Den fjerde faktoren er at saksbehandlerne og førstelinjekontorene skal fokusere på den enkeltes behov; der det overordnede målet er å få færre på passive stønadsløp og flere ut i ordinært lønnsarbeid eller på aktiverende tiltak (Risa, 2008).

#### Effektforskningens funn på målsetningen om å få flere ut i arbeid

En generell tendens som effektforskningen på NAV-reformen viser er at sannsynligheten for å komme ut i arbeid har blitt svekket til en viss grad etter at NAV-reformen ble implementert (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Fevang, Markussen & Røed (2014) peker på at reformen har utviklet seg i en ugunstig retning, studien avdekker en sterkere negativ effekt på større NAV-kontor og i større kommuner (Fevang et. al, 2014). Mindre kommuner og små NAV-kontor ser ut til å komme bedre ut av reformen, men det er en negativ effekt på sannsynligheten for å komme seg ut i arbeid (Fevang et. al, 2014). Studien finner at sannsynligheten for overgang til arbeid har blitt svekket i de første to årene av NAV-reformens løpetid, men at sannsynligheten høyere enn før etableringen av den nye Arbeids- og velferdsetaten (Fevang, Markussen & Røed, 2014). Studien anvender registerdata fra perioden 2002-2010 (Fevang, Markussen & Røed, 2014). Funnet for den neste toårsperioden ikke er statistisk signifikant, men den kan fungere som en indikator på at en krevende omstillingsprosess kan ha spilt en rolle i nedgangen i sannsynlighet for å komme i arbeid (Fevang, Markussen & Røed, 2014). Effektforskningen på NAV-reformen viser at reformen har hatt langt mer positive effekter for sosialhjelpsmottakere for å komme ut i arbeid (Erlien, 2017; Fevang, Markussen & Røed; 2014; Roaldsnes, 2018a; Schreiner & Markussen, 2012). Effektforskningen peker på at

kvalifiseringsprogrammet har vært en suksess, og at det har bidratt til å få flere sosialhjelpsmottakere med sammensatte behov ut i arbeid (Erlie, 2017; Fevang, Markussen & Røed; 2014; Roaldsnes, 2018a; Schreiner & Markussen, 2012). Aakvik, Monstad & Holmås (2014) finner at det er små signifikante negative effekter på måloppnåelse av arbeidsmålet etter opprettelsen av de lokale førstelinjekontorene, og at effektene er sterkest i store kommuner (Aakvik, Monstad & Holmås, 2014). Studien avdekker at effektene svekkes etter det fjerde året av reformen (Ibid).

### Endringer etter at førstelinjekontorene ble etablert i 2010

Fossestøl, Breit og Borg (2016) peker på at man har sett en fokusvending tilbake til reformens hovedmålsetninger etter at reformen hadde blitt implementert fullt ut i første runde i 2010 (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Fokuset ligger i hovedsak på stønaden Arbeidsavklaringspenger og retten til at klienten skal få en arbeidsevnevurdering (Ibid). Et sentralt fokuspunkt er hva som fremmer god oppgaveløsning internt i den nye arbeids- og velferdsetaten, med dette ser man på fordeling av oppgaver mellom saksbehandlere på de lokale NAV-kontorene og mellom oppfølgings- og mottaksenheter (Ibid). NAV-reformen har ført til at nyansatte må læres opp i nye roller, det kan bidra til å forskyve fokus og atferd vekk fra de originale målene i reformen (Ibid).

Høy turnover rate og høyt sykefravær har ledet til underbemanning og at saksbehandlingskapasiteten har blitt redusert på de lokale NAV-kontorene (Fossestøl, Breit & Borg, 2016; Åsheim, 2018). En konsekvens av underbemanning er at oppgaver kan forflyttes og pålegges saksbehandlere i etaten, noe som kan føre til at enkelte saksbehandlere blir overbelastet og får større arbeidsoppgaver enn det de hadde i utgangspunktet (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Dette kan lede til at saksbehandlere utarbeider work-arounds og gjør avveininger om hvilke arbeidsoppgaver som bør ha forrang for at de skal kunne gjøre unna det de mener er de viktigste oppgavene i den enheten saksbehandleren arbeider (Christensen & Læg Reid, 2015; Fossestøl, Breit & Borg, 2016).

NAV-partnerskapet i de lokale førstelinjekontorene kan by på utfordringer. Spesielt gjelder dette når det kommer til hvordan de statlige og kommunale programmene er utformet (Fossestøl, Breit & Borg, 2014, 2016). De statlige programmene og ytelsene er av en standardisert karakter, der rommet for skjønnsutøvelse er mindre enn ved de kommunale programmene og ytelsene (Fossestøl, Breit & Borg, 2014, 2016). De kommunale programmene og ytelsene er preget av lokal tilpasning og en høyere grad av skjønnsutøvelse (Andreassen & Fossestøl, 2011; Fossestøl, Breit & Borg, 2014, 2016). NAV-kontorene er



preget av at det er to distinkte styringssystemer for den statlige delen av NAV-kontoret og et kommunalt styringssystem som inntar en kvalitativ annerledes karakter enn det statlige systemet (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Studien finner at det er en indikasjon på at de statlige oppgavene har forrang over de kommunale oppgavene på de lokale NAV-kontorene (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Dette gir utslag i at kommunalt ansatte må tilegne seg kunnskaper om de statlige fag- og styringssystemene, at kommunale ansatte må tilpasse seg statlige standarder, og at kommunalt ansatte forventes å arbeide mot å realisere statlige mål og resultatkrav (Andreassen & Fossestøl, 2011; Fossestøl, Breit & Borg, 2016).

