



HØGSKOLEN STORD/HAUGESUND

Mål- og resultatstyring i NAV -Fra nasjonale mål til lokal praksis



Bacheloroppgave utført ved

Høgskolen Stord/Haugesund, utdanning Økonomi og administrasjon, LOS

Av: Grete Mæland, Gro Tønnesen og Torill K. Paulsen

Dette arbeidet er gjennomført som ledd i bachelorprogrammet i økonomi og administrasjon ved Høgskolen Stord/Haugesund og er godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at HSH innestår for metodene som er anvendt, resultatene som er fremkommet og konklusjoner og vurderinger i arbeidet.

Haugesund

2014

Bacheloroppgavens tittel: Mål- og resultatstyring i NAV; Fra nasjonale mål til lokal praksis

Grete Mæland

Torill K. Paulsen

Gro Tønnesen

(Sign)

(Sign)

(Sign)

Navn på veileder: Lise Langåker

Gradering: *Offentlig / ikke offentlig.*

(Tidsbegrensning på eventuell gradering:) *Graderingen oppheves dato å*

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	i
Forord	iii
Sammendrag	iv
1. Innledning	1
1.1 Bakgrunn for valg av problemstilling	1
1.1.1 Problemstilling:	2
1.1.2 Avgrensning	2
1.2 Generell innføring i temaet	2
1.2.1 NAV-kontoret vi har undersøkt	3
1.2.2 Målstyring i NAV	3
2. Teorikapittel	8
2.1 Bakgrunn for mål- og resultatstyring i offentlig sektor	8
2.2 Mål- og resultatstyring i staten	10
2.2.1 Overordnede mål og strategi.	11
2.2.2 Styringsparametere.	12
2.2.3 Resultatmåling og vurdering.	14
2.2.4 Læring og forbedring.....	14
2.3 Beslutninger, holdninger og atferd	15
2.4 Presentasjon av tidligere rapporter	17
2.4.1 Partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV	17
2.4.2 Intern rapport om partnerskapet i NAV	18
2.4.3 Markedsstyring i staten, en rapport fra NTL.	19
2.4.4 Sosialt arbeid i nye kontekster.	20
3. Metodekapittel	21
3.1.1 Generelt	21
3.1.2 Valg av teori.....	21
3.1.3 Valg av metode	21
3.1.4 Kvalitativ forskningsmetode	22
3.1.5 Utarbeidelse av intervjuguide	22
3.1.6 Utvalg	23
3.1.7 Utførelse av intervju	24
3.1.8 Arbeid i etterkant av intervjuene	25

3.1.9	Validitet.....	25
3.1.10	Reliabilitet	26
3.1.11	Begrensninger i oppgaven.....	26
4.	Datapresentasjon	27
4.1	New Public Management & Post-NPM	27
4.2	Mål- og resultatstyring.	28
4.2.1	Overordnede mål og strategi.	28
4.2.2	Styringsparametere.	29
4.2.3	Resultatmåling og vurdering.	31
4.2.4	Læring og utvikling.....	32
4.3	Beslutninger, holdninger og adferd	33
5.	Analyse.....	37
5.1	New Public Management og Post-NPM:	37
5.2	Mål og resultatstyring.....	39
5.2.1	Overordnede mål og strategi	39
5.2.2	Styringsparametere	41
5.2.3	Resultatmåling og vurdering	42
5.2.4	Læring og utvikling.....	43
5.3	Beslutninger, holdninger og adferd	45
6.	Konklusjon.....	49
7.	Litteraturliste	I
8.	Vedlegg	III
8.1	Vedlegg 1. Organisasjonskart for NAV.	III
8.2	Vedlegg 2. Intervjuguide.....	IV
8.3	Vedlegg 3; Oppsummering av virksomhetsplan	VIII
8.4	Vedlegg 4; Mål og strategier 2014 fra direktoratet	XIII

Forord

Denne oppgaven er en avslutning av bachelorstudiet vårt i økonomi og administrasjon, med fordypning i ledelse, organisasjon og strategi. Vi har arbeidet med oppgaven siden høsten 2013, og det har vært en utfordrende og lærerik prosess. Dette prosjektet ble en større utfordring enn først antatt, fordi vi har valgt et tema som var mer omfattende og komplisert enn vi trodde.

