



Mål og resultatstyring i NAV.

En casestudie av målekortet.

Universitetet i Stavanger.
Institutt for media, kultur og samfunnsfag.
Master i Endringsledelse.

Masteroppgave, vår 2012

av

Linn Elisabeth Vågen

Masteroppgaven er innlevert som en del av Masterstudiet i Endringsledelse ved Universitetet i Stavanger.

MASTEROPPGAVE I ENDRINGSLEDELSE

SEMESTER: Vår 2012.

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE:

Mål- og resultatstyring i NAV.
En casestudie av målekortet.

FORFATTER: Linn Elisabeth Vågen

VEILEDER: Øystein Hatteland, førsteamanuensis ved Universitetet i Stavanger.

EMNEORD/STIKKORD: NAV, styringsverktøy, målekort, translasjonsperspektivet, ideer, kunnskapsoverføring, struktur, kultur, ledelse, medvirkning og læring.

SIDETALL: 77 inkl. alle sider.

STAVANGER, 14.06.2012.

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING.....	1
1.1 Introduksjon til oppgaven.....	1
1.2 Disponering av oppgaven.....	1
1.3 NAV-reformen.....	1
1.3.1 NAV-kontor.....	2
1.4 Målstyring gjennom målekortet.....	3
2. TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	7
2.1 Bakgrunn for valg av tema.....	7
2.2 Problemstilling.....	8
3. TEORETISK PERSPEKTIV.....	11
3.1 Translasjonsperspektivet.....	11
3.1.1 Kontekstualisering – når ideer oversettes til praksis.....	12
3.2.2 Oversettelsesregler og omformingsmoduser.....	15
3.2.3 Det optimistiske, pessimistiske og artistiske scenario.....	17
3.2.3 Oversetterens translatørkompetanse.....	18
3.4 Operasjonalisering av det teoretiske perspektiv.....	19
4. METODISK TILNÆRMING.....	20
4.1 Valg av metode.....	21
4.2 Forskningsdesign.....	22
4.3 Vitenskapsteoretisk forankring.....	22
4.4 Casestudie.....	23
4.3.1 Datagrunnlag og utvalg.....	23
4.3.2 Det åpne, individuelle intervjuet.....	24
4.3.3 Praktisk gjennomføring av intervju.....	25
4.4 Dataanalyse og analysekritikk.....	25
4.4.1 Forskerens rolle.....	26
4.5 Reliabilitet og validitet.....	26
4.6 Etisk refleksjon.....	27
5. PRESENTASJON AV RESULTATER.....	29
5.1 Sentrale funn.....	29
5.2 Hvilken kunnskap har ledere og ansatte om målekortet?.....	30
5.2.1 Kunnskap om målekortet fra et ledersperspektiv.....	31
5.2.2 Kunnskap om målekortet fra et ansattperspektiv.....	32
5.3 Hvordan brukes målekortet ved NAV-kontoret?.....	35

5.3.1	Bruken av målekortet fra et ledelsesperspektiv.....	35
5.3.2	Bruken av målekortet fra et ansattperspektiv.....	36
5.4	Hvilke holdninger har ledere og ansatte til målekortet?.....	37
5.4.1	Holdninger til målekortet fra et ledelsesperspektiv.....	38
5.4.2	Holdninger til målekortet fra et ansattperspektiv.....	39
5.5	Hvilke refleksjoner gjøres rundt innholdet i målekortet?.....	41
5.5.1	Refleksjoner om innhold fra et ledelsesperspektiv.....	41
5.5.2	Refleksjoner om innhold fra et ansattperspektiv.....	42
6.	DRØFTING AV RESULTATER OG FUNN.....	45
6.1	Uavhengige variabler.....	46
6.1.1	Organisasjonens struktur.....	47
6.1.2	Organisasjonskultur.....	49
6.2.3	NAV-leder og betydningen av ledelse.....	57
6.2	Avhengige variabler.....	59
6.2.1	Bruken av målekortet sett i sammenheng med uavhengige variabler.....	60
6.3	Oppsummerende drøfting.....	61
6.3.1	Anbefalinger.....	63
7.	KONKLUSJONER.....	64
7.1	Avsluttende refleksjoner rundt undersøkelsen.....	64
7.2	Implikasjoner for videre forskning.....	65
9.	REFERANSER.....	67
9.1	Litteratur.....	67
9.2	Andre referanser.....	69

Vedlegg:

1. Intervjuguide.

Oversikt over figurer:

Figur 1: Perspektivene i målekortet.

Figur 2: Målekortets oppbygning.

Figur 3: Oversettelsesregler og moduser.

Figur 4: Målekortets kontekst.

Figur 5: Kausale sammenhenger.

SAMMENDRAG

Denne studien omhandler målekortet i NAV. Målekortet er et styringsverktøy basert på resultatmålinger som ble innført ved NAV-kontorene i 2010. Målekortet bygger på prinsipper fra balansert målstyring og inneholder perspektiver innenfor bruker-, medarbeider-, produksjons- og økonomiperspektivet. Formålet med studien er å undersøke i hvilken grad målekortet er tatt i bruk ved NAV-kontorene i en utvalgt kommune, samt se på hvilke faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet brukes. Studien tar utgangspunkt i translasjonsperspektivet og kunnskapsoverføring mellom organisasjoner som teoretisk tilnærming. Målekortet blir sett på som en ide, en ide som overføres inn i en ny organisasjon og kontekst. Studien søker å avdekke hva som skjer når ideer implementeres i en organisasjon. Ved å se på målekortet som en ide vil translasjonsperspektivet kunne bidra til å avdekke om innføringen av målekortet er vellykket eller ikke. Det er valgt en kvalitativ tilnærming og studien gjennomføres ved hjelp av åpne, individuelle intervju. Studien har 15 informanter fra ledelses- og ansattnivå ved NAV-kontorene. Basert på empirien er det kartlagt data om kunnskap, bruk, holdninger og innhold i målekortet.

Studien har avdekket at målekortet ikke er helhetlig forankret ved NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen. Målekortet ses på som et ledelsesverktøy, og det er ikke forankret blant alle ansatte i organisasjonen. Det er ikke avdekket forskjeller mellom NAV-kontorene som inngår i undersøkelsen, men det er avdekket forskjeller mellom ledere og ansatte. NAV-lederne fremstår som positive til målekortet, mens de ansatte er mer negative. Lederne beskriver at målekortet er implementert i organisasjonen, og at det brukes aktivt i driften av NAV-kontoret. Ansatte uttrykker til dels motstand mot målekortet og begrunner dette med at tallmessige målinger ikke måler kvaliteten og innholdet på arbeidet som utføres i NAV. Hvilke faktorer som påvirker bruken av målekortet er knyttet til både strukturelle-, kulturelle og ledelsesforhold. Faktorer slik som formelle strukturer og endret ledelsesstruktur, kultur, motstand og medvirkning, utgjør sammen med ledelsens rolle og translatørkompetanse alle elementer som påvirker i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. På bakgrunn av at målekortet ikke er forankret i hele organisasjonen innebærer det en utfordring for ledelsen. Selv om målekortet er et ledelsesverktøy er ledelsen avhengig av at de ansatte tenker helhetlig og utfører de oppgaver som er besluttet ut i fra målekortet for å sikre måloppnåelse.

FORORD

En stor takk til mine informanter for nyttig informasjon, tilbakemeldinger og refleksjoner. Takk for at dere har gitt av deres tid og bidratt til å belyse temaet og problemstillingen min.

En stor takk til min ledelse som har lagt til rette for at jeg kunne ta et masterstudium i kombinasjon med jobb, og til mine kollegaer som har bidratt med støtte, positive innspill og tilbakemeldinger i en hektisk hverdag.

En stor takk til min veileder, førsteamanuensis Øystein Hatteland ved Universitetet i Stavanger, som har fått meg til å tenke, analysere og reflektere. Takk for alle gode og konstruktive tilbakemeldinger.

En stor takk til min samboer, Stig, venner og familie. Dere har hatt forståelsen for at arbeidet med masteroppgaven har vært tidkrevende og ført til at andre ting har blitt prioritert bort. Gleder meg til å tilbringe sommeren sammen med dere!

14.06.12

Linn Elisabeth Vågen

1. INNLEDNING.

1.1 Introduksjon til oppgaven.

Bakgrunnen for denne oppgaven er NAV-reformen. Det er ikke NAV-reformen i seg selv som blir studert, men styringsverktøyet målekortet som ble innført ved NAV-kontorene i 2010.

Mål og styringsverktøy defineres som: *”å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne disse med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten”* (SSØ 2008:11).

I studien ønsker jeg å belyse i hvilken grad målekortet er tatt i bruk ved utvalgte NAV-kontor i en kommune med flere NAV-kontor.

1.2 Disponering av oppgaven.

Oppgaven er bygget opp med en innledende introduksjon med den hensikt å gi et bilde av organisasjonen som studeres. Først gjøres det kort rede for NAV-reformen og styringsverktøyet målekortet. Videre følger bakgrunn for valg av tema og problemstilling. De teoretiske perspektivene som er benyttet i oppgaven er nærmere belyst i kapittel 3, og arbeidsform og metode følger videre i kapittel 4. I kapittel 5 presenteres resultater, før drøftingen og analysen av resultater og funn, presenteres i kapittel 6. Utsagn og sitat fra undersøkelsens informanter vil i hovedsak refereres i resultatkapittelet, men enkelte utsagn brukes også i analysen. Dette er gjort for å synliggjøre resultater og analysen på en best mulig måte. Oppgavens siste kapittel oppsummerer og konkluderer, og søker å fremme noen tema for videre forskning. Gjennom oppgaven vil jeg bruke en del betegnelse og begrep som brukes aktivt i NAV. Jeg vil gjøre rede for disse begrepene underveis i oppgaven.

1.3 NAV-reformen.

NAV-reformen har sin opprinnelse i St.mld.nr 14 (2002-2003) der Regjeringen går inn for at landets velferdstjenester i langt større grad skal tilpasses brukernes behov. Dette er synliggjort gjennom følgende hovedmål ¹:

- Hovedfokus skal være arbeid og aktivitet, og det er et mål at færre skal motta passive ytelser.
- NAV reformen skal bidra til et velfungerende arbeidsmarked.
- Reformen skal sikre brukeren riktige tjenester og økonomisk bistand til rett tid.

¹ <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV>

- Reformen skal gi god bistand til brukerne ut fra den enkeltes forutsetninger og behov.
- NAV skal være en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

NAV ble etablert i juli 2006, og er den største velferdsreformen som er gjennomført i nyere tid. Reformen er et forpliktende samarbeid mellom staten og kommunene. I løpet av 2011 var alle landets 456 NAV-kontor etablert.² I den aktuelle kommunen denne oppgaven omhandler ble NAV-kontorene etablert i 2008. Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi (2011-2020) har blant annet fokus på at NAV skal være en løsningsdyktig organisasjon som stadig utvikler evnen til tilpasning og endring. Det er et mål å utøve tydelig ledelse og en helhetlig styring. Videre er det et mål at alle i organisasjonen skal bidra til å styrke NAV som en lærende organisasjon. Elementer fra virksomhetsstrategien vil tas opp igjen i drøftingsdelen av oppgaven, da sett i relasjon til i hvilken grad målekortet er tatt i bruk.

1.3.1 NAV-kontor.

Kommunen som danner grunnlaget for oppgavens undersøkelser har flere NAV-kontor. Tidligere hadde det enkelte NAV-kontor to ledere, en statlig og en kommunal NAV-leder. Nå er det en leder som er ansvarlig for hele driften ved NAV-kontoret og både statlig og kommunalt ansatte. Dette innebærer en strukturell endring. NAV-lederne har to styringslinjer og rapporterer til overordnet ledd i både kommunen og staten. Kontorene har en ansvarlig NAV-leder og tre fagledere innenfor områdene front, oppfølging stat og oppfølging kommune. Disse tre utgjør sammen med NAV-leder ledergruppen ved kontoret. Detaljer rundt informantene som danner grunnlag for mine undersøkelser blir beskrevet nærmere i kapittel 4.

I følge Christensen et.al (2004) er offentlige virksomheter multifunksjonelle. Dette innebærer at:

«de skal ivareta dels motstridende hensyn som politisk styring, kontroll, representasjon og deltakelse fra berørte parter, medbestemmelse fra ansatte, lydhørhet overfor brukere, åpenhet, offentlighet og innsyn i beslutningsprosessene, forutsigbarhet, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet, faglig uavhengighet, politisk lojalitet og kostnadseffektivitet» (ibid:17).

² <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Etableringskart>

NAV-kontorene er offentlige organisasjoner som skal ivareta mange ulike hensyn i den multifunksjonelle organisasjonen. Gjennom å utvikle en organisasjon er formålet i stor grad at organisasjonen skal bedre egen praksis og utføre arbeidsoppgaver på en bedre måte enn de gjør i dag. Organisasjoner er dynamiske, de utvikles og endres kontinuerlig.

«An effective organization minimizes the resources used to carry out the three core activities (achieving objectives, maintaining the internal system and adapting to the external environment) in relation to output» (Kolltveit et. al, 2009:46).

Beskrivelsen av den multifunksjonelle organisasjon synliggjør noe av kompleksiteten som også finnes ved NAV-kontorene. Ledelsen og de ansatte opplever krav og forventninger fra mange aktører og kan ofte havne i krysspress mellom toppledelse og egne ansatte (ledelsen), eller mellom egen ledelse og brukere (ansatte). Brukeren skal få et individuelt tilpasset tilbud som er effektivt og helhetlig, og som møter brukerens egne forutsetninger og behov. I forbindelse med etableringen av NAV er det fokus på nye muligheter og forventninger om en bedre praksis. Dette fører til økte krav og forventninger fra brukerne. Omdømmet til NAV som organisasjon er også sentralt i forhold til hvilke krav som stilles fra eksterne aktører (Brønn og Ihlen, 2009). Media er en sentral aktør ved at media fremhever saker relatert til NAV, alt fra politiske løfter og krav om bedre kvalitet på tjenestene til enkeltsaker. Legitimitet fra omgivelsene er sentralt. Ledelsen forventer at de ansatte tar i bruk nye dataverktøy og metoder, holder saksbehandlingstider og ivaretar brukerne. Dette danner noe av grunnlaget for at målekortet ble innført som styringsverktøy ved landets NAV-kontor i 2010.

1.4 Målstyring gjennom målekortet.

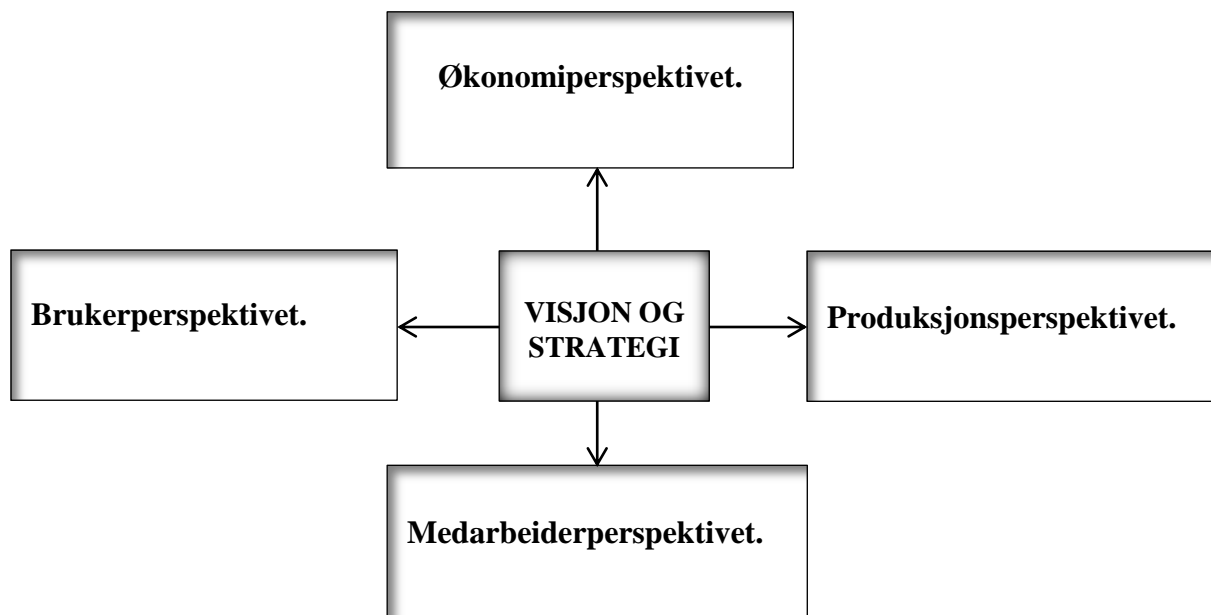
Mål- og resultatstyring er et overordnet styringsprinsipp i NAV. Årlig utarbeider Arbeids- og velferdsdirektoratet et mål- og disponeringsbrev på vegne av Arbeidsdepartementet. Mål- og disponeringsbrevet operasjonaliserer målene innenfor utvalgte resultatområder i NAV, og danner grunnlaget for indikatorene og målene som legges inn i målekortet (Storvik, 2010). Målekortet kommer fra den statlige styringslinjen i NAV. Parallelt med at denne oppgaven er skrevet arbeides det med å i større grad integrere kommunale mål og indikatorer i målekortet. Stat og kommune har likevel ulike styringslinjer, og målekortet er pr i dag ansett som i hovedsak et statlig styringsverktøy. Målekortet retter seg likevel mot hele NAV-kontoret,

også kommunalt ansatte. Storvik (ibid) beskriver også at målsetningene i det årlige tildelingsbrevet er målene som medarbeidere i NAV skal måles på og strekke seg mot. I offentlige organisasjoner er mål og resultatstyring et prioritert område. Dette innebærer et mer målrettet fokus på systematisk arbeid for å nå virksomhetens mål. Et mål kan defineres som en ønsket fremtidig tilstand (Busch et.al, 2002). Målekortet er et eksempel på et praktisk verktøy for å utøve målstyring. Formålet med målstyring kan oppsummeres slik:

- *«Målstyring skal bidra til å gjøre organisasjonen mer mål- og resultatorientert i motsetning til aktivitets- og regelorientert.*
- *Oppnå bedre ressursutnyttelse gjennom økt produktivitet og effektivitet.*
- *Bidra til å etablere en kobling mellom mål, planer, styring og kontroll.*
- *Bidra til å påvirke de ansattes ressursdisponeringsatferd» (ibid, 2002:235).*

Christensen et. al (1998) supplerer og hevder at mål- og resultatstyring vil kunne bidra til økt bevisstgjøring, politisk styring og kostnadseffektivitet. I tillegg kan en oppnå økt styring av underliggende enheter og oppnå bedre tjenester og service. For å oppnå et mål, eller et fremtidig ønsket resultat, må ledelsen avklare de gjensidige forventninger mellom leder og ansatt. Busch (2002) viser til at det i den forbindelse er viktig å klarlegge den enkeltes ansvar for mål og resultat. I tillegg må rammer, handlingsrom og beslutningsmyndighet være avklart som en del av prosessen.

I 2010 innførte Arbeids- og velferdsetaten målekort som styringsverktøy i NAV. Målekortet brukes innenfor NAV som et styringsverktøy med fokus på resultatoppnåelse innenfor gitte områder etter generelle prinsipper om balansert målstyring. Balansert målstyring, eller «balanced scorecard», er et strategisk styringsverktøy som ble utviklet av Kaplan og Norton på 90-tallet for en mer helhetlig styring i privat sektor. Balansert målstyring har utviklet seg til også å være et redskap for styring i offentlig sektor (Røvik, 2007). Christensen et.al (2002) presenterer en modell som gjør rede for hovedideen for balansert målstyring. Her vektlegges fokus på det økonomiske perspektivet, kunde- og brukerperspektivet, interne arbeidsprosesser og læringsperspektivet. Dette danner grunnlaget for å se videre på målekortet som et resultat av prinsipper for balansert målstyring. Basert på Christensens (ibid) figur over hovedideen med balansert målstyring presenteres en forenklet modell opp mot perspektivene i målekortet.



Figur 1: Perspektivene i målekortet.

Målekortet har fire perspektiver som skal sikre et helhetlig fokus og oppfølging ved NAV-kontoret. Brukerperspektivet har fokus på måling innenfor brukerrettede tjenester knyttet til informasjon og oppfølging. Dette innebærer ulike målinger på oppfølgingen den enkelte bruker mottar fra NAV-kontoret. Produksjonsperspektivet ivaretar produksjonskrav som saksbehandlingstider og oversendelsesfrister internt i NAV. Her er det gitte mål som skal nås innenfor den enkelte oppfølging eller ytelse bruker har fremmet krav om.

Medarbeiderperspektivet har fokus på situasjonen til ansatte i NAV. Her måles blant annet medarbeidertilfredshet, involvering og sykefravær. Økonomiperspektivet har fokus på kontorets økonomi og det at driften er innenfor fastlagte økonomiske rammer.