Et annet aspekt ved reformen og at etaten ikke klarer å arbeide mer målrettet er institusjonell kompleksitet som forvaltningsreformen har skapt (Christensen & Læg Reid, 2015; Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Forventningene til lokalkontorene er motstridende når det kommer til å prioritere virkemidler knyttet opp mot om klientene skal i arbeid eller på aktiverende tiltak (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). På den ene siden ser man at det forekommer en høy grad av statlig styring og fokus på å aktivere brukerne gjennom ulike arbeidsrettede tiltak, på den andre siden ser vi at den kommunale sosialhjelpen og dens ytelsesstruktur kan stå i et motsetningsforhold til aktiveringsmålet (Fossestøl, Breit & Borg, 2016; Åsheim, 2018). Samtidig finner Andreassen & Fossestøl (2011) at balansert målstyring er integrert i langt større grad på kommunalt nivå, men at anvendelsen av mål- og resultatstyring på sosialhjelpen fokuserer i for stor grad på kvantifiserbare mål enn det kvalitative ved tjenesteytelsen (Andreassen & Fossestøl, 2011: 229). Variasjonene mellom de overnevnte faktorene kan bidra til å forklare hvorfor mindre NAV-kontor har hatt en høyere grad av måloppnåelse enn større NAV-kontorer og det kan forklares i hvordan de ulike NAV-kontorene velger å benytte sitt handlingsrom innenfor lovverkets, budsjettets og de organisatoriske rammer (Fossestøl, Breit & Borg, 2016).

En annen faktor som kan forklare at noen kontorer klarer å arbeide langt mer målrettet enn andre NAV-kontor er jobbmatchingsprogrammet; et kontor som har en høyere andel av klienter som har utført jobbmatchprogrammet predikerer en høyere overgang til arbeid (Roaldsnes, 2018a). Samtidig kan en høy score på at jobbmatchprogram er gjennomført være et utslag på strategisk rapportering som skal gi en høyere score på målekortet (Roaldsnes, 2018a). Journalføring er et annet element, 90% av NAV-kontorene har som regel behandlet og journalført saker og dokumenter innenfor tidsfristen på 24 på journalføring (Roaldsnes, 2018). Kontorer som scorer lavt på måleparameterne for journalføring har generelt sett en lavere overgangsrate til arbeid for klientene (Roaldsnes, 2018a).

### Målstyringens karakter i Arbeids- og velferdsetaten

Roaldsnes (2018) finner at målstyringen i NAV har vært relativt stabil i tidsperioden 2012-2015; måleparameterne har primært sett fokusert på brukerkontakt, konkrete arbeidsrettede tiltak og oppfølging av brukere (Roaldsnes, 2018a). Brevik (2010) finner at målstyringen på arbeidsområdet viser trekk til stiavhengighet ved at systemet i A-etat samsvarer med NAV-systemet i høy grad (Brevik, 2010). Samtidig finner Andreassen & Fossetøl (2011) at balansert målstyring er integrert i langt større grad på kommunalt nivå, men at anvendelsen av mål- og resultatstyring på sosialhjelpen fokuserer i for stor grad på kvantifiserbare mål enn det kvalitative ved tjenesteytelsen (Andreassen & Fossetøl, 2011: 229). NAV følger ikke teorien om balansert målstyring tett, der man ser at det er avvikende praksis mellom ulike enheter og at det er en fragmentert løsning der målet «overgang til arbeid» er en del av flere delmål (Roaldsnes, 2018a). En av de sentrale funnene Roaldsnes (2018) presenterer er at mål- og resultatstyringssystemets måleindikatorer har en negativ effekt på hovedmålet om å få økt overgangen til arbeid for vanskeligstilte brukere i NAV (Roaldsnes, 2018a). Måleindikatorene gir ikke den styringsinformasjonen som etaten skulle ønske at den fikk (Ibid). Det er en indikasjon på at et kontor må forbedre seg, kan bli instruert til å oppfylle aktivitetsmålene eller effekt- og resultatmålene i målekortet og at det kan lede til en målforskyvning i praksis for det lokale kontoret (Ibid)