Vi ønsker å takke leder og ansatte ved «vårt» NAV kontor for det arbeid og den velvilje de har lagt ned i å hjelpe oss med oppgaven.

Vi ønsker også å takke Lise Langåker for veiledning, støtte og oppmuntring i denne prosessen.

Sammendrag

Virksomheter i dagens samfunn har et sterkt fokus rettet mot effektiviseringsgevinster og ressursutnyttelse, samtidig viskes skillet mellom offentlige- og private organisasjoner stadig ut. Privat sektors metodikker og styresett - hvor profittmaksimering ligger til grunn - adopteres i økende grad også av offentlig sektor. Spørsmålet er om dette er forenelig med de verdier og den legitimitet som er nødvendig i offentlige tjenestetilbud?

Hensikten med denne oppgaven er å belyse noe av det som ligger til grunn for mål- og resultatstyring i offentlige virksomheter. I den forbindelse har vi valgt å se nærmere på hvordan dette operasjonaliseres i en offentlig virksomhet som NAV. Nav har gjennomgått store omstruktureringer som følge av reformen og det har vært behov for økt målstyring ved kontorene. I 2010 ble det implementert målstyring ved bruk av målekort med tilhørende tiltaksplan og statusrapport i alle forvaltningsenheter og NAV-kontor. Formålet med dette styringsverktøyet er å lette oversikten over enhetens resultatoppnåelse samt bidra til å tydeliggjøre det nødvendige arbeidet for å drive systematisk resultatforbedring.

Vi har gjennomført en kvalitativ undersøkelse for å belyse hvilke innvirkning dette målekortet har på de ansatte og den daglige organiseringen i et lokalt NAV-kontor. Åtte intervjuer av ledere og ansatte ved dette kontoret - der hensikten er å beskrive deres oppfattelser vedrørende målekortet – er med og danner bakgrunnen for datamaterialet. Teori som omhandler opphavet til mål- og resultatstyring samt statens direktiver for gjennomføringen, er sammen med informantenes utsagn med på å skape en forståelse av hvordan dette fortøner seg i praksis. Hvilken innflytelse har dette styringsverktøyet på beslutningstaking, holdninger og atferd ved dette kontoret? Tidligere publiserte rapporter viser til enkelte utfordringer vedrørende virksomhetsstyringen og den kollektive kulturen i NAV.

Teori, statlige direktiver, tidligere rapporter og egen datainnsamling er bakgrunns materialet for vår analyse og konklusjon. For å besvare hvordan mål- og resultatstyring fungerer ved dette NAV-kontoret kan vi kort oppsummere følgende:

Hovedfunnene viser at mål- og resultatstyring er nyttig for å sette fokus på hvilke aktiviteter som skal prioriteres, men at de ansatte utfører sine arbeidsoppgaver helt eller delvis uavhengig av målekortet. Vi vil antyde at mål- og resultatstyring ikke fungerer helt etter hensikten, som er å bidra til læring, utvikling og forbedring av virksomheten.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for valg av problemstilling

Temaet offentlig sektor er interessant fordi den sysselsetter en tredjedel av norske arbeidstakere (SSB, 2014).

En av trendene i offentlig sektor er å legge vekt på mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring kan defineres som «Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 9).

Mål- og resultatstyring har sammenheng med New Public Management (NPM)-filosofien, en reformbevegelse som nedtoner forskjellene mellom privat og offentlig sektor. NPM innebærer en rekke oppskrifter som foreskriver hvordan organisasjoner bør se ut. Disse oppskriftene er ofte halvfabrikata, og organisasjonene som følger denne filosofien tilpasser dem sin egen organisasjon på best mulig måte (Christensen et al., 2013).

Vi har valgt å se nærmere på NAV, en stor organisasjon i offentlig forvaltning. Denne sektoren har andre utfordringer enn privat sektor i og med at den er multifunksjonell og dermed har flere ulike hensyn å ivareta (Christensen, Lægroid, Roness, & Røvik, 2013). Det vil si at den må legge stor vekt på demokratiske- og felleskapshensyn, i tillegg til rettsstatlige verdier. Gjeldende lov- og regelverk må følges, og både myndigheter og brukere vil ha oppfylt sine behov.