Gjennom bruk av målekortet fremmes blant annet styring, kontroll og læring. Dette gjenspeiles også i NAVs virksomhetsstrategi. Styring ved at NAV-kontorene får styringssignaler fra myndighetene i forhold til hvilke mål en skal oppnå. Målinger kan brukes til å sammenligne NAV-kontor og fylker. Læring gjennom å følge resultater over tid, og endre og forbedre praksis som en følge av resultatene som kommer frem hver måned. God informasjon om egne resultater blir sett på som grunnleggende for å kunne prestere og yte gode tjenester for brukerne i NAV. Fra sentralt hold er målekortet tenkt til å være et sentralt verktøy i målstyringen som viser hvordan det enkelte NAV-kontor presterer innenfor

definerte områder eller perspektiver i organisasjonen. Gjennom målekortet kan NAV legge premisene for hvilke områder som skal måles og følges tett opp. Målekortet kan vise når målene er nådd, og følger utviklingen og trendene over tid. Sammen med selve målekortet som viser resultater følger det også tiltaksplaner og statusrapporter. Resultatene er fordelt i tre kategorier: Grønt er indikator på måloppnåelse. Gult viser at måloppnåelsen ikke er nådd, men at organisasjonen er på riktig vei. Rødt indikator viser at det er et stykke igjen til målet. Målekortet illustreres videre av piler som viser oppad og nedadgående trend. I denne oppgaven ses målekortet på som en ide og jeg søker å avdekke i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. Det vektlegges derfor ikke en mer utfyllende beskrivelse av målekortets indikatorer og resultater.



Figur 2: Målekortets oppbygning³

³ Figur hentet fra: Storvik (2010): Samstyring i NAV – en studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV. Masteroppgave ved Høgskolen i Bodø.

2. TEMA OG PROBLEMSTILLING

2.1 Bakgrunn for valg av tema.

Oppgaven har som mål å belyse bruken av målekortet i NAV. Målekortet er et styringsverktøy som ble innført fra sentrale myndigheter i 2010. På bakgrunn av at alle kontor har et målekort og resultater måles hver måned blir det lagt til grunn at målekortet til en viss grad er tatt i bruk ved det enkelte kontor. Men opplever ledere og ansatte at målekortet er et aktivt brukt styringsredskap i organisasjonen? Har ledere og ansatte et forhold til målekortet? Målekortet er et forholdsvis nytt styringsredskap i NAV. Årsaken til at temaet er valgt er et ønske om å kartlegge og beskrive om målekortet faktisk er tatt i bruk ved det enkelte NAV-kontor. I tillegg er det sentralt å se på hvilke faktorer som kan bidra til å forklare i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. Det tas utgangspunkt i Røviks (2007) litteratur om translasjoner og kunnskapsoverføring i organisasjoner for å gi en teoretisk innfallsvinkel. Målekortet skal bidra til en økt grad av systematisk målstyring, samt bidra til å forenkle arbeidet med å få oversikt over kontorenes resultatoppnåelse og gi fokus på forbedringsarbeid og læring knyttet til resultatene som oppnås. Temaet anses som relevant da NAV reformen har betydning for store deler av landets befolkning, og det stilles krav til NAV-kontorenes effektivitet, kvalitet og resultatoppnåelse. Det er i samfunnets interesse at NAV lykkes i målet om en effektiv velferdsforvaltning.

Da målekortet ble innført var det i hovedsak et verktøy for den statlige delen av NAV-kontoret. Gjennom målekortet blir ulike områder innenfor driften av kontoret målt, og utviklingen følges fra måned til måned. I kommunen hvor undersøkelsen gjennomføres er det i løpet av det siste året gjort en strukturell endring i form av en overgang fra to NAV-ledere til en NAV-leder. Hvert enkelt NAV-kontor har nå en leder som er ansvarlig for hele virksomheten. Det antas at denne endringen har betydning for styringen av NAV-kontoret og bruken av målekortet. Et NAV-kontor består av både statlig og kommunalt ansatte, og har et stort omfang av arbeidsoppgaver innenfor ulike områder. Spørsmålet er i hvilken grad målekortet bidrar til å dekke ulike behov innenfor sentrale områder i organisasjonen?

2.2 Problemstilling.

Problemstillingen knyttes tett opp til Røviks (2009) scenarioer for hva som skjer når ideer skal implementeres i en organisasjon. I denne oppgaven blir målekortet sett på som en ide. Som beskrevet ovenfor er målekortet til en viss grad tatt i bruk gjennom at sentrale myndigheter har innført målekortet og målinger blir foretatt fra sentralt hold. Målinger fra sentralt hold blir videreformidlet til det enkelte NAV-kontor. Hvilken betydning har målekortet for NAV-kontoret? Blir ideen tatt opp og tatt i bruk i organisasjonen uten hindringer? Skjer det en frastøting ved at ideen ikke blir tatt opp i organisasjonen? Eller blir det en frikopling gjennom at noe blir tatt opp og noe blir holdt utenfor? Røvik beskriver disse scenarioene som hhv. optimistisk, pessimistisk eller artistisk. Det gjøres ytterligere rede for disse vinklingene i neste kapittel.

Med bakgrunn i beskrivelsen av tema er dette problemstillingen for oppgaven:

**I hvilken grad er målekortet tatt i bruk som styringsverktøy ved NAV-kontorene?
Hvilke faktorer påvirker bruken av målekortet?**

I denne sammenheng ses begrepet «bruk» på som i hvilken grad målekortet er kjent som begrep og virkemiddel ved NAV-kontorene og om hensikt og formål er kjent blant ledere og ansatte. Det er også av betydning i hvilken grad ledere aktivt forholder seg til og benytter målekortet i den daglige driften av NAV-kontoret. Ansattes holdninger og tanker rundt målekortet vil også bidra til å gi et bilde på den reelle bruken av målekortet. For å belyse problemstillingen fra ulike vinklinger er det behov for å utarbeide noen forskningsspørsmål som grunnlag for presentasjon av resultater og grunnlag for videre analyse og drøfting. Formålet med forskningsspørsmål er å underbygge og støtte opp om problemstillingen. For å belyse problemstillingen har jeg behov for ulike perspektiver og innfallsvinkler på målekortet. Det er sentralt å vite hva informantene generelt vet om målekortet som et grunnlag for å gjøre betraktninger rundt i hvilken grad målekortet brukes. For å avdekke om målekortet er i bruk ønsker jeg å få frem hva det evt. brukes til ved det enkelte NAV-kontor. Hvilke faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet er i bruk kan relateres til mange forhold i organisasjonen. Det er sentralt å få frem informantenes holdninger og refleksjoner rundt målekortet for å avdekke hvilke faktorer som kan påvirke bruken. I den grad informanten kjenner til målekortet er det også relevant å avdekke synspunkter på selve innholdet i målekortet. På bakgrunn av dette er følgende forskningsspørsmål valgt for å støtte opp om problemstillingen:

1. Hvilken kunnskap har ledere og ansatte om målekortet?
2. Hvordan brukes målekortet ved NAV-kontoret?
3. Hvilke holdninger har ledere og ansatte til målekortet?
4. Hvilke refleksjoner gjøres rundt innholdet i målekortet?

Basert på de ulike scenarioene foreligger det noen antagelser og hypoteser rundt bruken av målekortet. En antagelse er at målekortet som styringsverktøy ikke er forankret blant alle ansatte ved NAV-kontoret. Dette vil fremme tanken om en frastøting av målekortet som en ide, dvs. at målekortet ikke er tatt i bruk i organisasjonen. En annen antagelse er at det er ulike holdninger og forståelser av målekortet blant kommunalt og statlig ansatte ved NAV-kontoret. Dette kan også fremme et pessimistisk scenario, men også en mulighet for et artistisk scenario der noe er tatt opp og noe er utelatt. Kanskje også i ulik grad internt i organisasjonen? Kan det antas at lederne er lojale og bruker målekortet fordi det er innført fra et høyere hierarkisk nivå? Jeg antar også at det vil være en forskjell i bruken mellom kontorene som er studert som kan forklares ut i fra ulike faktorer. De ulike antagelsene beskrevet her vil drøftes opp mot resultater og funn.

Formålet med undersøkelsen er å gjøre rede for målekortet i NAV basert på i hvilken grad det er tatt i bruk ved NAV-kontorene. Problemstillingen søker å finne svar på i hvilken grad målekortet er i bruk, og hvilke faktorer som påvirker bruken. Dette kan beskrives som en forklarende problemstilling (Jacobsen, 2000). For å besvare en forklarende problemstilling kan variabler tas i bruk. Variablene står i et kausalt forhold til hverandre gjennom at en variabel er årsaken, mens en annen er virkningene eller konsekvensene. «*Den variabelen som er årsaken kaller vi ofte for den uavhengige variabelen. Det er den som påvirker og skaper konsekvenser. Virkningsvariabelen kalles for avhengig variabel*» (ibid:61). For å besvare problemstillingen tas y og x i bruk. « y » er i denne sammenheng den avhengige variabelen i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. « x » er de uavhengige variablene som er faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet er i bruk. Det forventes at undersøkelsen vil avdekke mange ulike faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. Det antas likevel at organisasjonens struktur, kultur, ansatte, ledere og omgivelser vil være noen av faktorene som påvirker den avhengige variabelen. Innenfor hver faktor vil det være andre aspekter som også spiller inn, dette kan være interne endringer, leders bakgrunn og erfaringer, og ansattes

medvirkning og holdninger, bare for å nevne noen. I neste kapittel gjøres det rede for translasjonsperspektivet som teoretisk innfallsvinkel til videre besvarelse av oppgaven.

3. TEORETISK PERSPEKTIV.

Studiens problemstilling er relatert til i hvilken grad målekortet er tatt i bruk som styringsverktøy i NAV. Målekortet bygger på prinsipper for balansert målstyring og vurderes i denne studien som en ide. Balansert målstyring kan i den forbindelse ses på som en organisasjonsoppskrift. De teoretiske perspektivene rundt målekortet som ide bygger i stor grad på Røviks (2007) litteratur om translasjoner. I denne studien skal translasjonsperspektivet benyttes for å avdekke i hvilken grad målekortet er tatt i bruk og hvilke faktorer som kan forklare bruken av målekortet. Overføring av ideer og kunnskapsoverføring mellom organisasjoner påvirkes av konteksten i organisasjonen det søkes innført i. Kontekstens rolle vurdert opp mot blant annet organisasjonens struktur og kultur vil påvirke hvordan en ide blir «tatt i mot» i organisasjonen. Ved å se på målekortet som en ide vil translasjonsperspektivet kunne bidra til å avdekke om innføringen av målekortet er vellykket eller ikke.

3.1 Translasjonsperspektivet.

Studien har som mål å avdekke i hvilken grad målekortet er tatt i bruk ved NAV-kontorene. Røvik (2007) presenterer i sin bok «Trender og translasjoner» et translasjonsteoretisk perspektiv på kunnskapsoverføring mellom organisasjoner. Han synliggjør dette ved å gjøre rede for dekontekstualisering (uttaking), kontekstualisering (innsetting) og de normative implikasjoner ved å se på kunnskapsoverføring som oversettelser. Dekontekstualisering handler om å omsette praksis til en idemessig representasjon. Kontekstualisering er når ideer om beste praksiser skal implementeres og tas i bruk i en ny kontekst. Normative implikasjoner knyttes til kvaliteten på den som oversetter og selve oversettelsen av en ide. Translasjonsteorien er utviklet innenfor en pragmatisk-institusjonell tradisjon, og ses på som et tillegg til den modernistiske og sosialkonstruktivistiske tradisjon. Ut fra en pragmatisk fortolkning legges det vekt på elementer både fra den modernistiske og sosialkonstruktivistiske tradisjon. Dette kommer til syne blant annet ved at ideer og oppskrifter kan ses på som både et redskap med instrumentell effekt og som et sosialt konstruert symbol (ibid). For å avgrense oppgavens teoretiske perspektiv begrenses translasjonsperspektivet videre til å se nærmere på kontekstualisering og fokus på hva som skjer når ideer oversettes til praksis.

3.1.1 Kontekstualisering – når ideer oversettes til praksis.

I følge Røvik (2007) brukes begrepet kontekstualisering for å beskrive hvordan ideer forsøkes implementert i en ny organisatorisk kontekst. Når en ide innføres i en organisasjon vil den møte en kompleks kontekst bestående av blant annet formelle og uformelle strukturer, organisasjonskultur og ansatte med ulik bakgrunn og erfaring. Ulike interesser og motsetninger internt i organisasjonen vil også påvirke implementeringsprosessen av en ide. Når en ide innføres i en organisasjon vil det være behov for en redigering og tilpasning til den nye konteksten ideen innføres i. Organisasjonskulturen er som nevnt et grunnleggende element i den komplekse konteksten i en organisasjon, og kan beskrives slik:

«et mønster av felles, grunnleggende antakelser som en gruppe er kommet frem til etter hvert som den har løst sine problemer når det gjelder ytre tilpasning og integrering, som har fungert godt nok til å bli betraktet som holdbare, og som derfor læres bort til nye medlemmer som den riktige måten å oppfatte, tenke og føle på i forbindelse med disse problemene» (Schein i Bolman og Deal, 2004:273).

I denne undersøkelsen er det relevant å avdekke hvilket organisasjonsperspektiv NAV som organisasjon faller inn under sett i sammenheng med innføringen av målekortet. Ble organisasjonen vurdert som en «maskin» (rasjonelt perspektiv) eller som en levende organisme (naturlig perspektiv)? Røvik (2007) gjør rede for det han kaller forestillingen om den hierarkiske oversettelseskjeden som han hevder har likhetstrekk med en rasjonell implementeringsprosess. Den hierarkiske oversettelseskjeden har likevel sine begrensninger og må derfor tilpasses. Videre i oppgaven vil det gjøres rede for den hierarkiske oversettelseskjeden, og Røviks hovedpunkter for hvorfor den hierarkiske oversettelseskjeden må tilpasses. Dette ses i sammenheng med innføringen av målekortet i NAV. Kjeden bygger på følgende argumenter/antagelser:

- Top-down-orientering.
- Problembetinget søking etter løsninger.
- Begrenset frihet til oversettelse.
- Stimulus-respons-basert sekvensialitet.
- Fra det abstrakte til det konkrete (ibid).

Top-down-orientering innebærer at ideen kommer inn i organisasjonen via det øverste leddet i den hierarkiske strukturen. I NAV vil føringer fra nasjonalt nivå (Arbeidsdepartementet/Arbeids- og velferdsetaten) formidles videre til regionalt nivå (NAV Fylke/Fylkesmannen) og til slutt overføres til lokalt nivå (NAV-kontorene).

«Den formelle hierarkiske autoriteten i toppen av virksomheten utgjør den viktigste kraften til oversettelse og spredning av ideen nedover og innover i sektoren i de enkeltvise organisasjonene og nedover i deres interne enheter» (Røvik 2007:294).

NAV har en hierarkisk struktur, og antagelsen om en top-down-orientering vil i mange tilfeller være riktig også når det gjelder innføringen og oversettelsen av ideer. Likevel er det mange andre aspekter som påvirker ideer, noe som søkes belyst gjennom studien. Problembetinget søking etter løsninger er knyttet til ledelsen og en forventning om at ledelsen har kjennskap til virksomhetens problemstillinger og utfordringer. Ideen som innføres forventes å kunne gi en løsning på problemet og ses på som et verktøy for å bidra til forbedring. Målekortet skal være et hjelpemiddel som skal bidra til både styring, kontroll og læring. Begrepet «begrenset rasjonalitet» er sentralt for å se på NAV-leders rolle i implementeringen av ideen målekort i en virksomhet med mange ulike og ofte motstridende hensyn. Begrenset rasjonalitet vil for beslutningstaker innebære at de har:

«begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet i forhold til de problemene de står ovenfor, og deres holdninger og handlinger preges av den organisasjonsstrukturen de er plassert i og i det ytre handlingsmiljøet de er knyttet til» (Christensen et.al, 2004:21).

Den tredje antagelsen er at aktørene har en begrenset grad av frihet til selv å styre implementeringsprosessen og gjøre lokale tilpasninger til en ide. I målekortet er det bestemte indikatorer og mål som er satt for den enkelte virksomhet. Disse indikatorene blir virksomheten målt på uavhengig av egeninteresse. Det enkelte NAV-kontor får presentert egne resultater hver måned gjennom automatisk dataauthenting fra ulike dataverktøy som brukes i NAV. NAV-kontoret har ikke muligheten til å påvirke om det blir gjort målinger ved eget kontor, og de må derfor til en viss grad forholde seg til resultatene innenfor de fire ulike perspektivene i målekortet. Resultatene kommer fra overordnet ledd hver måned. I tilknytning til begrenset rasjonalitet hevder Christensen et. al (2004) at det må gjøres en utvelgning

gjennom at noen områder får fokus og oppmerksomhet, mens andre områder ignoreres eller utelates.

Stimulus-respons-basert sekvensialitet innebærer en gradvis oversettelse og innføring i ulike ledd av virksomheten.

«En versjon som er blitt oversatt og konkretisert på et hierarkisk nivå, vil bli sendt nedover til neste underliggende nivå. Dette vil utøse aktivitet i det underliggende organet som foretar ytterligere oversettelser og tilpasninger av konseptet til lokale forhold» (Røvik 2007:295).

Det siste argumentet er knyttet til overgangen fra det abstrakte til det konkrete. Ideer kan ofte være abstrakte og lite håndterlige på et overordnet nivå, men ved hjelp av lokal tilpasning og evnen til å tenke konkret tilpasses ideen utfra den lokale konteksten og gjøres mer håndterlig nedover i virksomheten.

Som nevnt i forrige avsnitt mener Røvik (2007) at den hierarkiske oversettelseskjeden må modifiseres og suppleres. Dette på bakgrunn av følgende hovedpunkter (ibid):

- Fra hierarkiske myndighetsorganer til eksterne utviklingsarenaer.
- Lokalt mangfold, men ingen sentral masterversjon.
- Fra kjede til spiral.
- Soppmodellen.

Ulike former for utviklingsarenaer for ansatte vil ofte også påvirke implementeringen av en ide selv om det ikke anses som en formell arena med myndighet for deltakeren. Det kan derfor avvike fra tanken om en hierarkisk styrt implementering. Utviklingsarenaer kan være kurs, konferanser og ulike opplæringstiltak der deltakerne kan få presentert nye innspill og synspunkter som igjen påvirker deltakerens holdninger. «Nye» tanker og organisasjonsideer får ofte stort fokus i denne type fora. Ansatte i NAV har tilgang til kurs og opplæring både gjennom staten og kommunen. Internt i NAV er mye av kompetanseutviklingen internt styrt fra toppnivå, men likevel er det rom for deltakelse i diverse fora der ulike typer foredragsholdere kan fremme egne synspunkter og gi innspill på samfunnstrender og utvikling. Samlinger som arrangeres av fagforbund og studiesteder kan være eksempler på

dette. Samfunnets utvikling mot flere og flere yrker med krav om analytiske og intellektuelle evner bidrar også til at flere ansatte har en god og utviklet kompetanse til å tolke og forstå ideer. I parallellen til dette vil reduksjonen i manuelt, fysisk arbeid gjøre det vanskeligere for ledelsen å kontrollere de ansattes oppgaver og holde oversikten over alle arenaer og ideer som de ansatte påvirkes av.

«Det at ulike aktørgrupper i en organisasjon ofte er knyttet til ulike eksterne felt med tilhørende utviklingsarenaer, innebærer også en mulighet for at det kan bli hentet inn og oversatt ulike versjoner av en og samme idestrømning til en og samme organisasjon» (Røvik 2007:297).

Antagelsen om stimulus-respons-basert sekvensialitet utfordres her av at en ide kan bli oversatt på ulike måter internt i en virksomhet. Røvik (2007) introduserer også begrepet «soppmodellen» som en motvekt til stimulus- respons-basert sekvensialitet i oversettelsesprosessen. Dette innebærer at en ide kan oppstå i ulike deler av en virksomhet samtidig og uavhengig av hverandre. Internt i virksomheten vil de ansatte ha evnen til å agere og selv tilpasse ideer til lokale forhold og omgivelser. En annen antagelse som også utfordres er tanken om den tilnærmet direkte overgangen fra det abstrakte til det konkrete. Tanken om en nedadgående abstrakt ide som gradvis materialiseres og gjøres konkret er ofte ikke reell da mange ideer veksler mellom å være abstrakte og konkrete på sin vei inn i virksomheten. Røvik hevder derfor at ideer kan ha et spirallignende forløp i en virksomhet, og at det ofte ikke vil være en rettlinjert transformasjon av ideen inn i virksomheten (ibid).

3.2.2 Oversettelsesregler og omformingsmoduser.

Kunnskapsoverføring mellom organisasjoner og overføring av organisasjonsideer er sentrale elementer i translasjonsperspektivet. Røvik (2007) ser på uttak, overføring og adoptering av ideer som en translasjon, eller oversettelse. Målekortet er basert på grunnleggende prinsipper for balansert målstyring, og det er sentralt å se på hvordan målekortet som ide er oversatt.

Røvik skiller mellom fire grunnleggende oversettelsesregler;

- Kopiering.
- Addering.
- Fratrekking.
- Omvandling.

Videre følger en kort utredning om de fire oversettelsesreglene, og hvordan de kan relateres til målekortet som ide og innføringen ved NAV-kontorene. Kopiering kan være hensiktsmessig under gitte betingelser. For det første, i de tilfeller hvor en har avdekket en god praksis i en annen organisasjon og har dokumentasjon på hvordan praksisen virker, vurderes det som lite risikofyllt og fornuftig å prøve å kopiere gjeldende praksis. For det andre, dersom det foreligger dokumentasjon fra eksterne som detaljert sier noe om hvordan prosedyrer og/eller praksis skal implementeres og utføres kan det være grunnlag for kopiering. Den tredje betingelsen er knyttet til organisasjonens usikkerhet, gjerne gjennom et behov for å tenke nytt og endre tjenesteproduksjon og arbeidsprosesser som følge av en krisesituasjon. For å redusere usikkerhet og kompensere for manglende erfaring og kompetanse, kan det å kopiere andres vellykkede praksiser anses som en god løsning.