Roaldsnes (2018) finner at de fleste NAV-kontor har samlet måloppnåelse på 50-60%, snittet ligger rett i underkant av 60% (Roaldsnes, 2018a). Roaldsnes (2018) finner at det er en negativ statistisk signifikant sammenheng mellom høy måloppnåelse på NAVs målekort og å få klienter ut i arbeid; desto høyere måloppnåelse, desto lavere er sannsynligheten for at klientene kommer ut i arbeid (Ibid). Et partssammensatt NAV-internt utvalg evaluerte mål- og resultatstyringen i etaten, ekspertgruppen avla rapporten i 2015. En av konklusjonene til ekspertutvalget er at oppgaver som ikke er rutinepreget, og som inntar en mer kompleks karakter enn oppgaver som er egnet til den tradisjonelle regelstyringen er ikke egnet for mål- og resultatstyring (NAV, 2015; Roaldsnes, 2018a). En utfordring for Arbeids- og velferdsetaten er at informasjonsstrømmen knyttet opp mot målet om å få flere i arbeid ligger flere måneder tilbake i tid, og informasjonen gir ikke et tidsbilde av den nåværende konteksten (Roaldsnes, 2018a).

### Rapporteringskrav og praksisforskyvning i henhold til målet om å flere ut i arbeid

Aktivitetsplanen skal operasjonalisere personens mål og skal være et instrument som bidrar til å systematisere arbeidet med å få brukeren ut i aktivitet, enten om det er i form av ordinært

lønnsarbeid eller om det er på andre aktiveringstiltak (Åsheim, 2018). Overordnet sett ser vi at aktivitetsplanen er en operasjonalisering av den overordnede aktiveringsmålsetningen i arbeidslinjepolitikken og en av hovedmålsetningene i NAV-reformen har blitt operasjonalisert i form at dette instrumentet (Ibid). En av utfordringene med aktivitetsplanen som styringsverktøy som Åsheim (2018) peker på er at fokuset på å innfri systemkrav kan ha forrang over målsetningen om å få flere i jobb (Åsheim, 2018). Gjersøe (2017) finner at NAV-veiledernes bedømmelse av brukere som søker på arbeidsavklaringspenger vis imot stønadsløp i større grad enn arbeid (Gjersøe, 2017; Åsheim, 2018). Røysum (2010) finner i sin studie av sosialarbeidernes rolle i NAV er at den sosialfaglige helhetsforståelsen sosialarbeideren bringer med seg inn i NAV utfordres av en diskurs om mål- og resultatstyring (Røysum, 2010). Terum & Jensen (2015) finner at NAV-veilederne oppfatter og karakteriserer oppfølgingen av brukerne som overveldende arbeids- og styringsrettet, og at aktivitetsplanen bidrar til at arbeidsrettingen blir mer effektiv (Terum & Jensen, 2015).

Et argument for at NAV-kontorene ikke får anvendt tiltak som er ønsket, er at den økonomiske rammestyringen kan bidra til å forhindre at de ikke får anvendt de tiltakene som er ønsket (NAV, 2017; Åsheim, 2018). Dette må sees i sammenheng med kapasitetssituasjonen på det lokale kontoret, og de står fri til å disponere ressurser slik som kontoret ønsker det og i henhold til utfordringer som det enkelte NAV-kontor står ovenfor (NAV, 2017; Åsheim, 2018). Saksmengden til et NAV-kontor kan føre til budsjettmessige omprioriteringer. Åsheim (2018) finner at prioritering av dokumentasjonskrav og arbeid knyttet opp mot dokumentasjonskravene går på bekostning av individuell kartlegging og oppfølging av aktivitetsplanen (Åsheim, 2018). Dokumentasjon spiller en rolle når det kommer til kvaliteten på tjenestene som NAV-kontoret yter. Åsheim (2018) finner at dokumentasjon av aktivitet som har vært forsøkt går på bekostning av kvaliteten og relevansen til tiltakene som har blitt foreskrevet av saksbehandleren (Åsheim, 2018).

De fleste saksbehandlere opplever at enheten de er tilknyttet i stor grad når sine mål; de fleste saksbehandlerne mener de måles på det som er relevant for at det skal nå målene for enheten (NAV, 2017). De fleste ansatte ønsker økt involvering i utformingen av målene, og at de ansatte er inkludert i langt større grad når målene skal evalueres (Ibid). Det er et ønske om økt fokus på kvalitet over kvantitet i målingen blant de fleste saksbehandlerne; et økende fokus på effektmålinger er ønsket og at det skal satses på å styrke mål-middel-sammenhengene internt i etaten og at styringsparameterne måler de man ønsker å måle i langt større grad (Christensen

& Læg Reid, 2015; NAV, 2017). De fleste ansatte i NAV mener at det er for mye telling og rapportering gjennom mål- og resultatstyringen (NAV, 2017).