Nav er en organisasjon som alle er i kontakt med før eller siden. I tillegg er det en omstridt organisasjon som ofte er i medias søkelys. NAV består av et partnerskap mellom stat og kommune, og selv om medlemmene i virksomheten enten er ansatt i stat eller i kommune jobber de tett sammen, ofte i tverrfaglige team. I følge leder av et lokalt NAV-kontor må de ansatte i NAV forholde seg til både effektivitets- og kvalitetskrav. Noe av målsettingen går ut på å yte tjenester til et bestemt antall brukere innenfor et bestemt tidspunkt, samtidig skal disse tjenestene holde en viss kvalitet overfor brukerne.

Etter samtale med leder ved et lokalt NAV-kontor, valgte vi å gjøre en nærmere studie av mål- og resultatstyring i NAV. Leder fortalte at et av mål- og resultatstyringsverktøyet som brukes i NAV er et målekort, som resulterer i et resultatkort som skrives ut hver måned. Her viser styringsparametere og resultatmål. I den forbindelse ønsket vi å se hvordan mål- og resultatstyring virker på NAV-kontoret. Vi ønsker å se nærmere på målekortets rolle i den daglige organiseringen, og hvordan ledere og ansatte oppfatter dette styringsverktøyet.

1.1.1 Problemstilling:

Fra nasjonale mål til lokal praksis: Hvordan fungere mål- og resultatstyring for ledelse og ansatte ved et NAV-kontor?

1.1.2 Avgrensning

Vi vil se hvordan leder og ansatte ved et lokalt NAV-kontor mener at mål- og resultatstyring fungerer hos dem.

NAV bruker ulike styringsverktøy i forbindelse med mål- og resultatstyring. Det blir for stort og komplisert å se på alle disse under ett i denne oppgaven. Vi har derfor valgt å se på målekortet, et mål- og resultatkort som viser måloppnåelse for kontoret.

1.2 Generell innføring i temaet

I følge NAV (2014) ble Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) etablert 1. juli 2006. NAV har omtrent 19 000 medarbeidere fordelt på 456 NAV-kontor, hvorav om lag 14 000 er statsansatte mens de resterende 5 000 er ansatte i kommunene. Det foreligger avtaler mellom NAV og det enkelte kontor om hvilke kommunale tjenester de skal tilby, og tjenesteinnholdet i de enkelte kommunene kan derfor variere.

En tredjedel av statsbudsjettet blir i dag forvaltet av NAV, gjennom dagpenger, arbeidsavklaringspenger, sykepenger, pensjon, barnetrygd og kontantstøtte og andre ordninger (NAV, 2014).

Hovedmålene i NAV:

- Flere i arbeid og aktivitet - og færre på stønad

- Forenkle tjenestene til brukerne
- Tilpasse tjenester til brukernes behov
- En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

NAV er inndelt i tre linjer; en tjenestelinje med lokale NAV-kontor i kommunene, en ytelseslinje og en økonomilinjje. Statlig- og kommunalt ansatte jobber tett sammen på de ulike kommunale kontorene rundt om i landet (NAV, 2014).

1.2.1 NAV-kontoret vi har undersøkt

Leder av NAV-kontoret forteller at deres kontor er en mellomstor bedrift som har to styringslinjer. En kommunal med rådmann, og en med fylkesdirektør i NAV i Rogaland.

NAV-kontoret er organisert i fire team, som alle har hver sin teamleder¹. Organisasjonskartet ligger som vedlegg.

Leder forteller videre at flyktningeteamet er rent kommunalt. Jobb og informasjonssenteret er statlig.

Videre har kontoret to oppfølgingsteam som er tverrfaglig sammensatte, og delt inn etter innsatsbehovet til brukerne. Brukere med standard- og situasjonsbestemt innsatsbehov regnes som korttidsbrukere, og det antas de kun trenger enkle virkemidler for å kunne komme seg tilbake i arbeid. Spesielt tilpassede innsatsbehov betegner brukere som trenger et lengre løp for å komme ut i arbeid igjen. Hensikten med å organisere i tverrfaglige team og også samarbeide på tvers av team, er at en bruker med ulike behov skal slippe å gå på tre ulike møter.