Addering innebærer at en beholder elementer i egen lokal praksis samtidig som en implementerer en ide. Dette blir da en kombinasjonsløsning der den nye løsningen utformes, ikke bare basert på ideen, men basert på vellykkede elementer fra praksisen som allerede er etablert. Som en motsetning til addering er fratrekking. Fratrekking innebærer at elementer fra en praksis eller en ide utelates i implementeringsprosessen. Årsakene til at dette gjøres kan variere. En årsak kan være at elementer i den nye praksisen eller ideen er utydelige, og at en allerede har gode etablerte praksiser i egen organisasjon. En annen årsak kan være at elementer ved den nye praksisen eller ideen kan bidra til konflikter internt i organisasjonen. Alternativt at hele innføringen kan føre til for store omstillinger uten at en er sikker på hvilke konsekvenser det gir. Ved bruk av fratrekking må en være bevisst at en ikke fjerner alle elementene i den nye praksisen slik at endringen ikke får noen betydning. Den siste oversettelsesregelen er omvandling. Det første tilfellet er der hvor organisasjonen ønsker å adoptere en populær organisasjonsoppskrift, eksempelvis balansert målstyring. Den type oppskrifter er utformet på en slik måte at de skal kunne benyttes av de fleste organisasjoner. Men på grunn av dette er de lite håndfaste og den enkelte organisasjon må omvandle og tilpasse oppskriften eller ideen før den kan anvendes i egen organisasjon. Det andre tilfellet er når en ønsker å overføre praksiser fra organisasjoner som skiller seg fra ens egen, gjerne både i kontekst, organisering og formål (ibid). De fire oversettelsesreglene kan igjen kategoriseres i tre omformingsmoduser;

- den reproduserende modus (kopiering)
- den modifierende modus (adding og fratrekking)
- den radikale modus (omvandling)

Oversettelsesreglene og omformingsmodusene ses i sammenheng med scenarioene som ble introdusert i kapittel 2.

3.2.3 Det optimistiske, pessimistiske og artistiske scenario.

Som beskrevet ovenfor er det ulike oversettelsesregler og omformingsmoduser som gjør rede for oversettelser i praksis. Røvik (2009) skiller mellom tre ulike scenarioer når ideer skal implementeres i en organisasjon.

Det optimistiske scenario.

Det optimistiske scenarioet har sin bakgrunn i en rasjonell og industriell tradisjon. Dette scenarioet gir en forholdsvis rask og hurtig implementering av en ide i en organisasjon. Ideen møter få hindringer på sin vei inn i organisasjonen. Likevel kan dette scenarioet gi visse utfordringer. Det kan være problematisk at implementeringen blir en form for installasjon ved at ideen ses på som en fysisk gjenstand. Konsekvensen er at en glemmer at oppskriften er en ide, noe som kan skape problemer i implementeringen.

Det pessimistiske scenario.

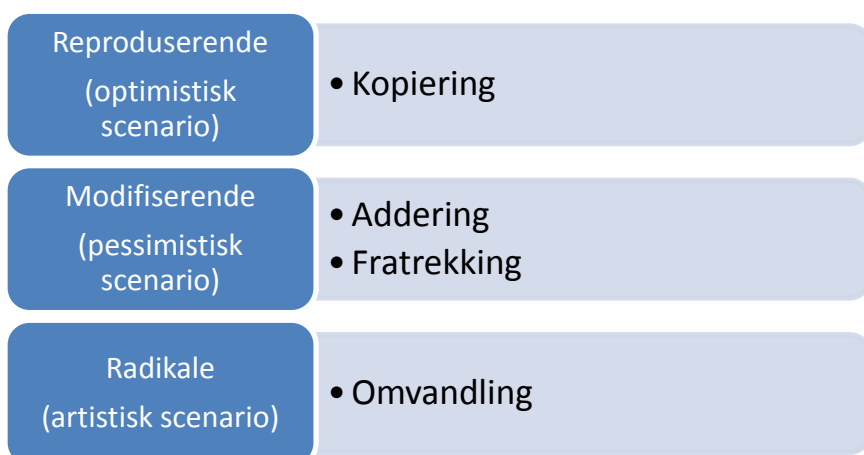
I det pessimistiske scenario skjer det en frastøting av ideen. Scenarioet tar utgangspunkt i det naturlige organismeperspektivet, og viser hvordan ulike deler påvirker hverandre og gir konsekvenser. Skal en lykkes med en implementering av en ide må det som skal innføres ikke være for ulikt med det som allerede eksisterer. Det vil si at det må være gjenkjennbart i organisasjonen. Ideer ses ofte på som enkle, mens praksis er mer kompleks. Innenfor dette perspektivet vurderes det som nødvendig at oversetteren har kunnskap om praksisfeltet ideen skal innføres i.

Det artistiske scenario.

Det artistiske scenario bygger på den ny-institusjonelle tradisjon. Kaufmann (2003) beskriver artistiske aktiviteter som kunstneriske og ustrukturerte. I denne sammenheng ses det artistiske scenario på som en «kombinasjonsløsning» ved at en ønsker å ivareta både tradisjonelle og moderne tradisjoner. En må forholde seg til sine institusjonelle omgivelser og de ideene som kommer basert på en frykt for å bli hengende etter i utviklingen. Det sentrale er at ideer som tas inn i organisasjonen også må tas i bruk. I dette scenarioet må en veksle mellom to hensyn, ikke samtidig, men hver for seg. Eksempelvis mellom krav

om endring, og hensyn til kvalitet og effektivitet i produksjonen. Resultatet av en slik veksling anses som en frikopling. Det artistiske scenario kan også kobles til at det er forskjeller mellom prat og praksis ved inntak og innføring av en ide. Det prates om ideen og den innføres, men konsekvensen er at ideen i praksis ikke blir tatt i bruk.

I undersøkelsen er det sentralt å avdekke hvilket av disse scenarioene innføringen av målekortet faller inn under. I figuren under er de ulike omformingsmodusene koblet opp mot oversettelsesreglene og det antatte scenario som kan gjenspeiles ved bruk av de ulike reglene. Begrepene implementering (optimistisk scenario), frastøting (pessimistisk scenario) og frikopling (artistisk) kan også ses i relasjon til figuren og øvrige begreper.



Figur 3: Oversettelsesregler og moduser.

3.2.3 Oversetterens translatørkompetanse.

Translatørkompetanse er et sentralt begrep og en nødvendig egenskap for oversetteren å ha når ideer skal implementeres i en organisasjon. Oversetteren må ha kunnskap om hvilken kontekst det oversettes fra, og til hvilken kontekst det oversettes til. Målekortet ble utarbeidet i samarbeid med et konsultantselskap og bygger på prinsipper fra balansert målstyring (Storvik, 2010). I NAV ble målekortet innført i 2010, og i praksis er NAV-leder en sentral aktør i oversettelsen av målekortet. Røvik (2007) presenterer fire ulike kompetanser som utgjør det han beskriver som en nødvendig translatørkompetanse;

- *Den kunnskapsrike og flerkontekstuelle* oversetter har kompetanse og kunnskap om det som skal oversettes og konteksten ideen skal oversettes til.

- *Den modige og kreative* oversetter har evnen til å gjøre taus kunnskap uttrykt, og evner å kombinere det som skal oversettes med nye og kreative aspekter.
- *Den tålmodige* oversetter er naturlig nok tålmodig og legger til grunn at det tar tid å implementere ideer og «beste praksiser», og evner å snakke den nye ideen inn i organisasjonen.
- *Den sterke* oversetter har styrke og makt til å overvinne konflikt og motstand fra de ansatte.

Translatørkompetansen er en kritisk suksessfaktor for å lykkes med å innføre ideer i organisasjoner. Når overføring av ideer mislykkes skyldes dette ofte manglende translatørkompetanse eller generelt dårlig oversettelsesarbeid. Når ideer tas inn i organisasjonen, men ikke tas i bruk, anses det som en frikopling. Frastøting innebærer at ideer tas inn i organisasjonen og forsøkes implementert, men av ulike årsaker blir den nye praksisen lagt bort. En tredje reaksjon på mislykkede overføringer er når ideer overføres og tas i bruk, men effekten gir andre resultater enn forventer.

3.4 Operasjonalisering av det teoretiske perspektiv.

Det teoretiske perspektivet vil videre i oppgaven kobles opp mot resultater og funn. I drøftingsdelen av oppgaven vil teorien tas i bruk for å bidra til å besvare studiens problemstilling. I hvilken grad målekortet er tatt i bruk som styringsverktøy vil ses i sammenheng med scenarioene beskrevet ovenfor. Hva er det en ser resultat av ved NAV-kontorene? Er ideen målekortet implementert? Eller er den frastøtt, eller kanskje frikoplet? For å gjøre rede for hvilke faktorer som påvirker bruken av målekortet er det sentralt å avdekke hvilken kontekst ideen innføres i. Dette vil belyses med hovedfokus på kontekstualisering og sammenhenger innenfor strukturelle-, kulturelle- og ledelsesforhold.

4. METODISK TILNÆRMING.

I dette kapitlet presenteres oppgavens metodevalg og forskningsdesign. Valg av metode angir hvilke fremgangsmåter som skal anvendes for å kartlegge virkeligheten (Jacobsen, 2000). Definisjonen på en metode kan også beskrives slik: «*En metode er en fremgangsmåte, et middel for å løse problemer og komme frem til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder*» (Tranøy i Dalland 2007:81). I denne studien søker jeg å få frem ledelsen og de ansattes subjektive meninger i forhold til i hvilken grad målekortet brukes i organisasjonen. I kapittel 2 ble problemstillingen og ulike antagelser rundt resultater og funn presentert. Valg av metode og forskningsdesign søker å forklare hvordan undersøkelsen kan bidra til å få frem holdbare data som problemstillingen kan besvares med. Det sentrale er å avklare hvilke data det er behov for og hvordan jeg skal gå frem for og skaffe til veie disse dataene. Målekortet er et styringsverktøy i NAV. For å kunne gjøre rede for i hvilken grad målekortet er i bruk og faktorer som påvirker bruken trenger jeg data som sier noe hva målekortet er, hva formålet er, bruken, innholdet og generelt hvilken kunnskap målgruppen har til målekortet. Målgruppen i denne sammenheng anses som ledere og ansatte ved NAV-kontorene. I tillegg er det behov for bakgrunnskunnskap om hvorfor målekortet ble innført og generelle særtrekk ved målekortet. I datainnsamlingen har jeg behov for innsikt i den reelle situasjonen ved NAV-kontoret. Det kan være utfordrende å skaffe til veie data da jeg er avhengig av informantenes velvilje og evne til å dele informasjon. Jeg har behov for en kombinasjon av faktaopplysninger og den enkelte respondents meninger, fortolkninger og forståelse rundt målekortet og i hvilken grad det faktisk er tatt i bruk.

Med utgangspunkt i problemstillingen har jeg utarbeidet noen forskningsspørsmål som er benyttet som utgangspunkt for kategorisering av funn og data. For å kunne besvare problemstillingen trenger jeg data fra flere nivå i organisasjonen. Jeg trenger data fra både ledere og ansatte med både ulik bakgrunn og ulike arbeidsoppgaver. På grunn av oppgavens størrelse har jeg i hovedsak skilt mellom ledelse og ansatte, og videre delt ansatte inn i ansatte med statlig og kommunal bakgrunn. Dette valget begrunnes nærmere i presentasjon av resultater. Jeg har avgrenset dataene og undersøkelsen basert på funn. Hvorvidt løsningen som er valgt er den riktige og beste måten å få frem resultatene på kan det nok stilles spørsmål til. Et alternativ kan være å koble svar og resultater opp mot informantens arbeidsoppgaver. Eksempelvis om det er ulike oppfatninger blant ansatte i frontteam og i oppfølgingsteam. Jeg

tror likevel at metoden og avgrensingen som er gjort vil bidra til å få frem informasjon som belyser og besvarer problemstillingen i tilstrekkelig grad.

4.1 Valg av metode.

For å belyse problemstillingen har jeg valgt å benytte en kvalitativ tilnærming og individuelle intervju. En kvalitativ metode er valgt for å kunne avdekke nyanser og holdninger rundt målekortet fra den enkelte informant. Jacobsen (2004) gjør rede for fordeler og ulemper ved å velge en kvalitativ tilnærming. Gjennom en kvalitativ metode er åpenhet et sentralt begrep. Åpenhet kan her defineres som at forskeren i liten grad har bestemt hva det letes etter, og det er respondentene selv som styrer hvilken informasjon som avdekkes. Som en følge av dette vil slike undersøkelser kunne gi en høy grad av intern gyldighet. Valg av denne metoden vil også føre til at en får avdekket et nyansert bilde av det en undersøker. Den enkelte respondent vil gi sin individuelle og unike forståelse av det en undersøker. En kvalitativ metode vil kunne gi en nærhet mellom respondent og den som undersøker i form av eksempelvis lange samtaler. Metodens fleksibilitet er også en fordel ved kvalitative undersøkelser gjennom at elementer i prosessen kan endres underveis i undersøkelsen. Sett i sammenheng med min problemstilling er det relevant å avdekke den enkeltes oppfatning av målekortet og avdekke så mange aspekter og nyanser som mulig. En kvalitativ tilnærming vil være ressurskrevende og antallet informanter er derfor begrenset både med hensyn til tidsaspektet og oppgavens størrelse (ibid).

Dalland (2007) har gjort rede for noen kjennetegn ved kvalitative metoder. Disse kan oppsummeres slik:

- Følsomhet: mål om å få frem en best mulig gjengivelse av den kvalitative variasjon.
- Dybde: går i dybden og fanger opp mange opplysninger om få undersøkelsesenheter.
- Det særegne: mål om å få frem det som er spesielt, eventuelt avvikende.
- Fleksibilitet: intervju preget av fleksibilitet uten faste svaralternativer og gjerne ustrukturerte observasjoner.
- Nærhet til feltet: datainnsamlingen skjer i direkte kontakt med det faget som undersøkes.
- Helhet: data som samles inn har til hensikt å få frem en helhet og sammenheng.
- Forståelse: fremstillingen tar sikte på å formidle forståelse.
- Deltaker: forskeren ser fenomenet innenfra, og erkjenner påvirkning og delaktighet.

- Jeg-du-forhold: eksisterer mellom forskeren og informanten/den som undersøkes (ibid:84).

Systematikk og innlevelse er sentrale elementer i kvalitativ forskning (Thagaard, 2002). Systematikk er knyttet til hvordan en går frem i forskningsprosessen. Videre i dette kapittelet vil jeg gjøre rede for valg av forskningsdesign, vitenskapsteoretisk forankring og konkrete detaljer rundt utvalg, datainnsamling og analyse.

4.2 Forskningsdesign.

Forskningsdesignet skal bidra til å knytte sammen studiens innledende forskningsspørsmål og beskriver hvordan en studie er gjennomført (Yin, 2009). Yin (i Blaikie 2000:35) hevder at «*A research design is an action plan for getting from here to there*». For å belyse problemstillingen har jeg valgt en intensiv undersøkelse der jeg ønsker å gå i dybden for å avdekke så mange nyanser og detaljer rundt innføringen og bruken av målekortet som mulig. Formålet er å få frem alle individuelle variasjoner og forskjeller, og avdekke ulike aspekter ved målekortet. Den enkeltes forståelse og fortolkning er sentral og nødvendig for å belyse problemstillingen fra ulike perspektiv (Jacobsen, 2000). Jeg mener derfor at en kvalitativ tilnærming er et godt utgangspunkt for oppgavens problemstilling.

4.3 Vitenskapsteoretisk forankring.

Som nevnt ovenfor er det i denne studien sentralt å få frem den enkelte informants mening og fortolkning av målekortet og i hvilken grad det er tatt i bruk. Fenomenologi er et perspektiv som kan bidra til å gjøre rede for andres opplevelser. Fenomenologi søker å oppnå en dypere mening i enkeltpersoners subjektive opplevelse. Når den enkeltes mening skal forstås og fortolkes, kan den studeres fra ulike perspektiv og syn på virkeligheten. Sett fra et naturvitenskaplig perspektiv vil det ofte hevdes at virkeligheten fremstilles objektiv. Ut fra en humanistisk og samfunnsvitenskapelig tradisjon er det et større fokus på hvordan virkeligheten tolkes og det er da ikke mulig å komme frem til en nøyaktig og objektiv fortolkning (Aadland, 1997). Samfunnsvitenskapelig forskning kan også refereres til som hermeneutisk. «*Hermeneutikk betyr fortolkningslære. Fortolkning er et forsøk på å gjøre klart, eller gi mening til, det vi studerer, som overfladisk sett fremstår som uklart, kaotisk uforståelig eller selvmotsigende*» (Dalland, 2007:54). I denne studien er det relevant å få frem informantenes subjektive meninger om målekortet.

4.4 Casestudie.

Undersøkelsen har som mål å avdekke i hvilken grad målekortet brukes ved tre NAV-kontor i en gitt periode. Yin (2009) definerer casestudier som en empirisk undersøkelse som undersøker et midlertidig fenomen. Siden det som undersøkes er avgrenset i tid og rom er casestudier valgt. Jeg ønsker en dypere forståelse av målekortet som et fenomen. I hvilken grad er det tatt i bruk? Hvilke faktorer påvirker bruken? Jeg ønsker å få frem og beskrive det spesifikke ved målekortet, og ved å gå i dybden håper jeg å avdekke aspekter og elementer som jeg ikke har reflektert rundt på forhånd (ibid).

4.3.1 Datagrunnlag og utvalg

Datagrunnlaget for denne studien baserer seg i all hovedsak på informasjon fra intervjuer. I tillegg suppleres datamaterialet med utvalgte skriftlige kilder. Skriftlige kilder er i hovedsak andre studier som er gjennomført innenfor NAV, og som brukes som referansepunkter. Utvalget til en kvalitativ undersøkelse vil ikke være representativt på grunn av utvalgets størrelse. Fokus er ikke på det generelle og typiske, men en søker å få frem det unike og særegne. Dette vil da være styrt av hvilken type og mengden informasjon en ønsker å få frem (Jacobsen, 2000). Undersøkelsen innbefatter tre ulike NAV-kontor. Hvert NAV-kontor har en NAV-leder, tre fagledere og kommunalt og statlig ansatte. Merk at begrepene fagleder og fag- og resultatansvarlig brukes om hverandre i undersøkelsen på grunn av at disse betegnes ulikt av informantene. I praksis er dette mellomledere med ansvar for fag i organisasjonen. Jeg velger videre å bruke betegnelsen «informanter» om personene som er intervjuet i undersøkelsen. Kjennetegn som «han» og «hun» brukes om hverandre uavhengig av informanten er mann eller kvinne. Dette for å ivareta informantenes anonymitet.

Informantene ble valgt i egenskap av stilling og arbeidsområde. Hensikten med det var å sikre representasjon fra ulike nivå i organisasjonen, både med tanke på rolle, men også basert på bakgrunn og tidligere erfaringer. Intervju ved den enkelte virksomhet ble godkjent av NAV-leder i forkant. Basert på egen kjennskap til NAV som organisasjon er jeg til en viss grad kjent med ansattes roller og bakgrunn, og informantene ble derfor håndplukket. Ved et av NAV-kontorene ble informantene forespurt gjennom NAV-leder. Et håndplukket utvalg er et metodisk grep det kan stilles spørsmål til. Årsaken til at informantene ble målrettet utplukket var for å belyse problemstillingen ut fra ulike vinklinger. Jeg ønsket også informanter som jeg antok kunne bidra til å belyse problemstillingen fra ulike perspektiv internt i organisasjonen.

I undersøkelsen er det 15 informanter og intervjuene ble foretatt våren 2012. Her er noen særtrekk ved informantene:

- Informantene er i aldersgruppen 25 – 65 år.
- Begge kjønn er representert i undersøkelsen, men hovedvekten av informantene er kvinner. Kvinner representerer også flertallet av ansatte i NAV.
- Informantene har mellom 2 og over 20 års erfaring fra NAV, eller tidligere Aetat, Trygdeetaten eller sosialtjenesten.
- 6 personer med lederansvar ble intervjuet (inkluderer både NAV-ledere og fagledere).
- Fordelt på tidligere tilhørighet regnes 7 av informantene som informanter med statlig bakgrunn, mens de resterende 8 har kommunal bakgrunn.

To av informantene var usikre på om de hadde noe å bidra med i undersøkelsen da de ble forespurt om deltakelse. Dette begrunnet de selv med liten kjennskap og en negativ holdning til målekortet. Begge stilte til intervju, men det at de beskrev manglende kunnskap og negativitet bekrefter til en viss grad hypotesen om at målekortet ikke er forankret hos alle ansatte.