## Diskusjon

### Bidrar mål- og resultatstyring til organisatorisk frikobling

Det vil være mest nærliggende å starte med å diskutere funnet om at det er indikasjoner på at det er en frikobling mellom organisatoriske mål og organisatorisk praksis. Christensen og Læg Reid (2015) peker på at det er svak korrelasjon mellom outputrelaterte måleindikatorer og ytelsene som Arbeids- og velferdsetaten forvalter (Christensen & Læg Reid, 2015). En mulig forklaring på denne tendensen kan analyseres i henhold til konseptet om organisatorisk frikopling på grunn av at organisasjonen har implementert et styringskonsept som ikke nødvendigvis er passende for kjerneoppgaveporteføljen til Arbeids- og velferdsetaten (Meyer & Rowan, 1977). Oppgaveporteføljen i henhold til målet om å få flere ut i arbeid er preget av kompleksitet og at tiltakene har en kvalitativ styrke, men operasjonaliseringen av målsetningene i målekortet vektlegger kvantifisering, telling og måling (Christensen & Læg Reid, 2012, 2015; Fossetøl et. al, 2016; Roaldnes, 2018a). På den andre siden peker Terum og Jensen (2015) på at aktivitetsplanen bidrar til å gjøre prosessen med å få brukere ut i arbeid langt mer målrettet; det kan være et argument for at det elementer i prosessen som gjør den mer målrettet, men om det fører til sammenkobling mellom mål og instrument er vanskelig å konkludere på (Terum & Jensen, 2015) En potensiell forklaring på at det forekommer frikopling mellom organisatoriske mål og organisatorisk praksis er idealet for utforming av målekortet innenfor styringskonseptet balansert målstyring. Kaplan & Nortons teoretiske disposisjon omhandler at målekortet skal inneholde måleindikatorer som er utformet slik at de reduserer informasjonsoverflod for ledere i styringen av organisasjonen og at målene skal være ordnet i et logisk stringent målhierarki, dette skal til gjengjeld sørge for at ledelsen i organisasjonen velger ut bestemte mål som organisasjonen skal fokusere på for å realisere den overordnede strategien (Kaplan & Norton, 1992).

Forenklingsarbeidet kan føre til at måleindikatorerne ikke fanger opp essensiell styringsinformasjon som er nødvendig for å forstå kompleksiteten av informasjon som er knyttet opp mot et komplekst mål (Roaldnes, 2018a). Roaldnes (2018) finner at NAVs målekort ikke oppfyller de ideelle kravene i henhold til utformingen av målekortet, der det forekommer at måleindikatoren knyttet opp mot målsetningen om å få flere i arbeid er en del av flere dimensjoner (Ibid). Da vil ikke måleindikatoren bare være begrenset til den hoveddimensjonen den egentlig er en del av, men vil bidra til at den blir en del av en annen

målportefølje, som igjen er en indikasjon på at det forekommer målforskyvning ved at kravet om logisk stringente kategorier av mål ikke oppfylles (Kaplan & Norton, 1992). På den andre siden ser vi at spenningsforholdet mellom en kompleks ytelsesstruktur og overordnede politiske mål operasjonalisert i målekortet, kan bidra til å skape organisatorisk frikobling mellom mål og organisatorisk praksis. Målkompleksiteten gjør det vanskelig å operasjonalisere målene på en adekvat måte, dette bidrar til at målekortet måler output på funksjonene det måler og ikke de samfunnsmessige utfall (Christensen & Læg Reid, 2015; Kaplan & Norton, 1992). Christensen & Læg Reid (2015) konkluderer med at tvetydighet, manglende klarhet og svak intern logisk sammenheng mellom målene i målhierarkiet som mål- og resultatstyringssystemet legger opp til har bidratt til å svekke organisasjonens yteevne etter at NAV-reformen ble implementert (Christensen & Læg Reid, 2015).

Mål- og resultatstyringssystemet kan anvendes symbolsk for enhetene, i denne symbolske anvendelsen er strategisk rapportering av resultater fra saksbehandlere en essensiell faktor (Ibid). En høy grad av måloppnåelse bidrar til å sikre ressurser til lokalkontoret, og at dette kan gi større konkrete utslag i systemet enn å fokusere på de langt mer kvalitativt orienterte sidene ved oppgavene saksbehandlerne er satt til å forvalte (Christensen & Læg Reid, 2015; Roaldsnes, 2018a; Åsheim, 2018). Dette trenger ikke nødvendigvis å samsvare med at en høy score på måleindikatorerne bidrar til å få flere i arbeid. Roaldsnes (2018) finner at det er en negativ sammenheng mellom høy måloppnåelse på målekortet og overgangen til arbeid for klientene (Roaldsnes, 2018a). Journalføringsprosedyrene er en faktor som kan forklare hvorfor det forekommer målforskyvninger. Kontorer som scorer lavt på måleparameterne for journalføring har generelt sett en lavere overgangsrate til arbeid for klientene (Ibid). Roaldsnes (2018) finner at det er istappeffekter når det kommer til saksbehandling og restanser på de lokale NAV-kontorene; forklaringen på at man ser et plutselig fall i saksbehandling og journalføring kan skyldes kontorinterne forhold som høy turnover, høyt sykefravær, manglende ressurser, dobbeltarbeid for saksbehandlere og manglende kapasiteter til å ta bort restansene (Roaldsnes, 2018a). Dette bidrar til at det forekommer målforskyvning internt i NAV-kontorene ved at fokuset skyves over på å rette opp i forhold som svekkes måloppnåelsen på målekortet over at de har fokus på hovedmålet om å få flere klienter ut i arbeid, over på aktiveringsprogrammer, økt effektivitet og bedre brukervennlighet (Ibid). Forklaringene om systematiske forskjeller og at kontorinterne forhold kan være en forklarende faktor støttes av Fossetøl, Breit & Borg (2016), der de ser på at NAV-reformens omstillingsprosess har bidratt til å forskyve fokus vekk fra Arbeids- og velferdsetatens