Teammedlemmene møtes i faggrupper. Selv om en god del av brukernes rettigheter reguleres av lover og regler, baseres mye også på skjønn. For å sikre at alle har like fortolkningsrammer innenfor skjønnsbruken finnes det retningslinjer og rundskriv. I tillegg diskuterer faggruppene vanskelige saker, slik at skjønnsbruken blir mest mulig lik. De ansatte reiser også til faggrupper på fylkesnivå, for å få en ensartet praksis i fylket.

1.2.2 Målstyring i NAV

Målstyring ble innført i NAV i 2010, etter at et forprosjekt kalt Tidlig drift, som fant sted i 2008, viste at NAV-kontorene hadde behov for økt målstyring. Det ble da implementert

¹ Se vedlegg 1

målstyring ved bruk av målekort med tilhørende tiltaksplan og statusrapport i alle forvaltningsenheter og NAV-kontor. Formålet med dette styringsverktøyet er å gjøre arbeidet med å få oversikt over enhetens resultatoppnåelse lettere, i tillegg til at verktøyet skal bidra til å tydeliggjøre det nødvendige arbeidet for å drive systematisk resultatforbedring (NAV, 2014).

Virksomhetsstyring er et sentralt begrep i dette verktøyet. Virksomhetsstyring i NAV baseres på et forvaltningsmessig rammeverk, og herunder ligger mål- og resultatstyring, styring og oppfølging, risikostyring og internkontroll, og plan og budsjett. De to førstnevnte omfattes av det som kalles målstyring i NAV, og viktige verktøy i denne sammenheng er målekort, tiltaksplaner og statusrapporter. Virksomhetsstyring er en gjentakende prosess for planlegging, gjennomføring og oppfølging, og målstyring er bare et av flere prinsipp som ligger til grunn for dette. Målekortene som brukes viser hva som skal måles og om den aktuelle enheten eller NAV-kontoret har nådd sine mål. Det viser også hvordan enheten presterer innenfor definerte styringsparametere. Disse dataene vises på lokalt, fylkesvis og nasjonalt nivå, ved at hver enhet og NAV-kontor har sitt eget unike målekort som legges samlet i de ulike fylkene, som igjen aggregeres til et nasjonalt målekort (NAV, 2014).

De ulike NAV-kontorene kan i følge NAV (2014) sette seg lokale mål og prioriteringer dersom dette er hensiktsmessig, og disse utarbeides da i samarbeid med fylkesdirektør, rådmann og lederen ved NAV-kontoret. Sammen med mål- og disponeringsbrev, og kommunale styringsdokumenter blir dette integrert i virksomhetsplanen for den aktuelle enheten.

Integrert virksomhetsplan

Mål og prioriteringer i virksomhetsplanen danner basis for oppfølgingen og vil da løpende følges opp via målstyring. Målstyring kan kort forklares med at enheten eller NAV-kontoret jevnlig måles på sentrale områder for å kunne vurdere behov for innsats ut fra utviklingen i de ulike områdene. Resultatet av denne målingen vil vise om det er behov for å følge opp noen av områdene med konkrete forbedringstiltak. NAV-kontoret rapporterer videre til fylkesdirektør og til rådmann angående måloppnåelse og status for de iverksatte tiltakene som eventuelt måtte gjennomføres. Enhetene rapporterer kun til fylkesdirektør. Tiltaksplan