På grunn av utvalgets størrelse og anonymitetskrav differensieres det kun mellom ledere og ansatte, og mellom statlig og kommunalt ansatte i presentasjonen av resultater. Som beskrevet ovenfor er ikke utvalget representativt på grunn av utvalgets størrelse. Gjennom å intervju ledere og ansatte med ulike ansvarsområder, arbeidsoppgaver, erfaringer og kompetanse vil ulike vinklinger på målekortet avdekkes. Dette kan også forsvare at utvalget ble målrettet utplukket. Hensikten er å gjøre rede for problemstillingen på en best mulig måte ved å belyse målekortet fra ulike perspektiv.

4.3.2 Det åpne, individuelle intervjuet.

I denne oppgaven danner åpne, individuelle intervju hovedgrunnlaget for empirien. Formålet med studien er å studere forskjeller og sammenhenger innenfor en gitt kontekst. Individuelle intervju anses som en god kilde til data på bakgrunn av at det er få enheter som undersøkes, det enkelte individs meninger og tanker er viktige, samt en ønsker svar på hvordan den enkelte forstår og tolker et fenomen (Jacobsen, 2000). I dette tilfellet er fenomenet i hvilken grad målekortet er tatt i bruk i NAV.

4.3.3 Praktisk gjennomføring av intervju.

Intervjuene ble gjennomført ved den enkelte informants arbeidsplass. Informantene ble informert om formålet for undersøkelsen, og hvorfor deres informasjon ble sett på som relevant for temaet i forkant. I et enkelt informasjonsskriv ble de informert om masteroppgaven og praktisk gjennomføring. Alle intervjuene ble tatt opp på bånd. I intervjusituasjonen opplevde jeg ikke at båndopptakeren ble et hinder for en god dialog mellom informanten og meg som forsker. I etterkant av hvert intervju ble intervjuene skrevet ut i ren tekst. Jeg har valgt å skrive alle intervju ut i bokmålsform uten bruk av pauser, småord og dialekt. Det sentrale i undersøkelsen er å få frem budskapet til hver enkelt informant. I resultatkapittelet (kapittel 5) blir sitater og utsagn brukt i stor grad for å bygge opp under funn som har utmerket seg i studien. Jeg opplever at det er store forskjeller i intervjumaterialet i form av hvor mye informasjon hvert intervju inneholder. NAV-lederne utmerker seg i forhold til å ha tanker rundt de fleste områder av målekortet, og de reflekterer også i større grad rundt holdninger på vegne av fagledere og ansatte. En leder har en overordnet rolle og derav en mer helhetlig tilnærming, men årsaken til forskjellene kan også ligge i graden av engasjement og i hvilken grad en opplever at en har mulighet til å påvirke målekortets rolle ved NAV-kontoret.

4.4 Dataanalyse og analysekritikk.

Når en studerer fenomener vil analyser og konklusjoner alltid innebære et dilemma i forhold til sannheten (Blaikie, 2005). Intervjumaterialet blir kategorisert ut fra forskningsspørsmålene. Hovedvekten er dermed lagt på kunnskapen, bruken, holdningene og innholdet i målekortet. Denne kategoriseringen er valgt for å synliggjøre resultatene som er fremkommet i undersøkelsen. Resultatene vil bli presentert ut fra kategoriene de er en del av og drøftet opp mot translasjonsperspektivet. Det er i drøftingen resultatene kobles opp mot faktorene som påvirker den faktiske bruken av målekortet.

Wadel (1990) har beskrevet analyseprosessen som en evig runddans mellom metode, teori og data. Denne beskrivelsen er også sammenfallende med egen opplevelse av analyseprosessen. Gjennom å lese gjennom transkriberte intervju og kategorisere utsagn pågår en prosess som gjør at jeg ser sammenhenger og ulikheter. Jeg har opplevd at avgrensinger jeg har gjort i min analyse, senere har vist seg å være sentrale funn som jeg har utredet nærmere.

I analyseprosessen har jeg i stor grad brukt forskningsspørsmålene som et utgangspunkt. Jeg har prøvd å belyse problemstillingen ut fra flere synsvinkler og ut fra ulike ledere og ansattes ståsted. I presentasjon av funn og resultater vil jeg presentere sitater både fra ulike ledere og

ansatte med statlig og kommunal bakgrunn. Som vist til i beskrivelsen av utvalget ovenfor lar det seg vanskelig gjøre å presentere en eksakt fordeling mellom informantene.

4.4.1 Forskerens rolle.

Temaet for oppgaven er valgt som følge av egen arbeidserfaring og bakgrunn. Jeg har en sosialfaglig bachelorutdanning, og har vært med på etableringen av NAV i to ulike kommuner. I tillegg har jeg også arbeidet innenfor NAV i den aktuelle kommunen. I utarbeidelsen av masteroppgaven har jeg ikke arbeidet ved noen av kontorene, men jeg forholder meg likevel til NAV-kontorene i mitt daglige arbeid. På bakgrunn av dette kjenner jeg godt til NAV i den aktuelle kommunen.

Det at jeg kjenner flere av informantene i ulik grad har påvirket undersøkelsen og intervjusituasjonen. Selv om jeg har vært bevisst min rolle har det til tider vært en utfordring å holde fokus på hovedtema for undersøkelsen i intervjusituasjonen. Målekortet er en liten del av NAV. I intervjuene kommer det frem mange synspunkter og refleksjoner som blir satt i en større sammenheng enn selve målekortet. Selv om dette i forhold til min undersøkelse kanskje har vært et sidespor, har det også bidratt til å bekrefte mine antagelser rundt NAV som en kompleks organisasjon med mange hensyn å ivareta.

Min bakgrunn vil ha betydning i min rolle som forsker. Jeg har valgt et tema og en problemstilling som jeg selv har egne subjektive meninger om. Mine erfaringer, antagelser og hypoteser vil påvirke meg i rollen som forsker. Rollen min utfordres da min egen for forståelse og forventning kan påvirke både intervjusituasjonene og tolkningen av datamaterialet. Wadel (1991) hevder at det er en fare for at man som forsker i egen kultur kan ta sosiale og kulturelle forhold for gitt. Konsekvenser av dette kan være at en overser nyanser, eller ikke stiller spørsmål til og analyserer rundt tema som en selv kjenner godt. Dette har vært en utfordring. Jeg har vært en del av den kulturen som studeres, og jeg kjenner den også som observatør utenifra. Jeg har vært bevisst min rolle i prosessen, men jeg kan ikke utelukke at min bakgrunn har påvirket den subjektive forståelsen av resultatene.

4.5 Reliabilitet og validitet.

Når en undersøkelse gjennomføres kreves det at empirien må være reliabel og valid (Jacobsen, 2000). Oppgavens reliabilitet handler om datamaterialets pålitelighet og i hvilken

grad innhenting av informasjon, kartlegging og undersøkelse er gjort i tilstrekkelig, nødvendig grad. Høy reliabilitet er nødvendig for å ha tiltro til datamaterialet og analysene i undersøkelsen (Grønmo, 2004). Det er nødvendig å dokumentere og gjøre rede for hele forskningsprosessen. Reliabilitet kan være en utfordring i kvalitative studier. Dersom en lignende undersøkelse som denne gjennomføres av andre og sammenfallende resultat avdekkes vil dette indikere reliabilitet. Anonymiseringen av informantene vil kunne utfordre oppgavens reliabilitet gjennom at utsagn og sitat vanskelig lar seg etterprøve. Dette kan være et svakt element i oppgaven, men jeg mener at ved å presentere detaljer i forskningsprosessen vil jeg kunne vise at studien har reliabilitet.

Validitet er knyttet til forskningens gyldighet. Har undersøkelsene bidratt til å gi et riktig svar på problemstillingen? Det skilles mellom fire former for validitet; intern validitet, ekstern validitet, begrepsmessig validitet og konklusjonsvaliditet (Skog, 2004). Intern validitet er knyttet til om data vi har samlet inn og konklusjonene er riktige, mens ekstern validitet vurderer om studien er generaliserbar. Begrepsvaliditet er knyttet til om en har lykkes i å måle og registrere det man ønsker på en god måte. Konklusjonsvaliditet ses i relasjon til om sammenhenger og effekter en har avdekket i studien er en reell effekt, eller om den er et resultat av tilfeldigheter (ibid). For å besvare problemstillingen i denne studien er det behov for ulike former for validitet for å kunne kvalitetssikre studien. Gjennom valg av informanter og tro på at de kan gi relevante data for problemstillingen vil gyldigheten ivaretas (Dalland, 2007).

4.6 Etisk refleksjon.

Krav til konfidensialitet medfører at det ikke kan offentliggjøres data som kan avsløre respondentenes identitet (Kvale, 2006). På bakgrunn av dette har jeg valgt å anonymisere kommunens navn, totalt antall NAV-kontor og informantene. Det kom tydelig frem i undersøkelsen at det er forskjeller på ledelses- og ansattnivå ved kontorene. På bakgrunn av dette differensieres funn mellom ledere og ansatte. I tillegg differensieres det på tidligere bakgrunn, dvs. om den ansatte har arbeidet i stat eller kommune i forkant av etableringen av NAV-kontorene.

I følge personregisterloven unndras denne studien fra konsesjonsplikt da det er frivillig å delta og oppgaven og informantene er anonymisert. Alle intervjuopptak og transkriberte versjoner

av intervjuene slettes og makuleres når oppgaven er ferdig og godkjent. Undersøkelsen er derfor ikke meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD).

5. PRESENTASJON AV RESULTATER.

I dette kapittelet presenteres resultatene fra intervjuene. Det er brukt individuelle intervju og hensikten er å samle inn data som kan gi svar på problemstillingen;

*«I hvilken grad er målekortet tatt i bruk som styringsverktøy ved NAV-kontorene?
Hvilke faktorer påvirker bruken av målekortet?»*

Gjennom aktiv bruk av forskningsspørsmålene vil resultatene så langt det er mulig bli kategorisert i forhold til forskningsspørsmålene. Resultatene vil også bli sett i sammenheng med antagelsene som ble presentert innledningsvis i oppgaven. Det vil bli gjort rede for den enkelte informant gjennom å skille på om vedkommende er leder eller ansatt, og om vedkommende har statlig eller kommunal bakgrunn. Dette anses som nødvendig for å kunne koble antagelser opp mot resultater i drøftingsdelen i neste kapittel.

5.1 Sentrale funn.

I dette avsnittet blir noen sentrale funn presentert. Disse funnene danner grunnlaget for videre presentasjon av resultater.

- Målekortet er tatt i bruk som et styringsverktøy i organisasjonen.
- Målekortet blir i hovedsak sett på som et ledelsesverktøy.
- Det foreligger i liten grad forskjeller i kunnskaper, bruk, holdninger og innhold til målekortet ved sammenligning av NAV-kontorene.
- Det er i større grad avdekket nyanser og forskjeller på ledelses- og ansattnivå ved NAV-kontorene.
- NAV-lederne er pådriverne for målekortet og de som har fokus på målekortet ved det enkelte kontor.
- NAV-lederne har bevisste strategier rundt presentasjonen av målekortet gjennom å ha hovedfokus på positive resultater.
- Målekortet danner (sammen med andre elementer) utgangspunktet for å beslutte fokusområder (prioriterte områder) ved NAV-kontoret.

- Målstyring i NAV anses som en «kvantitativ verden». Økt fokus på kvalitet utover kvantitative resultater etterspørres.
- Målekortet vurderes å inneholde for mange elementer. Undersøkelsen viser at informantene ønsker å korte ned på målekortet, evt. at nåværende områder erstattes med nye.
- Hvordan den daglige driften ved kontoret er, sett i forhold til arbeidspress og fravær og bemanning, påvirker holdningene til målekortet. I «dårlige tider» fremstår målekortet og fokuset på tall og resultater for flertallet av ansatte som en økt belastning.

De neste funnene er ikke like entydige, her er det forskjeller mellom informantene både mellom ledere og ansatte, men også internt mellom lederne og internt mellom de ansatte.

- Informantene er delt på om det er ulike holdninger til målekortet blant de statlig og kommunalt ansatte.
- Informantene er også delte i synet på og holdningene til målekortet. Noen uttrykker aktiv motstand, mens andre mener det er et nødvendig styringsverktøy. Andre igjen oppfattes som likegyldige.
- Det er avdekket en usikkerhet rundt formål og hensikt med målekortet. Flertallet av informantene fra ansattgruppen beskriver usikkerhet rundt det å bli målt og hva som faktisk er formålet. Denne usikkerheten er ikke avdekket på ledernivå.
- Noen informanter (ansatte) ønsker målinger på individnivå og dette blir også påpekt av NAV-lederne.

Undersøkelsene er foretatt på tre ulike NAV-kontor. Etter at tema og problemstilling var utarbeidet ble det vurdert som hensiktsmessig å sammenligne NAV-kontorene for å få frem ulike vinklinger på målekortet. Som et av funnene viser er det i liten grad avdekket forskjeller i bruk og holdninger på tvers av NAV-kontorene. Dette sammenligningsgrunnlaget ble derfor forkastet. På bakgrunn av at det er avdekket nyanser og forskjeller på ledelses- og ansattnivå er det utgangspunktet for videre oppbygning, presentasjon av resultater, og senere analyse.

5.2 Hvilken kunnskap har ledere og ansatte om målekortet?

Målekortet ble innført som styringsverktøy i Arbeids- og velferdsetaten i 2010. For å avdekke hvilken kunnskap ledere og ansatte har til målekortet ble den enkelte informant innledningsvis

i intervjuene bedt om å si noe om egen kunnskap om målekortet. Resultatene viser at alle informantene har hørt om og til en viss grad vet hva målekortet er. I intervjusituasjonen ble det stilt en del åpne spørsmål, og dette gjenspeiles i svarene fra den enkelte informant. Det er derfor noe ulikt hva den enkelte har lagt i tema og spørsmål som ble presentert. Kategoriene og forskningsspørsmålene forsøkes skilt med tema innenfor kunnskap, bruk, holdninger og innhold, men noen av utsagnene som benyttes i dette kapittelet vil kunne gi implikasjoner for flere kategorier.

5.2.1 Kunnskap om målekortet fra et ledelsesperspektiv.

NAV-kontorene i den aktuelle kommunen ble etablert i 2008. Det fremgår av intervjuer på ledernivå at det til en viss grad var et behov for og en etterspørsel etter et felles styringsverktøy for NAV-kontorene i etterkant av NAV-etableringen. En av NAV-lederne beskriver bakgrunnen for innføringen av målekortet slik:

«Det var for å få tydeligere styringssignaler og bedre kontroll. Mange av lederne hadde bedt om en form for styringsverktøy slik at praksisen mellom NAV-kontorene ble likere. Tidligere gikk mye informasjon ulikt i ulike linjer».

NAV-lederne fremstår som pådrivere for målekortet og har klare tanker rundt hvorfor målekortet er innført og hvilket formål det har. Følgende sitater viser at formålet kan ses både i vid og snever sammenheng, her beskrevet av en av NAV-lederne:

«Målekortet skal bidra til å vise retning og avklare forventninger. Jeg vil nesten strekke det til å gjelde for Norges land, det høres litt voldsomt ut, men det er jo faktisk det. Hva ønsker samfunnet at vi skal bruke tiden og pengene våre på?(...) For meg er målekortet mitt måleinstrument, eller styringsinstrument. Det er en veldig konkret, strukturert og hard måte å styre på, og for min del så er det sånn at det er min ledelse sin mulighet til å fortelle meg hvilket fokus jeg skal ha som leder og ikke minst det å få de ansatte med på laget. Det er mitt styringsredskap nummer 1».

En av faglederne med kommunal bakgrunn har følgende refleksjoner rundt målekortet:

«Jeg tenker at det handler om måling av resultater. Det har også noe med kvalitet å gjøre, eller jeg håper det. Det gir oss samtidig en oversikt over hva vi er gode på og hva vi er mindre gode på. Vi kan bruke det som et hjelpemiddel for å bli bedre, og også gjøre det enklere å prioritere oppgaver. Det er jo behov for å prioritere».

I denne refleksjonen kommer det frem en del aspekter som også gjenspeiles i holdningene til målekortet. Det kan være utfordrende å differensiere mellom svarene på de ulike forskningsspørsmålene da de ofte er tett knyttet sammen. Refleksjoner rundt målinger, kvalitet og innhold vil også være sentrale elementer i senere punkter.

5.2.2 Kunnskap om målekortet fra et ansattperspektiv.

Hvilken kunnskap de ansatte har om målekortet varierer, men alle som ble intervjuet hadde hørt om målekortet og visste til en viss grad hva målekortet var. Undersøkelsen viser at noen ansatte, da spesielt ansatte som er involvert i kontorenes medbestemmelsesapparat (tillitsvalgte og verneombud) også begrunner målekortet i noe utenfor det enkelte NAV-kontor. Betrachninger rundt samfunnsmessige hensyn, politikere og fellesskapets økonomi ble i større grad et fokus fra informantene i disse intervjuene. I de fleste intervjuene kom det likevel frem en usikkerhet rundt det reelle formålet med målekortet, og i hvilken grad målekortet faktisk har betydning for de daglige arbeidsoppgavene den ansatte utfører. En ansatt med kommunal bakgrunn reflekterer slik rundt målekortet:

«Jeg kan ikke si at jeg tenker på målekortet i det daglige arbeidet. Generelt så snakker vi jo ikke om hvilken betydning målekortet faktisk har, vi snakker heller om de elementene som er i målekortet. Det er jo noen som sitter på toppen som bestemmer hva vi skal ha fokus på, men det er jo ikke nødvendigvis slik at det er i strid med det vi tenker er viktig selv (...) Vi jobber målrettet, ikke for målekortet i seg selv, men som et resultat av den jobben som blir gjort».

En ansatt med statlig bakgrunn, og med erfaring fra medbestemmelsesapparatet, beskriver formålet med målekortet til å være kontroll med det enkelte NAV-kontor.

«Det tenker jeg er mye kontroll. NAV er en så stor organisasjon, at dette handler jo egentlig om politikere og alle andre også. Alle ønsker jo å se hva statsbudsjettet går til

(...) Målekortet skal synliggjøre hva pengene brukes til, men i tillegg skal direktoratet ha kontroll på at ressursene brukes på det de ønsker. Også tror jeg at målet er å sikre at fokus er på riktig sted i forhold til hovedmålet med NAV».

En av de kommunalt ansatte beskriver denne tilnærmingen til målekortet; «*Enkelt forklart kan målekortet vise hva som fungerer og hva som ikke fungerer, og hvor vi må ha mer fokus. Men det trenger ikke å bety at jeg er enig i prioriteringene*». Bemerkningen om at informanten ikke er enig i prioriteringene, kan ses i sammenheng med at hun har en del motforestillinger mot målinger. Neste utsagn er fra en kommunalt ansatt som reflekterer over målekortet:

«Jeg er fryktelig delt på det. Fordi, på den ene siden, så ser jeg at man er nødt til å få en slags oversikt, eller ledelsen er nødt til å ha en oversikt over hva medarbeiderne jobber med, og vi medarbeiderne er også nødt til å se hvordan vi møter de målene som er satt (...) Men det som jeg synes er det negative med det, er at det er fryktelig mekanisk, telling på telling på telling. Og da sier jo ikke det noe om den kvaliteten som vi har på arbeidet. Peset er folk ut i arbeid».

En ansatt med statlig bakgrunn stiller spørsmål til hensikten med målekortet:

«På et vis skaper målekortet en slags utrygghet, hvordan oppstår de? Hva er det som ligger til grunn for at det og det resultatet legges frem? Noen kikker oss i kortene. Det er litt den der, hvem ser deg nå? Og det har jo vært et tema som har vært diskutert her, frem og tilbake, hvem og hva og hvorfor?»

En annen ansatt med statlig bakgrunn beskriver følgende:

«Jeg har jo ikke forstått hva de skal bruke det til. Personlig så kjenner jeg; er det fordi de skal se hvor de kan rasjonalisere? Er det fordi de skal se hvor vi trenger påfyll for at vi skal bruke elementene i målekortet for å bli bedre? Det jeg kunne ønske meg er en tydeliggjøring på dette målekortet. Hensikt, mål og mening. Er det noe for oss ansatte i det, eller er det bare noe for ledelsen?»

Disse utsagnene kan relateres til flere utsagn fra mange av informantene, da spesielt på ansattnivå. Flere beskriver en usikkerhet rundt hvorfor målekortet er tatt i bruk, formålet, hva

det faktisk brukes til og hvem som sjekker og følger opp resultatene. I tillegg stilles det spørsmål til innholdet og kvaliteten på målingene. Dette er likevel ikke entydig da et par av informantene også gav uttrykk for at de ønsket målinger, men da helst på individnivå. I den forbindelse ble fagsamtaler og gjennomgang av eget arbeid sett på som positivt for egen utvikling. Følgende ble beskrevet av en statlig ansatt:

«Det hjelper jo ikke meg så mye hva de sier om hele kontoret, så det blir jeg ikke klok på. I fagsamtalene går en inn på mine resultater, og det synes jeg jo har vært til hjelp(...)Det er fokus på de oppgavene jeg utfører og det som angår meg. Jeg synes det er nyttig og greit å bli korrigert og få veiledning. Men hvis en synes at det er ubehagelig, så kan det jo være at det ikke er så greit.»