kjerneoppgave om å få brukerne ut i arbeid (Fossestøl, Breit & Borg, 2016). Det er et argument for at det er flere eksogene forhold som bidrar til å bestemme om NAV har kapasiteter til å realisere målene etaten har satt seg, men det er ikke en del av mål- og resultatstyringssystemet i NAV (Roaldsnes, 2018a).

### Fører mål- og resultatstyringssystemet til negative effekter på å få brukere ut i arbeid?

Effektforskningen på NAV-reformen legger frem ulike funn på hvilke effekter reformen har hatt på å få brukere ut i arbeid. Effektforskning på mål- og resultatstyring er relativt begrenset, men Roaldsnes (2018) peker på at det er en negativ sammenheng mellom høy måloppnåelse i målekortet og overgang til arbeid for brukerne, når dette er kontrollert for flere sammensatte faktorer i flere multivariate regresjonsmodeller (Roaldsnes, 2018a, 2018b). Det skal sies at det ikke er et grunnlag til å konkludere om hvilken rolle mål- og resultatstyringen har på effekter, siden effektforskningen har ikke tematisert mål- og resultatstyringens rolle. Effektforskningen peker på andre faktorer som spiller en rolle, disse vil drøftes her. Gjersøe (2017) finner at NAV-veiledernes bedømmelse av brukere som søker på arbeidsavklaringspenger vis imot stønadsløp i større grad enn arbeid (Gjersøe, 2017). Dette er en kvalitativ forklaring som står opp mot de kvantitative, der vi ser at saksbehandlerens profesjonelle dømmekraft er en forklarende faktor (Gjersøe, 2017) Schreiner & Markussen (2012) finner at sannsynligheten for overgang til arbeid gikk ned fra reformen ble implementert i 2006 til 2008 (Schreiner & Markussen, 2012). Studien finner at det er en statistisk signifikant negativ effekt som har økt på årlig basis fra året før reformen ble implementert til ett år etter reformen ble implementert (Fevang, Markussen & Røed, 2014; Schreiner & Markussen, 2012)

En effekt av reformen er at det er en nedgang på nesten fem prosent på sannsynligheten for å komme seg ut i arbeid og for å avslutte et stønadsforløp generelt sett for de fleste forløpsgrupper, men at dette merkes sterkest på overgangsraten til utdanning for arbeidsledige klienter ved at raten svekkes med 12% (Schreiner & Markussen, 2012). Det finnes flere mulige forklaringsfaktorer på hvorfor vi ser en nedgang i sannsynligheten for å komme i arbeid eller utdanning. En forklaringsfaktor er at oppstartsfasen av NAV-reformen var preget av turbulens; omstillingen har krevet mye ressurser og organisatorisk kapasitet for å kunne etablere nye tjenestekontorer, nye strukturer, nye arbeidsprosedyrer, opplæring av saksbehandlere og ledere i de nye prosedyrene og forsøket på å etablere en ny organisasjonskultur gjennom kulturelt betingede programmer (Fevang et al, 2014; Fossestøl et al, 2016; Schreiner & Markussen, 2012). En konsekvens av de overnevnte faktorene er at saksbehandlingstiden har økt og at mange klienter blir fanget i systemet på grunn av denne

systembetingede tregheten (Schreiner & Markussen, 2012). Det kan føre til at det tar lengre tid før saksbehandlerne finner de riktige tiltakene for klienten, og at tiltakene ikke blir iverksatt så raskt som man skulle ønske (Ibid). Fevang m.fl. (2014) peker på at reformen har utviklet seg i en ikke formålstjenlig retning, de finner en sterkere negativ effekt på større NAV-kontor og i større kommuner (Fevang et. al, 2014). Små NAV-kontor kommer bedre ut av reformen, men det er en negativ effekt på sannsynligheten for å komme seg ut i arbeid (Fevang et. al, 2014).