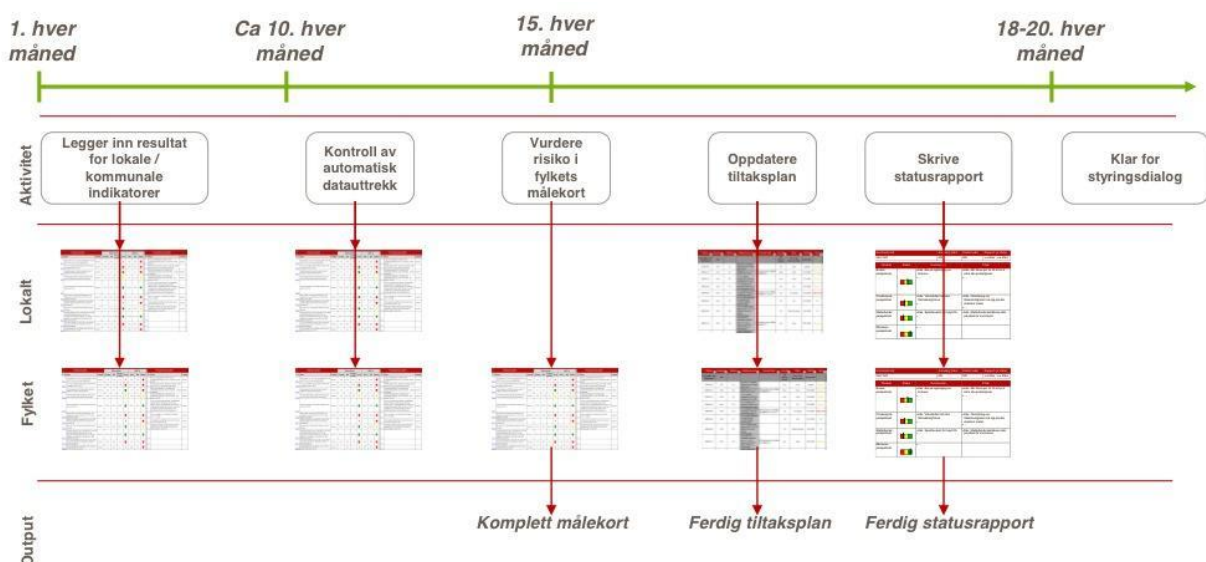
med gjeldende utviklingstiltak skal gjøres tilgjengelig for alle ansatte ved NAV-kontoret (NAV, 2014).

Det måles innenfor fire perspektiver:

1. *Brukerperspektivet* skal ivareta brukerrettede tjenester knyttet til informasjon og oppfølging.
2. *Produksjonsperspektivet* ivaretar produksjonskrav som for eksempel saksbehandlingstider og frister for oversendelse.
3. *Medarbeiderperspektivet* sørger for at mål innenfor medarbeidertilfredshet, involvering og sykefravær og lignende blir ivaretatt.
4. *Økonomiperspektivet* som skal sørge for at kontoret opererer innenfor de fastlagte økonomiske rammene (NAV, 2014).

Målstyring har en månedlig syklus som starter med at forrige måneds resultater legges inn i lokale/kommunale indikatorer. Deretter kontrolleres et automatisk data-uttrekk. I midten av måneden vurderes risikoen i målekortet for fylket, og tiltaksplanen blir oppdatert.

Statusrapporten blir skrevet, og i slutten av måneden er det klart for ny styringsdialog.



1.2.2 Målekortets syklus. Hentet fra NAV (2014)

Målekortet viser NAV-kontorets resultater for sentrale styringsparametere. Det er fylkesleddet som har hovedansvaret for å oppdatere målekortet.

Brukerperspektiv			Siste periode				Hittil i år			Per 31.12
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	Risiko
B.1	Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker (kun sykmeldte uten fritak)	Normal	16 %	75 %	24 %	↓	24 %	75 %	●	Lav
B.2	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre mnd	Normal	54 %	75 %	55 %	↓	59 %	75 %	●	Lav
B.3	Antall deltagere på kvalifiseringsprogram.	Normal	Ingen måling	552	532	■	511	552	●	Lav
B.6	Andel arbeidssøkere som registrerer seg selv på nav.no	Normal	58 %	75 %	59 %	↓	58 %	75 %	●	Lav
B.8	Andel stillinger meldt til NAV med tilvisning	Normal	71 %	80 %	77 %	↓	73 %	80 %	●	Lav
B.9	Andel stillinger meldt til NAV av den totale stillingstilgangen (markedsandel)	Normal	28 %	40 %	30 %	↓	31 %	40 %	●	Lav
B.21	<Forbeholdt AAP>	Normal	Ingen måling	<Fyll inn>	Ingen måling	■	Ingen måling	<Fyll inn>	●	Lav
B.22	<Forbeholdt AAP>	Normal	Ingen måling	<Fyll inn>	Ingen måling	■	Ingen måling	<Fyll inn>	●	Lav