Spørsmålet blir da «hvor ligger jeg i forhold til kontorets resultater»? Fagsamtaler mellom NAV-leder og ansatt blir oppgitt som en arena hvor de ansatte får mer konkrete tilbakemeldinger på egne resultater. Individuelle resultater blir i ulik grad brukt i oppfølgingen av den enkelte ansatte. Spørsmålet er om målekortet kan utvikles i større grad på individnivå, dvs. med mer fokus på den enkeltes resultatoppnåelse? Selv om noen ansatte ønsker dette vil et slikt ønske eller forutsetning i stor grad møte motstand. I flertallet av intervjuene var det ansatte som stilte spørsmål til behovet for målinger generelt. Noen stilte også spørsmål til ledelsens muligheter for å gå inn i dataverktøyet og se på den enkeltes resultater. Et par av informantene mente at lederne ikke hadde lov til å bryte resultatene ned på individnivå. Denne påstanden har jeg ikke avdekket at medfører riktighet ut fra praksis som er beskrevet. NAV-leder har overordnet ansvar for driften av kontoret og vil kunne bruke dataverktøyet til å kontrollere kontorets resultater, også på individnivå om nødvendig.

For å oppsummere ledere og ansattes kunnskap om målekortet viser undersøkelsen at alle informantene vet hva et målekort er i fysisk forstand ved at de vet hvordan det ser ut (jf. figur 2). Lederne er tydelige pådrivere for målekortet og har i stor grad implementert målekortet i sin drift av NAV-kontorene. De ansatte har reflekterte tanker rundt målekortet som fenomen, men det gjennomgående er en usikkerhet, og til dels skepsis, rundt hensikt og innhold.

Likevel er det enkelte ansatte som ønsker målinger velkommen, og mener konkurranseelementet ved å konkurrere med seg selv og andre kontor fremmer bedre resultater for egen del. Dette er et viktig signal. Kan konkurranseelementet videreutvikles for å gi grunnlag for en bedre implementering hos alle? Eller vil dette bare føre til mer motstand

og manglende mestring hos ansatte? I den avsluttende delen av oppgaven vil jeg drøfte konkurranseelementet opp mot en aktuell artikkel.

5.3 Hvordan brukes målekortet ved NAV-kontoret?

Den faktiske bruken av målekortet er et sentralt element for å kunne relatere og forklare funn ut fra translasjonsperspektivet. I problemstillingen ble det stilt spørsmål til i hvilken grad målekortet er tatt i bruk som styringsverktøy ved NAV-kontorene. For å kunne besvare dette er det sentralt å se på den faktiske bruken som blir beskrevet. Det er også sentralt å få frem om bruken av målekortet har endret seg i løpet av de to årene som har gått siden innføringen.

5.3.1 Bruken av målekortet fra et ledelsesperspektiv.

Som beskrevet tidligere er det ikke store forskjeller i bruk og holdninger til målekortet mellom de ulike NAV-kontorene. NAV-lederne trekker frem månedlige kontormøter og møter i ledergruppen og medbestemmelsesapparatet som arenaer hvor målekortet har spesielt fokus. I tillegg beskrives det en aktiv bruk i forhold til å finne områder som skal prioriteres ved det enkelte kontor. Følgende utsagn er gitt av NAV-lederne som er intervjuet:

«Vi har hatt det som fast del av kontormøtet hver gang. Vi bruker det også aktivt i ledergruppen, i forhold til utarbeidelse av mål og disponeringer, i forhold til prioriteringer i kontoret og definerer utfordringsområder i kontoret. Prosesser, slik som HMS og arbeidsmiljø kan også følges opp i målekortet».

«Bruken varierer litt for timing er jo viktig. Målekortet brukes på kontormøtet hver måned, faglederne får kopi i sine hyller, det samme får de tillitsvalgte siden de er en del av medbestemmelsesapparatet og er en viktig del av driften. Målekortet blir også brukt i de enkelte fagmiljøene, eller avdelingene. Målekortet presenteres også på allmøter for å sikre en felles forståelse av hvorfor vi har målekortet, hva det faktisk betyr, hvor står vi og hvor er vi i dette landskapet».

«Jeg har faste møtepunkter, ledermøter hver 14.dag, med meg og de tre fag og resultatansvarlige hvor målekortet er en naturlig del av møtet. Hver av faglederne har jo også sitt resultatområde som lett kan gjenspeiles i målekortet. Så det blir ganske ryddig i forhold til fordeling av resultatansvar. Samtidig så bruker jeg det jo i forhold

til møter med verneombud og tillitsvalgte, det er en gang i måneden, og så bruker jeg det også i allmøter, eller kontormøter en gang i måneden».

I praksis presenteres målekortet, eller utdrag fra målekortet, ved månedlige kontormøter på det enkelte kontor. Felles for NAV-lederne er at de alle legger vekt på å fremme positive resultater for kontoret. Dette er en bevisst strategi der fokuset er på ansattes mestring. «*Mitt hovedfokus er å fremheve det som gjøres bra*» er et felles utsagn.

Et aspekt er den konkrete bruken av målekortet i det daglige arbeidet, men et annet er om utviklingen i bruken av målekortet har endret seg. En av lederne anser målekortet som implementert i organisasjonen: «*Da målekortet ble implementert var det veldig mye fokus på det, mye snakk om det og krav knyttet til det. Men når presset avtar, avtar vårt fokus også. Men det handler også om at det nå er implementert*». Er målekortet implementert ved NAV-kontorene? Dette utsagnet drøftes videre i neste kapittel. En av annen av lederne har følgende refleksjon:

«Jeg tenker at vi som ledere har modnet og har tatt målekortet i bruk på en mer systematisk måte. Det var mye som ble innført i en stor omstilling, masse signaler hele veien, og så er det her vi kun har hatt statlige indikatorer, men det statlige består jo av både statlige og kommunale indikatorer. Det å få en forankring, på at dette skal vi levere som en helhet, for de to eierne våre, det har jo også tatt litt tid. Men alt er jo en modningsprosess. Nå er det jo begynt å bli en naturlig del av styringen ved kontoret. Og det var det ikke i starten. Alt må sette seg, først hos oss, og så hos medarbeiderne.

«*Alt må sette seg, først hos oss, og så hos medarbeiderne*». Dette utsagnet er i stor grad beskrivende for de funnene som er avdekket i undersøkelsen. Det har vært og er en prosess for lederne, spørsmålet er i hvilken grad denne prosessen så langt har påvirket de ansatte.

5.3.2 Bruken av målekortet fra et ansattperspektiv.

«*Målekortet presenteres i kontormøter hver måned*» er et utsagn som er gitt av tilnærmet alle informantene i undersøkelsen. Dette utsagnet samsvarer i stor grad med ledernes, men en del av likheten stopper også her. Som beskrevet ovenfor bruker lederne målekortet aktivt i flere prosesser i kontoret, samt i ledermøter og i medbestemmelsesapparatet. Konkret bruk av

målekortet utover kontormøtene er i mindre grad avdekket i intervjuene med informanter som regnes som ansatte ved NAV-kontoret. En kommunalt ansatt uttaler: «Jeg kjenner bare til det som vi har hatt på kontormøtene her. Kontormøte har vi en gang pr måned, og da presenterer de målekortet. Utenom det vet jeg ikke, vi bruker det jo ikke konkret i jobben vår».

For flere av de ansatte har bruken av målekortet likevel vært en prosess, et verktøy som har utviklet seg og gitt bedre mening over tid.

«I begynnelsen tenkte jeg om målekortet, hva skal vi nå med det? Jeg følte ikke det passet inn. Jeg opplevde det som upassende når vår jobb faktisk er å snakke med og følge opp mennesker. Men samtidig, når jeg har fått et bredere syn på NAV som organisasjon, så ser jeg jo også at det må være en viss kontroll med det vi gjør. Vi bruker vanvittig mye penger, og en stor del av statsbudsjettet går til NAV. Jeg forstår at det må være en form for kontroll og at noen må følge med på hva vi bruker pengene på. Oppnår vi noe? Hvilke ressurser har NAV behov for? Så på den måten ser jeg at målekortet er nødvendig».

Bruken av målekortet, eller utviklingen i bruken av målekortet må ses i sammenheng med en endret struktur ved det enkelte NAV-kontor. Kommunalt ansatte har fått en ny leder å forholde seg til etter at det ble en overgang fra to ledere til en leder ved NAV-kontoret. Sett i relasjon til bruken av målekortet kan det til en viss grad være vanskelig å avdekke årsaken til at bruken eventuelt er endret. En kommunalt ansatt reflekterer slik rundt det; «Med en leder er kontoret mer samlet. Når det gjelder målekortet er det vanskelig for meg å si om det handler om en generell utvikling eller lederen. Men alt i alt føler jeg at utviklingen har vært positiv».

5.4 Hvilke holdninger har ledere og ansatte til målekortet?

For å kunne gjøre rede for bruken og hvilke faktorer som påvirker bruken av målekortet er det sentralt å se på hvilke holdninger ledelsen og de ansatte har til målekortet. Innenfor denne kategoriseringen kommer det tydelig frem ulike holdninger på ledelses- og ansattnivå. Lederne har også tanker rundt hvilke holdninger de ansatte har til målekortet. Dette er naturlig og et viktig aspekt å få frem for å kunne forklare hvilke strategier lederne velger i arbeidet med målekortet. I intervjuene kommer det også frem at det er en del ansatte som ikke har et forhold til eller spesielle meninger om målekortet.

5.4.1 Holdninger til målekortet fra et ledelsesperspektiv.

Her kan en til en viss grad også skille mellom NAV-lederne og faglederne. Det kommer tydelig frem at NAV-lederne er de mest positive til målekortet, selv om de også har aspekter ved målekortet de ikke mener er gode nok. NAV-lederne har også tanker rundt de ansattes oppfatning av målekortet:

«Jeg er unektelig klar over at mange ser på målekortet som veldig kvantitativt, og at en savner mer fokus på den kvalitative biten. Så min jobb er jo å sikre en forståelse av hvorfor vi har det, og hvorfor det er viktig. Vi håndterer 1/3 av statsbudsjettet, og det er jo helt naturlig at vi må ha et system som sikrer at vi jobber mot de samme målene nasjonalt».

«Det er delte meninger om, helt klart. Jeg opplever at alle har forståelsen av at det er behov for et målekort, at vi må ha målesystem. Så blir diskusjonen hvordan bruker vi det, hva er det godt for. Som jeg var litt inne på er det en del spørsmål rundt hva med kvaliteten. Så jeg har en stor utfordring som leder å knytte dette sammen slik at det gir mening for den enkelte. Noen er veldig begeistret, ber om å få resultatene, vil ha målekortet, og ønsker helst resultater på individnivå. Målekortet gir jo resultater på kontornivå. Noen er veldig konkurransedrevne og får energi av det, men det handler om presentasjon igjen. Jeg har møter hvor jeg føler en forståelse og energi rundt målekortet, men så har jeg møter hvor folk tenker – å nei, nå igjen! Så det er delte meninger, men alle slik som jeg oppfatter det, har en forståelse for at vi må ha et målesystem».

«Jeg tror holdningene til målekortet er ganske delt på kontoret (...) Oppfatningen om at kvantitet og kvalitet er to forskjellige ting som ikke har noe med hverandre å gjøre er tydelig. Noen ansatte stiller spørsmål til hvem målekortet skal tilfredsstillende (...) Dette er jo et forankringsproblem, eller ikke forankring, men et implementeringsproblem».

Relatert til holdninger nevner også NAV-lederne hva som er viktig for at en skal lykkes med bruken av målekortet. En av NAV-lederne trekker frem behovet for å ha en forståelse for hvorfor målekortet er innført som et viktig element for de ansattes holdninger. Dette er også et av funnene som kommer tydelig frem i undersøkelsen. Dersom de ansatte ikke har en

forståelse for formålet med målekortet, er holdningen i større grad negativ. NAV-lederen beskriver følgende:

«Hvis vi skal lykkes må hele kontoret ha en forståelse for hvorfor vi har målekortet. Det må virkelig innarbeides i hver enkelt. Så kan en godt la være å like det, men en må likevel forstå det og akseptere at slik er det. Det er noe en som ansatt må forholde seg til og ikke kan velge bort. Velger en det bort, så må en faktisk velge bort NAV».

Motstand er også et begrep som er sentralt i tilknytning til holdninger. Lederne refererer til motstand fra de ansatte i synet på målekortet og sier noe om hva de tror er viktig for å bearbeide motstanden som kommer til uttrykk.

«Motstanden går nok mye på at en ikke får målt kvalitet. I tillegg tror jeg nok at en av hovedutfordringene for oss som ledere er å skape en forståelse av hva målekortet er. Hvorfor har vi det? Hvis du ikke forstår hvorfor er alt annet dødfødt. Så det å skape engasjement og forståelse er utrolig viktig».

Dette utsagnet samsvarer med det som kommer frem i intervjuene med ansatte. Når den ansatte ikke forstår hva som er formålet med målekortet er holdningen ofte negativ eller passiv. Det vil si at en ikke har et forhold til målekortet. Samme leder reflekterer også rundt de ansattes medvirkning og oppfatning av målekortet relatert til undersøkelsen.

«Min erfaring er at hvis en tar de ansatte med på råd, med fokus på hva som er viktig for vårt kontor (i den grad vi har slingringsmonn), får vi en helt annen forankring og eierforhold. Det vil kunne føre til at flere enn meg synes det er stas med målekortet. Men jeg vil jo ikke bli videre overrasket hvis din undersøkelse viser at målekortet er et ledervektøy, og svært lite er forankret hos de ansatte».

5.4.2 Holdninger til målekortet fra et ansattperspektiv.

Det siste utsagnet ovenfor gir en god innfallsvinkel til å se på ansattes holdninger til målekortet. Beskrivelsen ovenfor fanger i stor grad opp elementer av det som også kommer frem hos de ansatte. Nemlig at målekortet blir sett på som et ledelsesverktøy, og at det i liten grad er forankret hos de ansatte. I sammenheng med oppfatningen om målekortet som et

ledelsesverktøy kommer det også frem en frustrasjon rundt hva som faktisk er formålet. Dette er beskrevet av flere av de ansatte, men her synliggjort i et utsagn fra en statlig ansatt:

«Vi skal trykke på noen knapper slik at noen skal få tilfredsstilt sin mulighet til å forsvare resultatene oppover i systemet. Til syvende og sist tenker jeg jo at målekortet er kommet som et resultat av politisk press. I NAV produseres det for lite arbeidstakere og for mange på uføre. Det er jo det som kommer utenfra. Resultatet er at ledelsen setter inn noen mekanismer for å forsvare det arbeidet som vi gjør».

Når ledelsen reflekterer rundt de ansattes antatte holdninger til målekortet er «motstand» et sentralt begrep. I hvilken grad motstand brukes som begrep når en ansatt beskriver utfordringer med målekortet varierer. En statlig ansatt reflekterer slik rundt målekortet og motstand:

«Jeg føler egentlig at motstanden mot målekortet er blitt litt dempet. Men jeg tror jo at mye av det handler om at en føler det blir krevd for mye hvis en skal ha et voldsomt fokus der og der, bare fordi målekortet sier det (...) På grunn av dårlige tall, så er det på en måte målekortet som bestemmer dine oppgaver, og det er jo ikke alltid det som er mest hensiktsmessig. Alle de tallene, den ene uken er det det, den andre uken det. Hva skal en egentlig prioritere da?»

De ansattes holdninger til målekortet og refleksjoner til målekortet kan i stor grad relateres til kontorets status. Flere ansatte drar frem status på kontoret, som arbeidspress, dårlige resultater og sykefravær, som faktorer som påvirker holdningen til målekortet.

«Vi har tidligere hatt en ganske tung periode her på kontoret med mye utskiftninger av ansatte. Vi lå langt nede på rødt og ansatte følte seg overarbeidet og opplevde ikke mestrings. Jeg kan det ikke, jeg vet ikke hvordan det skal løses. Da vil jeg si at det å stå og mase om målekortet ble en belastning(...) Når vi vet at vi sliter trenger vi ikke å bli påminnet det til alle tider. Tallene ligger jo der, ledere og medbestemmelsesapparatet vet om det og går i gjennom det. Men de trenger jo ikke å rope høyt om målekortet hele veien. Samtidig er det jo noe en må forholde seg til».

5.5 Hvilke refleksjoner gjøres rundt innholdet i målekortet?

Som allerede beskrevet i tidligere punkter er refleksjoner rundt innholdet i målekortet i stor grad relatert til kvalitative vs. kvantitative målinger. Målekortet består av et sett indikatorer innenfor de fire perspektivene presentert i figur 1. Innenfor hver indikator settes det et resultatmål, og det enkelte NAV-kontor får månedlige resultater og kan følge utviklingen fra tidligere perioder. Denne undersøkelsen har ikke fokus på resultater og sammenligning mellom kontor, men det er likevel nødvendig å samle inn data om hva informantene tenker rundt innholdet i målekortet for å kunne gjøre rede for i hvilken grad det er tatt i bruk og hvilke faktorer som påvirker dette. Utover kvalitative og kvantitative målinger er noen kjennetegn ved innholdet at mange mener det er for mange indikatorer i målekortet. Flere etterspør kommunale indikatorer som måler kommunale ansvarsområder i langt større grad, men de ønsker da å fjerne eller erstatte noen av de indikatorene som allerede ligger inne.

5.5.1 Refleksjoner om innhold fra et ledelsesperspektiv.

Når det gjelder innholdet i målekortet er det to innspill som går igjen fra lederne. Det er at antallet indikatorer er for høyt, samt et ønske om og etterspørsel etter kommunale indikatorer som ses i sammenheng med de statlige indikatorene. Som nevnt tidligere arbeides det med å få på plass kommunale indikatorer i målekortet. Et forholdsvis stort gap som er avdekket mellom stat og kommune er økonomistyringen. I kommunen vil det ofte være et mål å redusere utgifter, mens det i staten er et mindre fokus på utgifter. NAV som organisasjon har mye mer økonomisk tyngde enn den enkelte kommune som inngår i partnerskapet. Både stat og kommune har et mål om god kvalitet på tjenestene og riktig oppfølging for den enkelte bruker til riktig tid. Likevel vil nok kommuneøkonomien i stor grad påvirke hvilke resultater som skal følges tett opp fra et kommunalt ståsted. En NAV-leder beskriver det slik:

«Vi har behov for gode, kommunale indikatorer som gir mening opp mot hovedmålet for NAV. Men når det er sagt er målekortet slik det er i dag altfor stort. Det er helt umulig å ha så mange fokusområder på samme tid, og vi har ingen reell mulighet til å prioritere noe bort».

I forlengelsen av dette beskriver NAV-leder at målekortets innhold brukes til å sette prioriteringsområder for NAV-kontoret. Til tross for utsagnet om at det ikke er mulighet til å prioritere noe bort er det i realiteten det som skjer når resultater skal nås innenfor gitte områder. Dette har samme leder også beskrevet; *«Selv om vi ikke «har lov» å nedprioritere,*

gjør vi jo faktisk det». Ekstra innsats på et område kan få konsekvenser gjennom at resultater faller på et annet. En av utfordringene er da å opprettholde en god praksis etter at fokus har gått videre til noe annet. Dette er beskrevet av en av de andre lederne og her ses også muligheter for å bruke målekortet på en bedre måte enn i dag:

«Målekortet er altfor stort. Jeg tror det er behov for at vi gjør en innsats i vårt kontor for å definere hva som er viktig for oss nå. På en del av indikatorene presterer vi jo bra, og har gjort det over tid. Trenger de da å overvåkes og ligge som en del av målekortet? Vi kunne lagt de områdene vi er grønne på (måloppnåelse) bort, og heller valgt ut noen områder som vårt kontor skulle fokusere på. Disse kunne vi brukt aktivt og jobbet tett med i kontoret».

I intervjuene med lederne fremgår det at kontorene prioriterer innenfor målekortet allerede i dag. Selv om de ikke kan si utad at et spesielt område nedprioriteres, blir det en naturlig konsekvens av at et annet får fokus og prioritet. Det fremgår av undersøkelsen at alle kontorene ser på unge som en viktig gruppe å følge tett opp.

5.5.2 Refleksjoner om innhold fra et ansattperspektiv.

Etterspørsel etter indikatorer som gir mening for flere arbeidsområder etterspørres også av de ansatte, men det er refleksjoner og kritikk mot kvantitative målinger som er det som er kommet størst til uttrykk i forhold til innholdet i målekortet. Det er et ønske om et større fokus på kvalitet. Flere ansatte beskriver målekortet som mekanisk med tanke på at det inneholder tall og prosenter. Følgende utsagn kom fra en ansatt med kommunal bakgrunn: *«Hvis det er veldig stort fokus på tall, opplever jeg at en del av oss gamle, eller oss som har jobbet noen år, går i lås. Det med tall i seg selv er ikke viktig for oss».* Dette utsagnet er også beskrivende for en del av den motstanden mot målekortet som er kommet til uttrykk fra informantene.

I tilnærmet alle intervju ble «jobbmatch» trukket frem som et av fokusområdene internt ved NAV-kontorene. Enkelt forklart er jobbmatch en oppgave som kan utføres av ansatte i NAV for å matche arbeidssøkere opp mot potensielle arbeidsgivere for å se hvilke muligheter de kan ha på arbeidsmarkedet. Jobbmatch er det ene området som tydelig har avdekket forskjeller i informantgruppen når det gjelder innholdet i målekortet. Noen mener jobbmatch er en god indikator som gir de ansatte noe å strekke seg etter, mens andre opplever jobbmatch

som ganske meningsløst og ikke relevant for brukerne de arbeider med. En ansatt med statlig bakgrunn beskriver det slik:

«Målekortet kan gi oss fokus og prioritering. Nå er jo jobbmatch det store, og det er bra i forhold til arbeidsfokus, og mange opplever jo at de har lært mye om arbeidsmarkedet og fått markedsfokus. En blir tvunget til å gå inn og se på stillinger og må gå gjennom en del punkter. I tillegg tvinges vi til å få fokuset litt bort fra sykdom og hindringer, og heller over på brukerens muligheter».