Aakvik, Monstad & Holmås (2014) finner at det er små signifikante negative effekter på måloppnåelse av arbeidsmålet etter opprettelsen av de lokale førstelinjekontorene, og at effektene er sterkest i store kommuner (Aakvik, Monstad & Holmås, 2014). Studien avdekker at effektene svekkes etter det fjerde året av reformen (Ibid). En potensiell forklaringsfaktor for denne tendensen er at omstillingsprosessen har vært krevende og bidratt til å flytte fokus fra kjerneoppgaver til å oppfylle kravene i til opplæring av ansatte og strukturelle faktorer som må ordnes (Aakvik, Monstad & Holmås, 2014; Schreiner & Rasmussen, 2012; Åsheim, 2018) En makroøkonomisk tendens som har vært rådende etter at NAV-reformen ble implementert er at den relative sysselsettingen har ikke økt, og at det har vært en reduksjon i sysselsettingen blant individer med nedsatt arbeidsevne (Risa, 2008). Det er vanskelig å si om dette er faktorer som er betinget i mål- og resultatstyringssystemet, når det er ingen faktorer som peker i den retningen. Det er sterke indikasjoner på det er andre faktorer som kan forklare hvorfor det ikke har ført til at NAV har nådd målet om få flere ut i arbeid i perioder.

### Kan stivhengighet forklare hvorfor mål- og resultatstyring ble etablert som styringskonsept i NAV?

Stivhengighet forutsetter at tidspunktet der en offentlig organisasjon ble opprettet preger organisasjonens fremdrift og videre utvikling, og at organisasjonen er bundet til å følge denne historisk-betingede stien (March & Olsen, 1984, 1989). Mål- og resultatstyring var på etableringstidspunktet for den nye Arbeids- og velferdsetaten det dominerende styringsparadigmet innenfor offentlig sektor, og hadde vært det en god tid før 2006 (Brevik, 2010; Roaldsnes, 2018a). Styringskonseptet er hjemlet i statens økonomireglement, og hadde preget de to forhenværende etatene som ble slått sammen til den nye Arbeids- og velferdsetaten (Brevik, 2010). Andreassen & Fossetøl (2011) peker på at balansert målstyring hadde blitt etablert som styringskonsept i kommunal sektor i større grad enn på statlig nivå (Andreassen & Fossetøl, 2011: 229). Dette kan være en indikasjon på at stivhengighet har spilt en rolle for at mål- og resultatstyring ble etablert som styringskonsept.

Vi ser at den nyetablerte Arbeids- og velferdsetaten inkorporerte en dominerende styringside på etableringstidspunktet, og at dette kritiske punktet var starten på en sti som betinger organisasjonens videre utvikling (March & Olsen, 1984, 1989). I henhold til funnet i Andreassen & Fossetøl (2011) er den indikasjon på stivhengighet i styringssystemene innenfor den kommunale sosialtjenesten, der systemene har vært integrert over lengre tid og har fått mulighet til å sette seg i organisasjonens praksis (Brevik, 2010; March & Olsen, 1983, 1989)

Røysum (2010) peker på at sosialarbeidere i NAVs sosialfaglige helhetsforståelse utfordres av en diskurs om mål- og resultatstyring (Røysum, 2010). Johansen Schick (2014) peker på at det fokuset på mål- og resultatstyring oppleves ulikt blant saksbehandlere, betinget av flere faktorer (Johansen Schick, 2012). Øverlid (2018) peker på at denne helhetsforståelsen ikke utfordres i like stor grad som mye av den tidligere forskningen har pekt på (Øverlid, 2018). Det kan være en indikasjon på at det har blitt etablert en mål- og resultatstyringskultur internt i NAV, og funnene støttes opp mot det partssammensatte NAV-interne utvalget som ble nedsatt i 2017 finner om fokus på mål- og resultatstyring internt i etaten (NAV, 2017). Det finnes indikasjoner på at det har vært et sterkt fokus på mål- og resultatstyring internt i etaten i henhold til rapportering av aktiviteter, samtidig ser vi at det er opplevelse blant saksbehandlere om at mål- og resultatstyringen oppleves som en hindring for å realisere de substansielle aspektene ved målet om å få brukere ut i arbeid (Christensen & Lægred, 2015; NAV, 2017). Det vil være vanskelig å se at kulturelle motstand har bidratt til å stanse implementeringen av systemet, siden det er et sterkt fokus på styringslogikken internt i etaten (Røysum, 2010; NAV, 2017). Samtidig utfordres systemets ideelle funksjon med at det er indikasjoner på strategisk rapportering, spill, overdrevent fokus på alt som kan måles og ikke et fokus på det kvalitative og substansielle med reformen (Andreassen & Fossetøl, 2011; Brevik, 2010; Fossetøl, Breit & Borg, 2014, 2016; Åsheim, 2018). Det er en uintendert konsekvens av mål- og resultatstyringssystemet, men om det er intensjonell kulturelt betinget motstand som er drivkraften bak misrapporteringen kan man ikke si noe om. Derfor kan ikke oppgaven konkludere på om det er et utslag på kulturell motstand, men det meste tyder på at det er lav grad av kulturell motstand i implementeringen av mål- og resultatstyringssystemet.