1.2.2 Eksempel på målekort, hentet fra NAV (2014).

Pilene viser trenden for måloppnåelse, om den er høyere eller lavere enn forrige måling. Leder av NAV-kontoret fortalte at rød pil i kolonnen Trend tilsier at resultatet er gått faretruende mye ned, mens gul pil viser et resultat som er nedgående, men ikke faretruende. Status viser måloppnåelsen til NAV-kontoret hittil i år. Rød sirkel i kolonnen Status viser på samme måte om resultatet er mye for lavt, mens gul sirkel tilsier at det er for lavt, men ikke faretruende. Grønn sirkel betyr at resultatet er innenfor målet. Dette eksempelet er ikke innenfor målene på noen av parameterne.

Basert på målekortene skal det utarbeides egen tiltaksplan som skal være tilgjengelig for de ansatte ved NAV-kontoret. Videre følger statusrapport som sørger for at fylkesdirektøren og rådmannen er oppdatert på hvert enkelt kontor og enhets grad av måloppnåelse.

Kontorets navn		Ansvarlig fylket	Kontorleder	Periode
XXXX - NAV NN		NN	NN	Oktober
Område	Status	Kommentar	Tiltak	
Brukerperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> Eks. Bra på oppfølging av brukere ... 	<ul style="list-style-type: none"> Eks. Økt fokus på 16-19 år for å sikre alle praksisplass 	
Produksjonsperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> Eks. Virkemidler har ikke tilstrekkelig fokus ... 	<ul style="list-style-type: none"> Eks. Orientering om tiltaksmuligheter må opp på alle eksterne møter ... 	
Medarbeiderperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> Eks. Sykefraværet for høyt 9% ... 	<ul style="list-style-type: none"> Eks. Medarbeidersamtalene skal på plass før sommeren 	
Økonomiperspektivet		<ul style="list-style-type: none"> ... 		

1.2.2 Eksempel på statusrapport, hentet fra NAV (2014).

For den statlige styringslinjen og resultateneheten står Fylkesdirektør med det øverste resultatansvaret, mens det for den kommunale styringslinjen er Rådmann som har øverste resultatansvar. Begge disse styringslinjene skal sørge for at lederne ved NAV kontorene og enhetene får den støtten og assistansen de trenger for både måloppnåelse og utviklingsarbeid. Resultatene for statlige indikatorer blir lagt inn i målekortene av statistikkansvarlig, mens kontor eller enhetsleder legger inn resultat for kommunale indikatorer. Målstyringsarbeidet i NAV-kontoret utføres av avdelingsledere, og om det er behov; medarbeidere. Dette gjøres via oversikt over resultater og gjennomføring av forbedringstiltak. Det enkelte fylket tilpasser selv roller ved målstyring.

2. Teorikapittel

I første del av teorikapittelet ønsker vi å redegjøre for noe av bakgrunnen til at enkelte elementer som har sitt opphav i privat sektor blir adoptert av offentlige organisasjoner. Mål- og resultatstyring er et slikt element. Som hoveddel i teorien har vi valgt å fokusere på den statlige styringen og direktivene som blir tildelt offentlige virksomheter, og som direkte påvirker målekortet og dets innhold. Til sist har vi skrevet litt om beslutningsteori, som kan være med å forklare hvordan målekortet påvirker handlingsvalg hos ledelse og ansatte.

2.1 Bakgrunn for mål- og resultatstyring i offentlig sektor

Begrepet offentlig sektor kan deles inn i offentlig *forvaltning* og offentlige *foretak*.

Organisasjoner i den offentlige *forvaltningen* er kontrollert av offentlige myndigheter og er ikke rettet inn mot et marked og frikonkurransen. Statsforvaltningen, kommuneforvaltningen og fylkeskommunen er finansiert av offentlige midler som skatter og avgifter. Disse midlene skal dekke kostnader for tjenesteproduksjon i de forskjellige instansene (St.meld.nr.7, 2008-2009).