En annen statlig ansatt knytter også innholdet opp mot kvaliteten på arbeidet som utføres:

«Jeg føler ikke målekortet gir oss noen tilbakemeldinger på kvaliteten i arbeidet vårt. Det oppleves som en mekanisk øvelse å få resultater registrert. Se på jobbmatch, kanskje klarer vi å få prosenten til å gå opp. Men, hvordan er det flott? Bare fordi vi har trykket på noen knapper?(...) Vi er jo pålagt å bruke en del mekanismer som kan telles, men det gir jo ofte ingen mening. Vårt fokus skal jo være brukerens beste. Hvor er helheten i målekortet som faktisk sier noe om den jobben vi gjør og brukerens velferd? Min, og flere andres holdning til målekortet er nok litt sånn at – de får bare ha det hvis de har glede av det!»

I dette utsagnet kommer noen av utfordringene rundt målekortet tydelig til syne. Informanten opplever ikke at tellingen, eller en del oppgaver, som skal utføres har noe reelt formål eller betydning for arbeidsoppgavene som utføres i det daglige arbeidet.

Resultatene som presenteres i målekortet er kvantitative målinger. Det vil si målinger ut fra tellinger i dataverktøyene. Temaer rundt hvordan kvalitet kan måles, oppgavene som faller utenfor målekortet og dårlig tilrettelagt dataverktøy og opplæring er også elementer som gjenspeiles i ansattes oppfatning av innholdet i målekortet.

En del av utsagnene ovenfor fra de ansatte fremstår ganske spørrende, og til en viss grad negative til målekortet. Dette gir likevel ikke det hele bildet. Flere av de ansatte ser behovet for en viss kontroll og ønsker en form for målinger. Men ut fra undersøkelsen kan en stille spørsmål til om målekortet slik det foreligger pr i dag dekker de områdene som de ansatte mener det er nødvendig å måle resultater på.

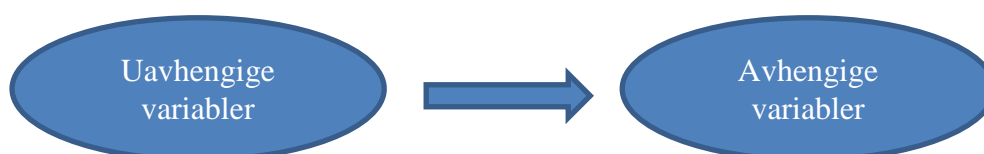
I neste kapittel vil relevante funn drøftes opp mot translasjonsperspektivet. Det vektlegges et fokus på konteksten i organisasjonen en ide innføres i for å gjøre rede for bruken av målekortet i NAV. På grunn av oppgavens omfang er det behov for å avgrense totalt antall funn opp mot drøftingen. Noen av funnene drøftes opp mot antagelsene som ble beskrevet innledningsvis. Ut fra sentrale funn kan vi avdekke om det er hold i presenterte hypoteser, eller om empirien har avdekket andre resultater.

6. DRØFTING AV RESULTATER OG FUNN.

Som beskrevet i kapittelet om arbeidsform og metoder er empiri fra intervju hovedgrunnlaget for studien. Med grunnlag i resultatene som er presentert i forrige kapittel vil bruken av målekortet drøftes opp mot translasjonsperspektivet. I tillegg til å drøfte de reelle resultatene vil jeg ved hjelp av teori søke å forklare hvilke faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet brukes.

Innledningsvis i oppgaven ble det også presentert ulike antagelser og hypoteser rundt forventede resultater i undersøkelsen. En antagelse var at målekortet ikke var forankret som styringsverktøy blant alle ansatte ved NAV-kontoret. En annen var at det var ulike forståelser og holdninger til målekortet blant kommunalt og statlig ansatte. Disse antagelsene er til en viss grad belyst i resultatkapittelet, men vil i dette kapittelet i større grad drøftes opp mot de teoretiske perspektivene. Hypotesen om at det er forskjeller mellom NAV-kontorene ble forkastet, jf. innledningen til resultatkapittelet. Denne hypotesen tas likevel med i drøftingen for å se på årsaker til at det ikke er avdekket forskjeller mellom kontorene. Hypotesene vil kobles opp til de ulike faktorene i oppgaven.

Videre i drøftingen vil den avhengige (y) og uavhengige (x) variabelen benyttes for å synliggjøre det som er avdekket og hvordan resultatene kan forklares. Nærmere beskrivelse av « y » og « x » og bakgrunnen for denne vinklingen ble gjort i kapittel 2. Den avhengige variabelen sier noe om kunnskapen om målekortet og i hvilken grad det er tatt i bruk. De uavhengige variablene sier noe om hvilke faktorer som påvirker forståelsen og bruken av målekortet. Spesielt når det gjelder uavhengige variabler vil faktorene måtte ses i sammenheng med hverandre for å kunne gjøre rede for i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. Hvordan de uavhengige variablene påvirker den avhengige variabelen kan illustreres i følgende figur (Jacobsen, 2000):



Figur 4: Kausale sammenhenger.

I resultatkapittelet er det presentert resultater som anses som relevante for å besvare problemstillingen. Her i drøftingsdelen blir det først gjort rede for de uavhengige variablene og disse utgjør også hovedvekten av drøftingsdelen av oppgaven. Denne vinklingen er valgt da det i stor grad er de uavhengige variablene som kan bidra til å gjøre rede for årsaker til bruken av målekortet.

6.1 Uavhengige variabler.

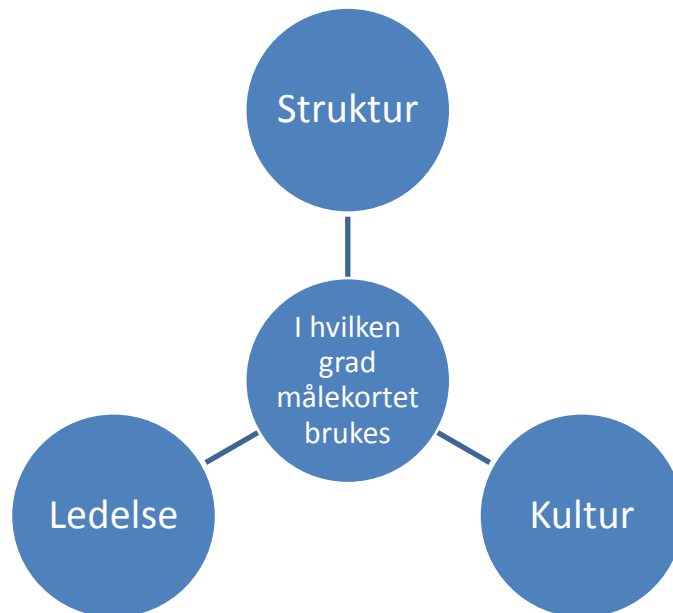
Ved hjelp av uavhengige variabler er det relevant å se på hvilke faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet er tatt i bruk ved NAV-kontoret. Funn i resultatkapittelet danner grunnlaget for videre drøfting. Det antas at formelle strukturer, organisasjonskultur, ledelse og omgivelser vil kunne gi ulike forklaringer på i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. For å avgrense oppgaven deles de uavhengige variablene opp i kategorier med flere underelementer som faktorer. Dette er gjort for å synliggjøre hvilke faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet brukes, men også for å reflektere fra ulike vinklinger. Selv om de ulike faktorene forsøkes presentert adskilt vil de måtte ses i sammenheng. Jeg har valgt å se på faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet er tatt i bruk, men drøfter også implikasjoner rundt funn opp mot andre elementer som kan påvirke bruken av målekortet. Funn fra forrige kapittel vil videre drøftes opp mot translasjonsperspektivet og hypotesene som er presentert innledningsvis i oppgaven.

Sett i forhold til translasjonsperspektivet er det sentralt å få frem hvilken kontekst et NAV-kontor representerer i forhold til å kunne innføre målekortet som en ide. Røvik (2007:293) beskriver det slik:

«Når en ide reiser inn i et bestemt felt (sektor) eller en organisasjon, kommer den vanligvis inn i en kompleks kontekst som består av bl.a. fysisk-materielle strukturer, formelle strukturer, rutiner og prosedyrer, samt mer usynlige kulturer, som bl.a. formidles gjennom sett av fortellinger. Her finnes folk som arbeider, som har identiteter og kunnskaper, og som benytter allerede etablerte måter å utføre oppgavene på».

I drøftingen av de uavhengige variablene vil jeg ta utgangspunkt i organisasjonens kontekst, med fokus på kultur, struktur og ledelse. Ledelse inngår i både organisasjonens kultur og struktur, men dras likevel ut som en egen kategori for å synliggjøre rollen opp mot oversettere

av ideer og behovet for translasjonskompetanse. Innenfor hvert av disse områdene vil jeg søke å finne elementer som kan bidra til å gjøre rede for hvilke faktorer som påvirker bruken av målekortet.



Figur 2: Målekortets kontekst.

6.1.1 Organisasjonens struktur.

Bjørn Breivik (2010 a) har i sin masteroppgave ved Universitetet i Bergen gjort rede for mål og resultatstyring i praksis gjennom å studere styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet⁴. Masteroppgaven dannet grunnlaget for et notat og inngår i evalueringen av NAV-reformen (Breivik, 2010 b). Breiviks oppgave er avgrenset til å gjelde styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, og har ikke sett på hvordan mål og resultatstyring blir utøvd nedover i Arbeids- og velferdsetaten. I følge Breivik (ibid) skal overordnede virksomheter formulere målsetninger for underliggende virksomheter. Den underliggende virksomheten har best kjennskap til faget, praksis og hvordan målene kan nås. Det er da den enkelte virksomhet sitt ansvar å nå målene som er satt for dem, og de beslutter

⁴ Breivik, Bjørn (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 juli 2006 – april 2009*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.

selv fremgangsmåte og hvordan målene skal nås. En av ambisjonene for mål og resultatstyring som styringssystem og ide er å sammenfatte to til dels motstridende begreper, faglig autonomi og hierarkisk kontroll (Lægneid et.al, 2006). Dette kan ses i sammenheng med Røviks (2007) hierarkiske oversettelseskjede. Som beskrevet er NAV en organisasjon med en top-down-orientering. Ideen målekortet er presentert for organisasjonen gjennom det øverste leddet i den hierarkiske strukturen. Faglig autonomi og ansattes muligheter for medvirkning ses i denne undersøkelsen på som et viktig element og blir nærmere presentert i drøftingen rundt organisasjonskultur.

Formelle strukturer.

Formelle strukturer i en organisasjon kan være hvordan organisasjonen er bygd opp (organisasjonskart), formaliserte prosedyrer, rutiner og systemer. En organisasjons struktur vil kunne gi et bilde på hvordan organisasjonen har tilpasset sine interne prosesser etter omgivelsene. Funnene viser at målekortet ses på som et ledelsesverktøy, men at det ikke er forankret i hele organisasjonen. Målekortet er gradvis blitt en del av strukturen i NAV, gjennom å være et styringsverktøy som viser kontorets resultater. Ved å si at målekortet er en del av strukturen, legger det da føringer på at målekortet er implementert? Ikke nødvendigvis. Undersøkelsen viser at målekortet er integrert hos den enkelte NAV-leder, men det gjenstår en del før målekortet er implementert hos alle fagledere og ansatte. Målekortet ses likevel på som en del av strukturen gjennom at det er det redskapet NAV bruker for å fremme mål og resultatstyring. I tillegg til formelle strukturer finnes det uformelle strukturer som i hovedsak kan kobles opp mot organisasjonskulturen.

NAV-kontorene er satt sammen av tre ulike etater og de ansatte er både statlig og kommunalt ansatt. I forkant av etableringen av NAV, og underveis i prosessen har det skjedd endringer i organiseringen og strukturen ved det enkelte kontor. I 2011 skjedde en av de større endringene, ved at en to-delt ledelse ble erstattet med en leder for NAV-kontoret. Kontoret har fortsatt to styringslinjer ut mot kommune og stat, men internt er det nå en NAV-leder som er ansvarlig for hele ansattgruppen. Tidligere hadde kommunalt ansatte en kommunal leder, og statlig ansatte en statlig leder innenfor samme kontor. Endringen til en leder kan være en faktor som påvirker i hvilken grad målekortet brukes. Etter endringen er målekortet i større grad tenkt som et verktøy for hele NAV-kontoret. Før overgangen til en leder var det i hovedsak de statlig ansatte som fikk presentert resultatene månedlig, nå favner dette hele kontoret.

Hypotesen om at det er forskjeller mellom NAV-kontorene i undersøkelsen ble forkastet. Både kunnskap, bruk og holdninger til målekortet er ganske lik. Årsaken kan forklares ut fra den hierarkiske strukturen i NAV. Innføringen av målekortet kom som en top-down-orientering fra overordnet ledd. I kommunen studien er foretatt er det lagt til rette for samarbeid og tett kontakt mellom NAV-lederne. Det kan være en av årsakene til at det ikke er avdekket grunnleggende forskjeller mellom NAV-kontorene. NAV-lederne har ulike tanker og strategier, men det kommer likevel ikke sterkt til uttrykk i forhold til i hvilken grad målekortet brukes. På bakgrunn av at det ble avdekket et større sprik mellom ledere og ansatte ble det funnet ansett som viktigere å få belyst.

Innhold.

Når det gjelder innholdet i målekortet er det kommet frem ulike refleksjoner. Flere av informantene sier at de ikke har et forhold til målekortet fordi de opplever at målekortet i liten grad angår deres hverdag og arbeidsområde. Dette gjelder ansatte med arbeidsområder både innenfor statlig og kommunalt regelverk. I den statlige delen av NAV, da spesielt tidligere Aetat, har statistikker og tellinger hatt fokus også tidligere. Vurderinger knyttet til måloppnåelse og statistikk beskrives som vanskelig å måle i arbeidet med brukergruppen som tidligere hadde tilhørighet ved det kommunale sosialkontoret. En av hypotesene for denne undersøkelsen er at det er forskjeller i holdninger og forståelse av målekortet blant ansatte med statlig og kommunalt ansatte. Denne hypotesen har jeg ikke funnet hold i sett i relasjon til innholdet i målekortet. Det medfører riktighet at statlig ansatte, da spesielt fra tidligere Aetat, ble introdusert for målinger også før NAV. Men det er ikke avdekket at dette har betydning for hvilken forståelse og holdning de ansatte har til målekortet. Positive og negative holdninger er avdekket i alle grupper ansatte uavhengig av bakgrunn. Det samme gjelder hvilken forståelse ansatte har for målekortet da usikkerhet rundt formål og hensikt blir beskrevet både av statlig og kommunalt ansatte.

Dette støtter opp om et pessimistisk scenario ved at ideen målekortet frastøtes internt i organisasjonen. Målekortet er ikke gjenkjennbart i organisasjonen, og organisasjonens ansatte opplever ikke at målekortet har relevans for egen arbeidssituasjon.

6.1.2 Organisasjonskultur.

Innledningsvis i oppgaven ble det presentert en hypotese om at målekortet ikke er forankret blant alle ansatte i NAV. Denne hypotesen er det funnet empiri som støtter opp om.

Målekortet ses på som et ledelsesverktøy og noe ledelsen «holder på med». En full implementering og forståelse nedover i organisasjonen er det ikke funnet dekning for. Denne hypotesen kan kobles opp mot flere av de uavhengige variablene, men relateres her til organisasjonskulturen.

Organisasjonskultur favner bredt og vil påvirke organisasjonen i stor grad. Her er en av utfordringene for å øke forståelsen av målekortet. Slik situasjonen er i dag inngår ikke målekortet som en naturlig del av virksomheten for alle ansatte. Målekortet er kommet som et overordnet styringsverktøy og bidrar til å sette fokus på arbeidet som utføres ved kontoret. Dersom resultater ligger under ønsket mål skal det bidra til at fokus og arbeid rettes mot det aktuelle området. Dersom ansatte ikke har et forhold til målekortet vil det også kunne føre til at en ikke endrer praksis i egen arbeidshverdag. Dette får igjen betydning for kontorets måloppnåelse og ledelsen. En ledelse som er lojal mot overordnede ledd og målsetninger, vil ha behov for forankring i organisasjonen for øvrig for å kunne lykkes med å nå målene. For å oppnå resultater kreves det forankring hos de ansatte, selv om målekortet vurderes som et ledelsesverktøy. De tre tidligere etatene som utgjør NAV-kontorene har hver sin kulturelle bakgrunn. Fire år etter etableringen av NAV-kontoret er det tydelig at prosessen med å etablere en felles kultur er i utvikling, men at det fortsatt er en del som gjenstår.

Organisasjonskultur kan defineres som et sett av felles delte normer, verdier og virkelighetsoppfatninger som utvikles i en organisasjon når ansatte samhandler med hverandre og omgivelsene (Schein, 1985). Kultur utvikles kontinuerlig i samhandling med andre.

«Menneskene i en organisasjon agerer i stor grad ut fra de begrensinger og muligheter som settes av virksomhetens struktur, kultur, forventninger og ledelse, men er samtidig kreative rollespillere som ut fra egne kunnskaper, emosjoner og motivasjon tar initiativer, justerer grenser og utarbeider alternative og nye handlingsformer' (Busch et. al, 2007:197).

Motstand.

Organisasjonskultur er komplekst. Vår atferd er preget av taus kunnskap. Det vil si kunnskap som er ubevisst og som vi ikke reflekterer over når vi utfører handlinger (Busch et. al, 2007). Sett i relasjon til Røvik og oversettelser vil det være behov for kunnskap om organisasjonen en ide forsøkes implementert i. I noen tilfeller vil det derfor være en fordel å ha første hnds

kjennskap til organisasjonen. Når det gjelder organisasjonskulturen er taus kunnskap ofte dominerende. Det vil ligge normer og verdier i organisasjonen som er taus kunnskap. Taus kunnskap vil kunne påvirke implementeringen og innføringen av nye ideer og perspektiver.

Målekortet innebærer en endring i organisasjonen ved at mål og resultater har fått et større fokus. Kan vi da si at målekortet har ført til en endring ved NAV-kontorene? Uavhengig av hvilken endringsprosess som gjennomføres er det viktig å ta høyde for ulike kulturelle normer og forventninger, samt at mennesker reagerer ulikt på endring. De fleste vil være ambivalente når det kommer til endring. Ved en endring går en bort fra og endrer trygge rammer til noe som er ukjent og som en ikke vet hvordan vil bli. I følge Jacobsen (2004) kan motstand mot endring deles i 4 ulike faser; apati/likegyldighet, passiv motstand, aktiv motstand og aggressiv motstand. I tillegg kan motstand også komme til uttrykk ved at endringer ikke iverksettes slik som planlagt. Sett i sammenheng med denne studien avdekker resultatene at den mest aktive formen for motstand er at ansatte bevisst ikke forholder seg til målekortet.

Motstand kan som beskrevet komme til uttrykk på ulikt vis. Flere av informantene i undersøkelsen svarte at de bevisst ikke utfører noen arbeidsprosesser (opp mot målekortet) selv om de vet at det forventes. Målet om økt andel «jobbmatch» var den indikatoren som i hovedsak ble trukket frem i den forbindelse. Dette ble av informantene ikke beskrevet som en motstand mot ledelsen, men heller en motstand mot å utføre arbeidsoppgaver som en ikke ser på som relevante. Det er en konkret vurdering gjort av den enkelte fordi en opplever at andre arbeidsprosesser er viktigere med tanke på bistand til brukeren. Dette er en utfordring for implementeringen av målekortet. Ved å benytte målekortet som mål- og styringsverktøy er det behov for at hele organisasjonen imøtekommer de krav som stilles for at NAV-kontorene skal nå ønskede resultater. I denne undersøkelsen er det avdekket at det vil det være behov for flere vurderinger og refleksjoner rundt målekortets innhold for å sikre en helhetlig implementering.

Oversettelse av organisasjonsideer skjer ofte i en kontekst av ulike interesser og motstand mot endring (Røvik, 2007). Ansatte ønsker i størst mulig grad organisasjonens beste og vil utføre arbeidsoppgavene på en effektiv og god måte. Dersom nye ideer ikke anses som hensiktsmessige og gir forbedring vil dette kunne utløse motstand. Dette gjenspeiles i motstanden fra de ansatte ved NAV-kontorene. Noen ansatte opplever at indikatorer i målekortet ikke er relevante og generelt at kvantitative målinger ikke er hensiktsmessige.

Motstanden kommer til uttrykk ved at den ansatte velger, som beskrevet ovenfor, i liten grad å forholde seg til målekortet.

Medvirkning.

Sett i relasjon til organisasjonsstrukturen er det gjennom mål- og resultatstyring et mål å finne en balanse mellom faglig autonomi og hierarkisk kontroll. Noe av kritikken mot målekortet er at det i stor grad oppleves som et kontrollredskap, mer enn et nyttig verktøy. Ansatte har i undersøkelsen beskrevet en høy grad av usikkerhet rundt målekortet og dets formål.