## Konklusjon

Oppgaven har tematisert hvordan mål- og resultatstyringen i Arbeids- og velferdsetaten fungerer. Den første hypotesen som oppgaven la til grunn er at mål- og resultatstyring fører til frikobling mellom formell organisasjonsstruktur og organisatorisk praksis. Hypotesen styrkes



ved at det foreligger klare indikasjoner på frikobling ved at systemet ikke klarer å fange inn kompleksiteten i informasjonsstrømmen, at indikatorene i målekortet er fokusert på kvantitative faktorer som kan måles lett og ikke på kompleksiteten ved å få brukere ut i arbeid. Oppgaven finner at det er indikasjon på frikobling. Det vil være vanskelig å forklare hvordan frikobling skjer i praksis, siden teorien ikke tar innover seg hvordan saksbehandler- og lederatferd anvender systemet i praksis. På den andre siden vil det være en utfordring at det ikke blir redegjort for profesjonenes rolle i forvaltningen og hvordan distinkte profesjonskulturer bidrar til å forme praksis. Analysen kunne blitt hevet dersom profesjonsgruppens rolle og kulturelle normen innenfor den tradisjonelle trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialetaten hadde blitt trukket inn. Det vil være vanskelig å vite hvordan de ulike funnene i oppgaven skal tolkes utfra March og Olsens teorier, siden det ikke foreligger en klar analysestrategi.

Den andre hypotesen er om mål- og resultatstyringen fører til at flere brukere kommer ut i arbeid. Hypotesen svekkes ved at det er indikasjoner på at mål- og resultatstyring ikke fører til at flere kommer ut i arbeid, funnet støttes opp av effektforskningen som viser en moderat tilbakegang sannsynligheten om å komme ut i arbeid. Det er en tendens som gjør seg gjeldende, hypotesen kan potensielt sett generaliseres til en norsk kontekst og en etatsspesifikk kontekst. Effektforskningen er fundert på omfattende regresjonsanalyser forankret i et stort utvalg, dette bidrar til å gi funnene om effektene potensiale for generalisering. En faktor som kunne hevet oppgaven hadde vært om analysen hadde innbefattet en sterkere utdypning av de ulike klientløpebanene, men det går utover avgrensningen til denne oppgaven. En utfordring er at det ikke er gjort flere systematiske studier av mål- og resultatstyringens effekter på å få flere ut i arbeid. Den tredje hypotesen er at stivhengighet kan forklare hvorfor mål- og resultatstyring ble implementert som styringskonsept, og at det var manglende kulturell motstand mot implementeringen av systemet. Hypotesen styrkes ved at det allerede var etablert mål- og resultatstyring i de to statlige etatene som ble slått sammen, og at balansert målstyring allerede var implementert i en god del kommuner (Brevik, 2010; Andreassen & Fossetøl, 2011). Oppgaven tar ikke innover seg hvilken rolle bakkebyråkrater, mikropolitiske prosesser som styrer implementeringen av styringssystemet, og distinkte forskjeller i hvordan de lokale NAV-kontor er organisert. Det kunne bidratt til å gi større innsikt i hva som styrer kontorinterne prosesser når mål- og resultatstyring anvendes i praksis. På det andre punktet om

implementeringen er det indikasjoner på at det var lav kulturell motstand, men at dette kan diskuteres med tanke på hvordan systemet utøves i praksis.

#### Forslag til videre forskning

Det første forslaget oppgaven vil anbefale er at det bør utarbeides forskningsprosjekter som ser på sammenhengen mellom mål- og resultatstyringens praksis og de uønskede konsekvensene som kan følge med et fokus på rapportering. Den andre anbefalingen er at det bør utarbeides forskningsprosjekter som ser på i hvilken grad organisasjonskonsepter implementeres i Arbeids- og velferdsetaten, spesielt med fokus på implementeringsprosessen. Det eksisterer en del forskning på temaet allerede, men mer systematisk kunnskap om prosessene vil bidra til å drive forskningsfeltet fremover. Den tredje anbefalingen er at tematikken om rapporteringskultur og hvordan styringsinformasjonen anvendes internt i Arbeids- og velferdsetaten bør forskes systematisk på.

## Litteraturliste

Aakvik, A., Monstad, K. & Holmås, T. H. (2014). *Evaluating the Effect of a National Labour and Welfare Administration Reform (NAV-Reform) on Employment, Social Insurance and Social Assistance*. Bergen: Uni Research Rokkan centre.

Andreassen, T. A. og K. Fossetøl (2011). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo 2011. Gyldendal Akademisk.

Andreassen, T. A. og K. Reichborn-Kjennerud (2009). *Utvikling og utfordring i lokale NAVkontor*. AFI-notat 2/09. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet (2003): *Samordning av A-etat, trygdeetaten og sosialetaten (St. prp. nr. 14, 2002-2003)*. Oslo. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006): *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) (Ot. prp. nr. 47, 2005-2006)*. Oslo- Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006). *Stortingsmelding nr. 9 (2006-2007)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2008). *Odelstingsproposisjon nr. 4 (2008–2009). Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo.