New Public Management (NPM) har sitt utspring fra den private sektor og fokuserer hovedsakelig på en effektiviserings-, markedsrettings- og management-orientering. NPM kan forstås som et konsept med ulike moderniseringsoppskrifter for offentlig sektor. Siden 1970-tallet har NPM ført til store endringer i offentlig sektor internasjonalt, der særlig USA har vært en bidragsyter. Målstyring, total kvalitetsledelse og medarbeidersamtaler er eksempler på slike oppskrifter. (Christensen, Egeberg, Læg Reid, & Roness, 2010).

Christensen et al. (2013), hevder at ledelsen i forbindelse med NPM-reformen har fått stor grad av frihet til å organisere arbeidsprosesser etter lokale hensyn. Samtidig er det innført mål- og resultatstyringsverktøy fra sentralt hold, noe som gir sterke føringer for hva organisasjoner skal fokusere på. Mål- og resultatstyring står i kontrast til friheten og fleksibiliteten ledere har fått, ved å innskrenke handlingsvalg og ved å styre arbeidsprosesser i forhold til måloppnåelse.

I nyere NPM-reformer er det effektivitetsverdier som er det sentrale og Christensen et al. (2013) mener dette utfordrer de grunnleggende offentlige verdiene. Dette fordi det er særlig den økonomiske aktiviteten som fremmes i NPM og denne utviklingen har bredt seg til samfunnsområder som helse/omsorg, velferd og utdanning. Beslutningseffektivitet, kostnadseffektivitet og bedre ressursutnyttelse er alle effektivitetsmål som har fått en sentral plass. Christensen et al hevder at de som fremmer denne utviklingen mener det offentlige sløser med ressursene, man må få mer velferd for hver krone – og at pengene som dermed spares brukes til å styrke kvaliteten på offentlige virksomheter. Kritikerne hevder at det legges for mye vekt på effektivitet i forhold til andre legitime verdier.

Gjennom mål- og resultatstyring og utviklingen av resultatindikatorer er tankegangen at effekter og resultater avspeiler mål og verdier, og at dette har betydning for styring av atferd. Dette fordrer at offentlige mål og verdier bør være klare og konsistente. Et annet argument for innføringen av NPM er ifølge Christensen et al. (2013) at det er lettere å plassere ansvar og at ansvarsbegrepet endrer innhold. Offentlige organisasjoner har tradisjonelt vært preget av et bredt og kulturelt ansvarsbegrep, mens det moderne ansvarsbegrepet i NPM er knyttet til tett rapportering av resultater utfra formelle mål.

I 1997 introduserte Storbritannia en ny reformbølge som kalles post-NPM. Bakgrunnen for denne fremvoksende reformen var behovet for økt samordning og sentral styring. Noe av grunnen skyldtes også en økende skepsis til NPM. Det ble stilt spørsmål omkring fokuset på kostnadseffektivitet, spesielt i forhold til serviceyting og kvaliteten på offentlige tjenester, og en var urolig for større sosiale ulikheter (Christensen et al., 2010).

Post-NPM ønsker en mer koordinert og sentralisert forvaltning, i form av blant annet sammenslåinger og reorganiseringer. De ønsker også å styrke den politiske ledelsen.

Post-NPM fortrenger ikke alle trekk ved NPM ut fra offentlig forvaltning, de sammenblandes og kan skape motstridende resultater. Elementer fra både NPM og post-NPM kombineres og det oppstår hybride reformer (Christensen et al., 2010). I Post-NPM reformene er tverrgående tankegang kommet mer i fokus. Tankegangen er at såkalte «wicked issues» som fattigdom, miljø, innvandring og lignende er tverrsektorielle. For å styrke denne koordineringen trengs det mer tverrsektorielle strukturer og samarbeid (Christensen et al., 2013).

2.2 Mål- og resultatstyring i staten

En definisjon på mål- og resultatstyring:

«Å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne dem med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 9).