Spørsmålet om «hvem, hva, hvorfor» viser igjen i empirien. Medvirkning og autonomi blir derfor sentrale begreper. Medvirkning kan beskrives slik:

«To empower is to give someone power, which is done by giving individuals the authority to make decisions to contribute their ideas, to exert influence, and to be responsible. Participation is an especially effective form of empowerment. Participation enhances empowerment, and empowerment in turn enhances performance and individual wellbeing.» (French & Bell, 1999:88).

Medvirkning kan relateres til den enkelte ansattes autonomi i arbeidssituasjonen. Autonomi innebærer at arbeidstakerne har «*stor frihet og selvstendighet til å arbeide på egne premisser med problemer, til å ta beslutninger selv og ha stor grad av egenkontroll over arbeidssituasjonen*» (Kaufmann, 2003:171). Undersøkelsen viser at målekortet i liten grad er implementert som en naturlig del av de ansattes arbeidshverdag. Målekortet ble innført for et par år siden, og ideen kom inn i organisasjonen via toppledelsen, med utgangspunkt i en top-down-orientering som beskrevet i teorikapittelet. *"Den formelle hierarkiske autoriteten i toppen av virksomheten utgjør den viktigste kraften til oversettelse og spredning av ideen nedover og innover i sektoren i de enkeltvise organisasjonene og videre nedover i deres interne enheter» (Røvik, 2007:294).*

Gjennom medvirkning kan ansatte oppleve en følelse av mestring og reell mulighet til å påvirke egen arbeidssituasjon. Ansatte kan påvirke målekortets resultater i forhold til hvilke oppgaver og dataregistreringer de gjennomfører, men de kan i liten grad påvirke hva de blir målt på. Funnene i undersøkelsen er ikke entydige da ikke alle ansatte har en grunnleggende negativ holdning til målekortet. Men det som gjenspeiles er usikkerheten. Jeg mener at usikkerheten kan relateres til ansattes muligheter for å påvirke egen hverdag og NAV-

kontorets måloppnåelse. Medvirkning kan også kobles opp mot motstand som begrep. Motstand kan reduseres gjennom å involvere organisasjonens medlemmer i planleggingsprosessen, bidra til deltakelse og forsøke å redusere usikkerhet gjennom god informasjon (Alvesson og Svenningsson, 2008).

Holdninger.

Ansattes holdninger til målekortet kan i stor grad knyttes til innføringen av målekortet og graden av kunnskap den enkelte har til formålet med målekortet. Funnene viser at de som har tenkt i gjennom og har en forståelse av hva målekortet skal bidra med opplever mer positive og reflekterte rundt både fordeler og ulemper ved målekortet. Som nevnt tidligere i oppgaven ser det ut til at flere ikke vet hva som er formålet med målekortet, eller at formålet ikke anses som riktig ut fra egen arbeidssituasjon. Motstand er allerede beskrevet som en faktor, men Busch et.al (2007) knytter begrepet «motstand» opp mot evnen til å skape nye kontekster. Sett i sammenheng med målekortet kan det være behov for å skape en forståelse av hvorfor målekortet er tatt i bruk. «*Nye kontekster kan skapes ved at man danner ny forståelse av en situasjon – det vil si deltar i meningsskapende prosesser med sikte på å retolke interne eller eksterne forhold*» (Busch et.al, 2007:55). NAV er en organisasjon i stadig utvikling og endring, og basert på utsagn fra informantene kan vi beskrive at det er motstand mot målekortet, men kanskje også en avventende holdning? En avventende holdning på grunnlag av stadig nye endringer i organisasjonen, og et spørsmål om hvorfor skal jeg ta stilling til dette? Hvorfor er dette relevant for meg?

Legitimitet og kvantitative målinger.

Dette avsnittet kan også kobles til formelle strukturer og målekortets innhold. Refleksjoner rundt legitimitet er sentrale i forbindelse med holdninger til målekortet. Det stilles spørsmål til om det er riktig å tallfeste eller måle ulike indikatorer når det er mennesker som skal følges opp og som en skal hjelpe videre i en vanskelig situasjon. Dette kan igjen ses i relasjon til funnene om kvalitet vs. kvantitet. Et av hovedargumentene mot målekortet er at det ikke er mulig å måle kvaliteten på det arbeidet som utføres ved et NAV-kontor gjennom kvantitative målinger. Hovedfokus er på den enkelte bruker, og det å tallfeste eller måle kvaliteten på oppfølgingen vurderer flere som vanskelig slik målekortet er bygget opp i dag. En statlig ansatt beskriver: «*Det er vanskelig å måle den menneskelige relasjonen til bruker, altså hva som gjør at noen kommer raskere i mål enn andre. Fokuset her blir jo prosessen i seg selv*».

Tilnærmet alle arbeidsoppgaver i NAV-kontorene er på vegne av en bruker, eller i forbindelse med oppfølgingen av en bruker. Relasjon, kvalitet i brukermøter og tillit. Lar det seg måle? Er det nødvendig å måle dette så lenge en kan måle resultatet? Refleksjoner rundt kvantitative og kvalitative målinger kan i stor grad ses i sammenheng med arbeidsoppgaver og områder som pr i dag ikke blir målt. Kanskje nettopp fordi det er vanskelig å finne indikatorer for å gjøre målinger på noe som er utfordrende å tallfeste. Men kanskje det å tallfeste kvalitet heller ikke er hensiktsmessig? Noen av informantene hevder som en motsetning til dette at kvantiteten kan si noe om kvaliteten. Dette utsagnet er gitt av en kommunalt ansatt:

«Kvaliteten på veiledning er vanskelig å måle. En kan kun måle hyppigheten, men det sier også noe om kvaliteten. Jeg tror at jo oftere du møter bruker, jo mer sannsynlig er det at du kan få en bruker ut i arbeid og aktivitet. Du vil ha et bedre grunnlag for å bli kjent med bruker og avdekke brukers behov».

Dette utsagnet er også relatert til om det er aspekter som vanskelig lar seg måle i kvantitative målinger, men her er fokus likevel at kvantitet også kan si noe om kvaliteten.

Læring og erfaringer.

Selv om læring- og utviklingsperspektivet ikke er en del av målekortet har NAV et mål om å være en løsningsdyktig organisasjon. Denne studien viser at læring og forbedring er viktige elementer som en konsekvens av målekortet. I studien kommer det frem at målekortet danner grunnlag for å stille spørsmål ved egen praksis. Hva er årsaken til at vi fikk gode resultater der? Hva er det som gjør at vi ikke lykkes innenfor dette området? Dette samsvarer med målet om at NAV skal være en løsningsdyktig organisasjon.⁵ Refleksjoner rundt hva målekortet skal bidra til har ført flere av informantene til disse spørsmålene. Dette skjedde uavhengig av om informanten hadde positive eller negative holdninger til målekortet som et utgangspunkt. Ledelsen har et bevisst forhold til hvordan de bruker målekortet for å gjøre forbedringer i organisasjonen, blant annet gjennom å velge ut prioriterte områder og søke kunnskap om hvorfor resultatene er slik de er. Ledelsen anser målekortet som et hjelpemiddel for å bidra til en kontinuerlig forbedring i organisasjonen. Argyris og Schön (1996) hevder at organisatorisk læring er en prosess der man kontinuerlig avdekker og korrigerer feil. Det å konstatere resultater er en ting, men det å avdekke årsaker til resultatene og finne ut hvordan resultatene kan forbedres er et annet og mer utfordrende element.

⁵ Arbeids- og velferdsetatens virksomhetsstrategi, 2011-2020.

Senge (1999) har introdusert «den femte disiplin» som en beskrivelse av den lærende organisasjon. Den femte disiplin består av fem ulike disipliner innenfor områder som personlig mestring, gruppelæring, mentale modeller, visjon og systemtenkning. Uten å gå i detaljer på den femte disiplin er det likevel sentralt å se på noen prosesser som Senge mener bidrar til å hemme læring i organisasjoner. Dette er et element som kan bidra til å forklare årsaken til hvorfor mange ansatte ikke har et særlig forhold til målekortet. En hindring kan være at ansatte ikke har fokus på det totale resultatet, men kun er opptatt av eget ansvarsområde. Dette er avdekket som en reell hindring for erfaringsutveksling og læring i denne studien. Flere informanter, da spesielt ansatte, men også til en viss grad faglederne, gir uttrykk for at daglige arbeidsoppgaver og arbeidsområder er så krevende at det begrenser evnen til å tenke helhetlig. Noen begrunner dette med hovedfokus på arbeidspress, men flere er også åpne på at de ser på målekortet som et ledelsesverktøy og derfor noe de ikke trenger å bry seg om. Hvordan kan da ledelsen lykkes i å oppnå forbedringer ved NAV-kontoret? Hvordan engasjeres hele kontoret i forbedringsprosesser? Forbedringsprosesser er et gjennomgående element i NAV uavhengig av målekortet. Sett fra det perspektivet trenger ikke den ansattes manglende fokus på det totale resultatet for kontoret være annerledes nå enn før målekortet ble innført. Likevel er det en reell hindring for utviklingen at de ansatte ikke har et helhetlig blikk i egen organisasjon. Gjennom å øke egen forståelse for organisasjonen som helhet vil en kunne øke evnen til å finne nye løsninger, også innenfor eget arbeidsområde, og bidra med egen kompetanse og kunnskap.

Tidligere erfaringer påvirker også bruken og forståelsen av målekortet. Som vist i forrige kapittel kom det frem at ansatte med erfaring fra medbestemmelsesapparatet i NAV (verneombud og tillitsvalgte) hadde et mer nyansert forhold til målekortet. Med dette mener jeg at selv om de i utgangspunktet var negative til målinger, så de også behov for et system som hadde oversikt over kontorets resultater. Læring kan defineres som relativt varige forandringer av atferd som følge av erfaring eller ny kunnskap (Busch et al, 2007). Det skilles mellom to former for erfaringsbasert læring; læring som resultat og læring som prosess. Læring som resultat er organisasjonens evne til å avdekke og korrigere feil, og på den måten forbedre organisasjon. «*Organisasjonsmessig læring går da ut på å identifisere, huske og bruke strukturer og prosedyrer som forbedrer organisasjonens problemløsende evne*» (Christensen et.al, 2006:157). NAV er en offentlig organisasjon, og vil måtte forholde seg til

omgivelsene, nye trender og arbeidsmetoder. Organisasjonen vil ha som mål å hele veien utvikle seg til det bedre, og unngå tidligere feil. Læring vil da ofte komme som resultat av en prosess. «*Læring skjer da når observasjoner og erfaringsbaserte handlinger skaper varige endringer i organisasjonens strukturer og prosedyrer*» (Christensen et.al, 2006:157). Flere informanter påpeker at målekortet bidrar til å sette fokus på og avdekke områder som må prioriteres og forbedres. Det kommer tydelig frem i undersøkelsen at «jobbmatch» er et område som skal prioriteres, både på godt og vondt i følge noen. Men jobbmatch blir også brukt som eksempel på at målekortet kan fremme læring internt i organisasjonen.

Indikatorene som måles i målekortet og resultatene vil kunne fremme nytenking og innovasjon ved å finne nye måter å arbeide på, samt utvikle og forbedre gjeldende praksis. Målekortet er ikke nødvendigvis det utslagsgivende for endring av et arbeidsområde eller en etablert praksis, men med månedlige målinger vil målekortet enkelt synliggjøre de områder ved det enkelte kontor som har rom for forbedring.

Usikkerhet og tilrettelegging.

Det er avdekket at dataverktøy og dataregistreringer gir visse begrensinger for den ansatte når det gjelder registreringer som får innvirkning på målekortet. Dette kan også ses i sammenheng med ansattes usikkerhet og utrygghet rundt målekortet. Enkelte ansatte beskriver at fokuset på målekortet fører til en presset arbeidssituasjon og usikkerhet rundt egen kompetanse. Den ansattes manglende følelse av mestring og usikkerhet rundt egen kompetanse er en konsekvens av målingene som gjøres i målekortet. Dette med usikkerhet rundt konkrete oppgaver og registreringer kan også ses i sammenheng den ansattes oppfatning av formålet med målekortet. Følelsen av å bli overvåket uten at en helt hva som blir fulgt med på beskrives som ubehagelig av flere. Hva denne usikkerheten egentlig dreier seg om er jeg usikker på om jeg har fått avdekket i tilstrekkelig grad. Dersom dette forklares ut fra Røviks scenarioer kan vi si at scenarioet er pessimistisk. Av ulike årsaker blir ikke målekortet tatt opp i organisasjonen blant de ansatte, ideen blir frastøtt. Det blir pekt på et lite tilrettelagt dataverktøy, men også en høy grad av usikkerhet. Hva er denne usikkerheten et tegn på? Er det et bevisst valg at ansatte ikke tar inn over seg ledelsens prioriteringer? Fordi en mener å ha bedre løsninger selv? Eller kan usikkerheten gjenspeile at den ansatte faktisk ikke vet hvordan han skal utføre sine arbeidsoppgaver?

6.2.3 NAV-leder og betydningen av ledelse.

Betydningen av ledelse kunne også vært beskrevet i punktene om struktur og kultur. Jeg velger likevel å presentere ledelsens rolle som en egen faktor. Sett i sammenheng med translasjonsperspektivet vil NAV-leder i stor grad inneha rollen som translatør eller oversetter av ideen målekort som et ledd i innføringen fra overordnet nivå. Dette forutsetter at leder må inneha translatørkompetanse og evne til å oversette ideen slik at den gir mening inn i organisasjonen.

NAV-leder forholder seg til to styringslinjer. «*Ledelse er definert som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom mennesker*» (Johnsen i Busch et. al, 2007:27). Ledelsen i en organisasjon setter mål for organisasjonen basert på mål og forventninger gitt av lovgivende myndigheter og politikere. NAV-leders rolle er ganske unik sammenlignet med en del andre organisasjoner, ved at leder mottar styringssignaler fra både statlige og kommunale myndigheter. Leders translatørkompetanse er en variabel som i stor grad kan påvirke bruken og forståelsen av målekortet. Basert på funn i undersøkelsen fremstår NAV-leders rolle som sentral i både innføringen og den faktiske bruken av målekortet. Både ledelse og styring ses på som nødvendige virkemidler for å oppnå best mulige resultater i organisasjonen. Ledelse og styring er sentrale begreper for å se på ledelse som en faktor som påvirker i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. «*Ledelse handler om desentralisert, direkte og gjerne dialogbasert påvirkning primært utøvd i relasjonen mellom den enkelte leder og ansatte* (Røvik 2007:146). «*Styring innebærer en sentralisert, direktivlignende påvirkning utøvd indirekte, bl.a. gjennom formelle strukturer og formaliserte prosedyrer og rutiner*» (ibid).

Makt er også et element i en ledelsesrolle. Makt er knyttet til evnen til å påvirke andres atferd eller endre et hendelsesforløp. NAV-lederne vil inneha posisjonsmakt i form av formell autoritet gjennom rollen som leder (Bolman og Deal, 2004). Dette innebærer at det er lagt til rette for at NAV-lederne i form av sin rolle skal ha makt og myndighet til å ta beslutninger og utvikle NAV-kontoret gjennom aktiv bruk av blant annet målekortet. Relatert til den faktiske bruken av målekortet er det i stor grad NAV-leder som beslutter hvordan målekortet og målekortets resultater presenteres. Nadler og Tushman (1990) gjør rede for at et karismatisk lederskap, sammen med instrumentelt og institusjonalisert lederskap er sentralt i forbindelse med endringer. Dette innebærer at ledelsen innehar ulike roller som skal bidra til at systemendringen nedfelles i organisasjonen. I dette tilfellet anses målekortet som en

systemendring. En karismatisk leder har evnen til å være visjonær gjennom å skape høye forventninger, er energisk og støttende og viser at vedkommende har tro på sine medarbeidere. Hvilket forhold ledelsen har til sine ansatte er viktig i alle endringsprosesser da et godt forhold kan bidra til å skape tillit og bedre aksept for endringer. Christensen et.al (2004) gjør rede for to ulike perspektiver på offentlige organisasjoner. Det skilles mellom en instrumentell tilnærming og en institusjonell tilnærming. Disse skilles gjennom at det instrumentelle perspektivet ser på virksomheter som et verktøy til disposisjon for lederne, mens det institusjonelle perspektivet åpner for at virksomheter har regler, verdier og normer som påvirker beslutningene og som ikke alltid tilpasses styringssignaler fra ledere. I denne studien er det avdekket at verdier og normer påvirker de ansattes holdninger og atferd i større grad enn lederens styringssignaler. Ansattes fokus er på brukerne og egen opplevelse av hva som er til det beste for bruker og egen arbeidssituasjon.

Ved å trekke paralleller til oppgavens problemstilling og avhengige og uavhengige variabler kan også NAV-leders rolle ses på som en avhengig variabel som påvirkes av mange ulike faktorer (uavhengige variabler). Et element er alder og kjønn. Alder kan knyttes til erfaring og kompetanse. Kjønn vil kunne påvirkes av at ansatte kan tillegge mannlige og kvinnelige ledere ulike forventninger (Bolman og Deal, 2003). Den enkelte leders kompetanse, utdanning og tidligere erfaring spiller inn, det samme gjør evnen til å skape samhold og engasjement blant fagledere og ansatte. Tidligere erfaring fra organisasjoner og ledelseserfaring vil også påvirke rollen som leder. I arbeidslivet utvikler vi oss i stor grad gjennom erfaringer og utvikling av personlige egenskaper. Relasjoner til de en arbeider sammen med og skal lede påvirker også rollen som leder. Jf. også Nadler og Tushmans betraktninger om et karismatisk lederskap. Ved NAV-kontorene har faglederne ofte et tettere samarbeid med de ansatte om daglige arbeidsoppgaver enn leder. Leder er dermed avhengig av også å få tilbakemeldinger og nødvendig informasjon via mellomlederne. Uten et godt samarbeid med mellomleddet vil den enkelte leder kunne møte utfordringer på flere nivå ved å lede en organisasjon vedkommende ikke nødvendigvis kjenner særlig godt til. Med dette mener jeg kjennskap til ulike funksjoner og aspekter ved organisasjonen som ikke alltid har et særlig fokus, men som likevel påvirker organisasjonens ansatte og organisasjonens kultur. Lederens atferd og holdninger spiller også en stor rolle. Er det samsvar mellom ledernes ord og handlinger? Dette elementet er relevant opp mot det artistiske scenario i forhold til om lederne bare snakker om ideen, eller om de faktisk tar den i bruk i praksis. I denne studien har

vi avdekket at lederne bruker målekortet aktivt, men at det er likevel ikke integrert i hele organisasjonen.

En bemerkning som presenteres i Storviks (2010) studie av Samstyring i NAV⁶ er at alle organisasjoner som benytter en form for balansert målstyring må være oppmerksomme på at elementer som ikke kan måles også vil være viktige for organisasjonens resultater over tid. Dette samsvarer med funn i denne undersøkelsen. Flertallet av informantene, inkludert lederne, opplever at målekortet ikke dekker alle arbeidsoppgaver ved kontoret. Det er kanskje ikke hensiktsmessig at det skal dekke alle områder, men et større fokus på kvalitet er et gjennomgående ønske. En opplevelse av at tellinger går foran «alt» bidrar også til å påvirke den enkeltes holdninger til målekortet, da spesielt sett fra et ansattperspektiv. Storvik (2010) har sett på dette opp mot lederrollen og mener at: *«En bør være oppmerksom på dette for å avdekke opportunistisk atferd blant ledere; ledere som utelukkende fokuserer på arbeidsoppgaver som er målbare og som er i et målstyringssystem – og som utelater å utføre arbeidsoppgaver som ikke måles av overordnet ledd»* (ibid: 26). Dette er ikke avdekket som en stor utfordring i denne studien. Det stilles spørsmål til om det kun er det som ligger i målekortet som er viktig ved det enkelte kontor, men jeg opplever at NAV-lederne også har fokus på arbeidsoppgaver som ligger utenfor målekortet. Hovedfokus er likevel i stor grad knyttet til arbeid og aktivitet.

For å oppsummere drøftingen av de uavhengige variablene er elementer innenfor både struktur, kultur og ledelse faktorer som påvirker i hvilken grad målekortet er tatt i bruk. Det er et behov for å øke de ansattes kunnskap om målekortet gjennom økt grad av medvirkning. De ansattes usikkerhet og motstand må reduseres for å bidra til en økt bruk av målekortet. NAV-lederne må være bevisst sin rolle og imøtekomme de ansatte på noen områder for å lykkes med en bedre integrering av målekortet i organisasjonen.

6.2 Avhengige variabler.

Den avhengige variabelen i denne oppgaven er bruken av målekortet. Drøftingen ovenfor har beskrevet ulike faktorer som kan ha innvirkning på i hvilken grad målekortet brukes.

⁶ Storvik (2010): Samstyring i NAV – en studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV. Masteroppgave ved Høgskolen i Bodø.