Arbeids- og sosialdepartementet (2005): *Ny Arbeids- og velferdsforvaltning (St. prp. nr. 46, 2004-2005)*. Arbeids- og sosialdepartementet. Oslo.

Arbeids- og sosialdepartement (2016). *Stortingsmelding nr. 33 (2015-2016). NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*. Oslo. Arbeids- og sosialdepartementet.

Breivik, B. (2010). *Mål- Og Resultatstyring Av NAV - Instrument, Kultur Eller Myte. En Studie Av Arbeids- Og Inkluderingsdepartementets Mål- Og Resultatstyring Av Arbeids Og Velferdsetaten I Perioden Juni 2006 – April 2009*. Masteroppgave. Universitet i Bergen.

Christensen, T., & Lægred, P. (2012). Competing principles of agency organization - the reorganization of a reform. *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), 579–596.

Christensen, T., & Lægred, P. (2015). Performance and Accountability-A Theoretical Discussion and an Empirical Assessment. *Public Organization Review*, 15(2), 207–225.  
<https://doi.org/10.1007/s11115-013-0267-2>

Erlien, T. (2017). Nav-reformen som politisk prosjekt. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 34(04), 366-378.

Fevang, E., Markussen, S., & Røed, K. (2014). NAV-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. *Søkelys På Arbeidslivet*, (01-02), 83-99.

Finansdepartementet (2006). Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006.

Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2014). *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. AFI-rapport 13/2014. Oslo: Høgskolen i Oslo og Akershus.

- Fossestøl, K., E. Breit og E. Borg (2016). «Hvorfor lykkes ikke Nav-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet?». *Søkelys på arbeidslivet* 32 (1-2)doi: <https://dx.doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2016-01-02-01>
- Johansen Schick, H. (2014). *Mål- Og Resultatstyring I NAV - Bakkebyråkratens Dilemma*. Masteroppgave. Institutt for sosialt arbeid. NTNU.
- Kaplan, R., & Norton, D. (2005). The Balanced Scorecard: Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, 83(7,8), 172-180.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1996). USING THE BALANCED SCORECARD AS A STRATEGIC MANAGEMENT SYSTEM. *Harvard Business Review*, 74(1), 75.
- Kaplan, R., & Norton, D. (1992). The balanced scorecard--measures that drive performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- March, J., & Olsen, J. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions*. New York: Free Press.
- Meyer, J., & Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- NAV. (2015). *Et NAV av muligheter*. Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo.
- NAV (2017) *Mål- og resultatstyring i NAV – Del II*. Arbeids- og sosialdepartementet, Oslo
- NOU, 2004:13 (2004): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning – Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Sosialdepartementet
- Olsen, W. (2012). Document analysis. In Olsen, W. *Data collection: Key debates and methods in social research (pp. 79-81)*. London: SAGE Publications Ltd doi: 10.4135/9781473914230
- Regjeringen (2006): Arbeids- og velferdsetaten er åpnet. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2006/arbeids--og-velferdsetaten-er-apnet/id100402/?regj\\_oss=1](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2006/arbeids--og-velferdsetaten-er-apnet/id100402/?regj_oss=1)
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold : Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode (4. utg. ed.)*. Bergen: Fagbokforl.
- Roaldsnes, A. (2018a). Mål- og resultatstyring i NAV – Kan det bidra til å få flere med nedsatt arbeidsevne ut i arbeid?. *Arbeid og Velferd* 1/2018.
- Roaldsnes, A. (2018b). *NAV's hovedmål sett fra NAV-kontoret – En kvantitativ analyse av overgang tilarbeid. NAV-rapport 1/2018*. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Røvik, K. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Røysum, A. (2010). Sosialarbeidernes profesjon utfordres. *Fontene forskning*, 1/10: 41–52
- Schreiner, R. og S. Markussen (2012). «Færre i arbeid og lenger på trygd». *Søkelys på arbeidslivet* 29 (1–2).

Selnes, C., & Skindarhaug, I. M. (2014). *Mål med mening? NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013*. Oslo: Masteroppgave, Høgskolen i Oslo og Akershus.

Terum, L. I. & Jessen, J. T. (2015). Den tvetydige aktiveringen: En studie av veiledere ved lokale NAVkontor. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 18: 96–109. Hentet fra [hdl.handle.net/10642/3009](http://hdl.handle.net/10642/3009)

Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis (3. utg. ed.)*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Vågen, L. (2012). *Mål- Og Resultatstyring I NAV : En Casestudie Av Målekortet*, Masteroppgave. Universitetet i Stavanger. Stavanger. 2012.

Østengaard Møller, M., Iversen, K., & Normann Andersen, V. (2016). *Review af resultatbaseret styring. Resultatbaseret styring på grunnskole-, beskæftigelses- og socialområdet*. København: Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA).

Øvrelid, B. (2018). Profesjonsidentitetens vilkår. *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 21(02), 103-118.