6.2.1 Bruken av målekortet sett i sammenheng med uavhengige variabler.

NAV-kontorene i den aktuelle kommunen ble etablert i 2008. Målekortet kom i 2010 og det er nå to år siden innføringen. Gjennom intervjuene er det kommet frem at NAV har vært og er en organisasjon i stadig endring og utvikling. Både i forkant av etableringen og underveis i prosessen har det kommet stadig nye styringssignaler, oppgaver og arbeidsmetoder. For mange inngår målekortet som et av mange nye elementene i NAV-kontoret og en har ikke merket seg spesielt når det ble innført. En ansatt beskriver at det i etableringen av NAV har pågått en langvarig prosess for den enkelte ansatte og for NAV-kontorene som helhet. *«I 2008 var det bare kaos, nå er vi ansatte tryggere på rollene våre og vi har funnet vår plass i NAV-systemet».*

Hvis vi går tilbake til det teoretiske perspektiv og kontekstualisering så kan dette ses i sammenheng med Røviks (2007) beskrivelser av hvordan organisasjonsideer søkes implementert. Røvik introduserte betegnelse kopiering, addering, fratrekking og omvandling. I målekortet er økonomi, produksjon, medarbeidere og brukere perspektivene det måles innenfor. I og med at målekortet bare bygger på prinsipper for balansert målstyring er det ikke en eksakt kopiering som kommer til uttrykk i målekortet. Vi kan derfor tenke oss at målekortet er et resultat av enten fratrekking, addering eller omvandling. Hvis vi ser nærmere på de tre omformingsmodusene presentert i innebærer dette at ideen målekortet er kommet som et resultat av enten en modifierende (addering eller fratrekking) eller radikal (omvandling) omforming.

Målekortet representerer noe nytt og er et nytt styringsverktøy for NAV-kontorene. For å kunne overføre prinsipper fra balansert målstyring er det grunnleggende at språket som benyttes er gjenkjennbart for organisasjonen ideen implementeres i. Dette innebærer at ideen må gis språk og betydning slik at den kan kommuniseres og gjøres oversettbar (Røvik, 2007). Basert på intervjuene er dette ikke gjort i tilstrekkelig grad ved innføringen av målekort ved NAV-kontorene. NAV-lederne fremstår som pådrivere og har klare tanker rundt hvorfor målekortet er innført og hvilket formål det har. Blant de ansatte er det stor grad av usikkerhet og tvil rundt både hensikt og formål med implementeringen av målekortet. Selv om målekortet er et lederverktøy og ses på som et lederverktøy av informantene, er ikke hensikt og formål tydelig nok formidlet ut mot de ansatte. Sett i relasjon til Røviks scenarioer kan resultatene peke mot ulike utfall av overføringen av ideen.

Det sentrale spørsmålet er om ideen målekort er oversatt på en god måte inn i NAV-kontoret? Hvis vi ser på spørsmålet fra et ledelsesperspektiv kan vi kanskje ta utgangspunkt i at implementeringen har gått uten særlige hindringer. NAV-lederne er lojale mot sine overordnede og søker å gjøre sitt beste for å innføre og ta i bruk målekortet ved eget kontor. Dette kan relateres til som et optimistisk scenario, men ut fra et ledelsesperspektiv ser en også utfordringer i forhold til målekortet. Opp mot det optimistiske scenario er en fallgrube at en ide ikke blir håndtert som en ide, men mer som en fysisk gjenstand. På grunnlag av at målekortet presenteres månedlig i et enkelt skjema er det enkelt å se på målekortet som en gjenstand, og ikke en ide med de implikasjoner det innebærer.

Hvis vi ser på det samme spørsmålet igjen, men da fra et ansattperspektiv vil jeg i stor grad benytte det pessimistiske scenario. De ansatte forholder seg til at målekortet er en del av organisasjonen, men flertallet liker det ikke og opplyser at de ikke har noe forhold til det. I praksis betyr dette at ansatte utfører sitt arbeid slik de alltid har gjort tilnærmet upåvirket av målekortet. Her finnes det selvsagt nyanser, og målekortet vil til en viss grad påvirke de ansatte. Ikke gjennom at de ansatte endrer atferd, men i form av en bevissthet om at det egentlig er forventet at en burde ha utført oppgaver som har betydning for kontorets måloppnåelse. Sett fra et ansattperspektiv vil jeg si at ideen blir frastøtt og ikke tatt opp i organisasjonen.

6.3 Oppsummerende drøfting.

Innledningsvis i oppgaven ble det presentert noen hypoteser om målekortet. Gjennom studien er det bekreftet at målekortet ikke er forankret blant alle ansatte ved NAV-kontorene. Videre er det avdekket at det ikke er store forskjeller i holdninger og forståelsen av målekortet mellom statlig og kommunalt ansatte. Hypotesen om at det er store forskjeller mellom NAV-kontorene er forkastet, men det er avdekket større avvik mellom ledere og ansatte internt ved NAV-kontorene.

Som det er gjort rede for i beskrivelsen av de avhengige og uavhengige variablene er målekortet til en viss grad tatt i bruk ved NAV-kontorene. Målekortet er et ledelsesverktøy, og ut fra undersøkelsen er det markante forskjeller i oppfatningen av betydningen av målekortet internt ved NAV-kontorene. NAV-lederne sier at de ut fra sin rolle og lederansvar er forpliktet til å følge opp målekortet og blant annet styre kontoret ut fra resultatene som

presenteres. NAV-lederne anser også målekortet som et godt styringsverktøy som sier noe helhetlig om kontorets resultater og utfordringsbilde. De ansatte oppgir at målekortet er et ledelsesverktøy og noe lederne er pådrivere for. Flere opplever at målekortet ikke er noe som angår dem, og at det ikke har noen betydning for deres arbeidsdag. Dette skiller seg markant fra lederne som oppgir at deres hverdag i stor grad påvirkes av målekortet og resultatene som presenteres. Dette må ses i sammenheng med at rollene som ledelse og ansatt har ulike funksjoner. En leder skal ha et overordnet blikk og både ha fokus på daglig drift og utvikling og forbedring av organisasjonen.

Målekortet er et aktuelt tema innenfor NAV som organisasjon. Senest i april i år ble det presentert en artikkel i Velferd⁷ med overskriften «NAV-ansatte bekymret over interne konkurranser». Her blir det referert til at tillitsvalgte i NAV er bekymret over det ensidige fokuset på måltall i organisasjonen. De kritiserer konkurranseelementet og mener det er feil at fokus skal ligge på å få best tall, både innenfor det enkelte kontor og på fylkesnivå. Det blir hevdet at måltall hindrer ansatte i å utvikle gode tjenester og kan åpne for statistikkjuks. Det blir i artikkelen hevdet at: «Vi forstår at det er nødvendig med målstyring i NAV og at etaten kontinuerlig vil vurdere produktiviteten og kvaliteten. Men verktøyene som brukes baserer seg på kontroll av medarbeiderne i stedet for tillit».⁸ I artikkelen refereres det i hovedsak til kritikk på manglende kvalitative målinger på arbeidet som utføres i NAV. Dette er sammenfallende med funn i min undersøkelse. NTL (Norsk Tjenestemannslag) ønsker at de ansatte i større grad skal bli ansvarliggjort og kunne bidra til å finne løsninger for å nå målene. Dette kan også relateres til funn i undersøkelsen gjennom et fokus på ansattes autonomi og muligheter for medvirkning. Denne artikkelen gir ikke et helhetlig bilde, men noen av hovedtrekkene samsvarer også med funn i denne undersøkelsen. Det kan være med på å bekrefte undersøkelsens gyldighet.

Jeg legger til grunn at NAV som organisasjon har et ønske om at ideer som er tatt inn i organisasjonen skal tas i bruk og bidra til en forbedring i organisasjonen. Det kan dreie seg om bedre styring, økt effektivitet og ressursutnyttelse. Denne studien har avdekket at målekortet er tatt i bruk i NAV, men det er en utfordring at målekortet ikke er ansett som et godt styringsverktøy i hele organisasjonen.

⁷ Velferd.no: <http://www.velferd.no/nav-ansatte-bekymret-over-interne-konkurranser.5038714.html>

⁸ Utsagn i artikkel fra Hanne Nordhaug – nestleder i NTL.

6.3.1 Anbefalinger.

Dersom NAV-kontorene ønsker å utvikle og implementere målekortet i større grad enn det som er avdekket i denne undersøkelsen kommer jeg med noen anbefalinger. Anbefalingene kommer på grunnlag av egne refleksjoner og er til dels basert på innsamlet empiri.

- Formålet og hensikten med målekortet må kommuniseres tydeligere til de ansatte. Elementer av usikkerhet og en følelse av «overvåkning» må bort dersom en skal lykkes med å øke måloppnåelsen.
- Målekortet fremstår til dels som «uoverkommelig» når hele målekortet presenteres på grunn av alle områdene det dekker. Det kan være en ide å bryte ned indikatorene slik at team eller grupper på kontoret får ansvar for den konkrete oppfølgingen av indikatorer som angår eget arbeidsområde. Dette innebærer også at den aktuelle gruppen får muligheten til å påvirke hvilke metoder som skal benyttes for å øke resultatoppnåelsen innenfor «egne» indikatorer. Dette kan relateres til autonomi gjennom at de ansatte får et større eierforhold til målekortet gjennom egne indikatorer.
- Det må sikres at målekortet inneholder indikatorer som dekker flere arbeidsområder/områder som ansatte opplever som relevante. Det må være et mål å gå bort fra tanken om statlige og kommunale indikatorer, og heller tenke på målekortet som et verktøy som gir en helhet for NAV-kontoret.
- For å oppnå bestemte mål må de ansatte involveres i hele prosessen. Refleksjoner rundt hva som gjør at en lykkes bedre på noen områder enn andre må løftes opp og resultater må ses på fra et overordnet perspektiv. Dette kan for eksempel gjelde den enkelte ansattes arbeidsbelastning. Enkelte ansatte beskriver at de aldri føler de kommer «ovenpå» i forhold til arbeidsmengden. Kan det være forhold utover den enkelte ansatte som gjør at noen har mer arbeid enn andre? Er det behov for økt kompetanse eller opplæring som ikke er avdekket? Undersøkelsen viser at noen ansatte til dels opplever det som ubehagelig å etterspørre opplæring fordi det blir tatt for gitt at de skal kunne utføre oppgavene. De ansatte har ansvar for å melde fra om opplæringsbehov, men kan dette ivaretas på en bedre måte enn i dag?

7. KONKLUSJONER.

Gjennom bruk av intervju er det avdekket funn og empiri som har gjort rede for i hvilken grad målekortet er tatt i bruk ved NAV-kontorene denne undersøkelsen innbefatter. Konklusjonen er at målekortet er tatt i bruk som et ledelsesverktøy. Målekortet brukes aktivt av leder i organisasjonen, både i forhold til drift og utvikling av NAV-kontoret. Det er i undersøkelsen avdekket en utfordring i forhold til å få ansatte til å se betydningen og formålet med målekortet som relevant for eget arbeidsområde og NAV-kontoret som helhet. Faktorer som påvirker bruken av målekortet kan ses i sammenheng med kontekstuelle forhold. En utfordring i forbindelse med innføringen av målekortet er de stadige endringene og arbeidsmetodene som er introdusert i NAV etter etableringen. Målekortet blir i denne sammenheng sett på som «enda noe nytt» som ikke alle velger å ta inn over seg. Overgangen til en leder har ført til et økt fokus på en felles ledelse og styring av kontoret. Det kulturelle aspektet i NAV vil være sentralt i tilnærmet alle studier av NAV. Ansattes holdninger, tidligere erfaringer og kunnskap vil påvirke bruken av målekortet. Denne undersøkelsen har avdekket at NAV-kontorene som er undersøkt har et stykke igjen før hele kontoret kan samles om målekortet som et felles mål- og styringsverktøy. Som en av NAV-lederne beskrev det; *«Alt må sette seg, først hos oss, og så hos medarbeiderne».*

7.1 Avsluttende refleksjoner rundt undersøkelsen.

En av mine største utfordringer i denne oppgaven har vært å synliggjøre translasperspektivet opp mot drøftingen. I innsamlet materiale har jeg i liten grad empiri om selve innføringen av målekortet i 2010. Dette anser jeg som en svakhet i studien. Når det er sagt, har jeg likevel lagt vekt på å drøfte konteksten ideen målekort er innført i. Jeg mener derfor at jeg kan forsvare omfanget av drøftingen rundt strukturelle og kulturelle forhold, selv om disse elementene inngår i mindre grad i translasperspektivet, hvis en ser bort fra kontekstbegrepet.

En svakhet ved oppgaven er at jeg ikke har intervjuet nøkkelinformanter i styringslinjene for NAV-kontorene. Jeg har hatt uformell kontakt med både kommune, fylkesledd og Arbeids- og velferdsetaten, men jeg har ikke formalisert dette til å kunne benyttes konkret inn i oppgaven. Sett i relasjon til forrige avsnitt ser jeg at dette burde vært gjort i undersøkelsen for å få en bedre forståelse av prosessen i forkant av at målekortet ble innført. Tidsrammen for

masteroppgaven setter sine begrensinger, men akkurat på dette området opplever jeg nå, i en avsluttende fase, at jeg kunne hatt noe å hente på.

I metodekapittelet har jeg gjort rede for min rolle som forsker. Jeg har opplevd det som utfordrende å forske på en kultur jeg har vært, og til dels fortsatt er en del av. Likevel opplever jeg at informantene har vært ærlige, og jeg har fått avdekket et nyansert bilde av målekortet. Jeg ser ikke bort fra at min rolle og til dels informantenes kjennskap til meg, har bidratt til at de har svart ærlig på mine spørsmål. Jeg opplever at informantene har vært opptatt av å få frem deres opplevde virkelighet i intervjuene.

Gjennom denne studien har jeg lært mye om NAV som organisasjon. Det er interessant å se på målekortet fra ulike vinklinger og perspektiver. Jeg er blitt overrasket, jeg har fått bekreftelser og jeg har avdekket ny informasjon. NAV fremstår for meg som en organisasjon med mange utfordringer, men også en organisasjon som stadig prøver å utvikle og forbedre seg til det beste for ansatte og brukere. Utfordringen er i stor grad å samkjøre teori og praksis fra overordnede ledd og ned i NAV-kontorene.

7.2 Implikasjoner for videre forskning.

NAV er en forholdsvis ny organisasjon, men det er allerede forsket mye på NAV og ulike områder innen NAV. Partnerskapet mellom stat og kommune, styringsmodeller, styringsverktøy, ledelsesrollen og organisasjonskulturen har alle vært gjenstand for forskning og analyser⁹. I tillegg kommer studier om brukertilfredshet og brukeres og ansattes vurderinger av NAV-reformen. Denne oversikten er heller ikke uttømmende.

Når det gjelder denne studien ønsker jeg å dra frem noen elementer i tilknytning til målekortet som jeg mener kan danne grunnlag for videre forskning:

- Hvordan kan en måle kvalitet og innhold i arbeidet som utføres?
Frustrasjoner rundt kvantitative målinger er kommet sterkt til uttrykk i denne studien.
Etterspørselen etter et større fokus på kvalitet og innhold er for mange av

⁹ Søk i ulike databaser viser en mengde artikler, oppgaver og evalueringer, samt faglitteratur, som drøfter og gjør rede for ulike områder innenfor NAV.

informantene viktigere enn resultatmål og resultatoppnåelse. Kan kvantitative og kvalitative målinger utfylle hverandre på en bedre måte enn praksis er i dag?

- Hvordan kan målekortet utvikles slik at det får større betydning for de ansatte og NAV-kontorene som helhet? Kan denne implikasjonen settes i sammenheng med min anbefaling om at målekortet bør brytes ned og arbeides med i team/grupper på kontoret?
- Hvordan kan det skapes et større engasjement blant alle ansatte i NAV rundt en felles mål- og resultatoppnåelse? Her sett i sammenheng med ansattes mulighet til å påvirke innhold og hvordan de kan påvirke fokusområder og mål for kontoret.

Dette er bare noen implikasjoner på bakgrunn av funn i studien. NAV er en organisasjon som favner bredt og som jeg vet vil være gjenstand for utallige studier også fremover i tid. Jeg håper at denne undersøkelsen har bidratt til å sette fokus på målekortets rolle i NAV, og at noen av resultatene vil kunne bidra til refleksjoner og fortsatt utvikling i bruken av målekortet.

9. REFERANSER.

9.1 Litteratur.

Alvesson, M., Svenningsson, S. (2008): *Changing Organizational Culture: Cultural change work in progress*. London: Routledge.

Argyris, C., Schön, D. (1996): *Organizational learning II. Theory, method and practice*. New York: Addison-Wesley.

Blaikie, N. (2000): *Designing social research. The logic of anticipation*. Cambridge: Polity Press.

Bolman, L., Deal, T. (2004): *Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse. Struktur, sosiale relasjoner og symboler*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Brønn P.S, Ihlen, Ø. (2009): *Omdømme*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Busch, T., Johnsen, E., et al (2007). *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

Busch, T., Johnsen, E., et al. (2002): *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Lægreid, P., (1998): *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug.

Christensen T., Lægreid, P., et al (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dalland, O. (2007): *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

French, W., Bell, C (1999): *Organization development. Behavioural Science Interventions for Organization Improvement*. New Jersey: Prentice Hall.

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, D.I. (2000): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.

Jacobsen, D.I. (2004): *Organisasjonsendringer og Endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kaufmann, G., Kaufmann, A. (2003): *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.

Kolltveit, B, Lerheim, J. et. al (2009): *Prosjekt. Strategi, organisering, ledelse og gjennomføring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Kvale, S. (2006). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Røvik, Kjell Arne (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.

Schein, E.H (1985): *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Senge, P. (1999): *Den femte disiplin. Kunsten å utvikle den lærende organisasjon*. Oslo: Egmont Hjemmets bokforlag.

Skog, O.J. (2004): *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Thagaard, T. (2002): *Systematikk og innlevelse, en innføring i kvalitativ metode*. Oslo: Fagbokforlaget.

Wadel (1991): *Feltarbeid i egen kultur. En innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning*. Flekkefjord: Heggland.

Wadel, C. (1990): *Den samfunnsmessige konstruksjon av virkeligheten*. Flekkefjord: Seek A/S.

Yin, R.K (2009): *Case study research. Design and methods*. Los Angeles: Sage.

Aadland, E. (1997): *Og eg ser på deg. Vitenskapsteori og metode i helse- og sosialfag*. Oslo: Tano Aschehoug.

9.2 Andre referanser.

Breivik, Bjørn (2010a): *Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte? En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten i perioden juli 2006 – april 2009*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.

Breivik, Bjørn (2010b): *Mål- og resultatstyring i praksis. En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Notat 9/2010. Stein Rokkan Senter for flerfaglige samfunnsstudier. Uni Research. Bergen.

Lægreid, P., Roness, P. et. al (2006): *Performance management in practice: The Norwegian way*. Financial Accountability & Management. Volum 22, nr. 3, side 251–270.

Nadler, D., Tushman, M. (1990): *Beyond the charismatic leader: Leadership and organizational change*. California Management Review.

NAV (2011): *Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020*. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Oslo.

nav.no: <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Etableringskart> (avlest, 08.04.12)

nav.no: <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV> (avlest, 09.04.12)

Røvik (2009): «*Endring og implementering: Når nye ideer skal tas inn og skal tas i bruk i moderne organisasjoner*». Powerpointpresentasjon. Forelesning i emne «Endringsledelse II», 02.04.09, Universitetet i Stavanger.

SSØ (2008): *Forprosjekt tildelingsbrev*. Oslo: Senter for statlig økonomistyring (SSØ).

St.mld.nr 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Arbeidsdepartementet.

Storvik, Tor (2010): *Samstyring i NAV – en studie av styringsutfordringer i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV*. Masteroppgave ved Høgskolen i Bodø.

Velferd.no:

<http://www.velferd.no/nav-ansatte-bekymret-over-interne-konkurranser.5038714.html>

(avlest 11.06.12)

Vedlegg 1:

INTERVJUGUIDE.

I hvilken grad er målekortet tatt i bruk som styringsverktøy ved NAV-kontorene?

Hvilke faktorer påvirker bruken av målekortet?

Undersøkelsen er kvalitativ, og intervjuene gjennomføres som individuelle, åpne intervju. Tema for intervjuene er målekortet i NAV. For å belyse problemstillingen er det utarbeidet noen spørsmål/tema i forkant. Disse har ikke faste svaralternativ, og spørsmålene kommer ikke i noen spesiell rekkefølge. Intervjuguiden og forskningsspørsmålene kan også ses i relasjon til hverandre.

Som en innledning til hvert intervju bes informanten om å si litt om egen bakgrunn og nåværende rolle/funksjon i NAV. Følgende tema/spørsmål brukes som støttefunksjon i intervjuene:

- Kunnskap om målekortet.
Generell kunnskap, historikk, bakgrunn for at målekortet ble innført, formål.
Hva vet informanten om målekortet? Når ble informanten kjent med målekortet?
- Bruken av målekortet.
Hvordan brukes målekortet i kontoret? Hvem (hvis noen) er pådrivere for målekortet?
Har bruken endret seg underveis i prosessen? Hva kan forklare bruken av målekortet?
Hvilke effekter har bruken av målekortet?
- Holdninger til målekortet.
Holdninger på ansatt og ledernivå, og mellom statlig og kommunalt ansatte.
Hva er årsaken til positive/negative holdninger? Motstand mot målekortet?
- Innholdet i målekortet.
Hva tenker informanten om det som blir målt? Er det områder som vanskelig lar seg måle? Hva kan målekortet bidra med i organisasjonen?

Denne listen er ikke uttømmende og vil bli supplert alt etter hvilke tema og vinklinger som kommer i hvert enkelt intervju.