Senter for økonomistyring (2010 (SSØ)) har utviklet en veileder som retter seg spesielt mot ledere og medarbeidere som arbeider med mål og resultatstyring internt i offentlige organisasjoner. I følge SSØ er hensikten med mål- og resultatstyring å øke offentlige organisasjoners effektivitet, ved å gi underliggende enheter frihet til å bestemme hvilke virkemidler som skal tas i bruk for å nå gitte mål. Departementene fastsetter overordnede mål, styringsparametere og ønskede resultater med utgangspunkt i statsbudsjettet. Videre sendes dette ut som tildelingsbrev til underliggende enheter regionalt (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Senter for statlig økonomistyring (2010) forteller at mål- og resultatstyring forutsetter et styringssystem som består av regelmessige og formelle prosesser. Styringshjulet viser de gjensidig avhengige stegene i mål- og resultatstyring:



Modell 4.2; Styringshjulet. Hentet fra Senter for statlig økonomistyring (2010).

2.2.1 Overordnede mål og strategi.

«Mål er en beskrivelse av en ønsket tilstand eller et ønsket resultat» (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 15)

Formålet til organisasjonen er å vise hvorfor virksomheten eksisterer, mens visjonen skal gi et ønsket bilde av en fremtidig situasjon. Overordnede mål skal gi et klart og konsistent bilde av hva virksomheten skal resultere i for brukerne, eierne og samfunnet. Disse må være klare og konsistente. Hovedmål må derfor defineres, og operasjonaliseres ved å konkretiseres i delmål. Dette er de eksterne målene som utformes av departementet. Mål som skal vise ønskede resultater for virksomhet og medarbeidere kalles interne mål, og disse utformes av virksomheten. Det må være en god sammenheng mellom eksterne og interne mål (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

En klar strategi viser gitte politiske veivalg, og hvilke endringer og forbedringer som er forventet prioritert fremover. Det må klargjøres hva som er viktigst å gjennomføre, og hvilke utfordringer og risiko som kan hindre måloppnåelse (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Utfra definisjonen av mål er ikke disse en direkte beskrivelse av oppgaver eller aktiviteter som skal gi ønskede resultater. Jacobsen og Thorsvik (2007) viser til at mål har ulike tidsperspektiv, de vil i ulik grad være realistiske å nå og ha ulik konkretisering.

Organisasjonen må derfor konkretisere sin visjon og strategi ved å utarbeide et målhierarki av overordne mål, og nivåer av delmål. Man får da en kjede av sammenhengende mål og midler- et mål på et nivå er et middel for og nå et mål på neste nivå. Da skal ideelt sett målhierarkiet vise en klar og entydig retning for ansatte i organisasjonen, og sikre at man når hovedmål. Jacobsen og Thorsvik, hevder at det i komplekse offentlige organisasjoner ofte er en uklar sammenheng mellom mål og midler fordi overordnede mål ofte er uklare. Det er derfor vanskelig å utvikle klare, logiske mål-middel-hierarkier, og det fører til at i mange tilfeller vil disse bli dårlig forstått.

Kommunal og regionaldepartementet (2002) understreker at gode resultater kun kan oppnås dersom samarbeidet mellom mennesker er både aktivt og reelt. Alle berørte parter i organisasjonen må delta i utformingen av mål- og tiltaksplaner. Dette bør skje via diskusjoner om visjonen og hvordan den enkeltes ansvarsområde må utformes. Da vil

medarbeiderne kunne bidra konstruktivt i drift og utvikling av organisasjonen. Diskusjonen må dreie seg om de resultatene som skal oppnås, strategi for å nå målene, faktiske hendelser og videre utvikling av organisasjonen.

2.2.2 Styringsparametere.

Ettersom overordnede mål er generelle må de konkretiseres, gjerne gjennom flere styringsparametere for at det skal være mulig å måle resultatene.

«Styringsparametere beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode (eksempelvis et budsjettår). Styringsparametere kan være en kvantitativ størrelse eller resultatet av en kvalitativ vurdering. For hvert styringsparameter må det velges en målemetode. For det enkelte styringsparameter kan det settes et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Det kalles gjerne et resultatmål» (Senter for statlig økonomistyring, 2010, s. 22).

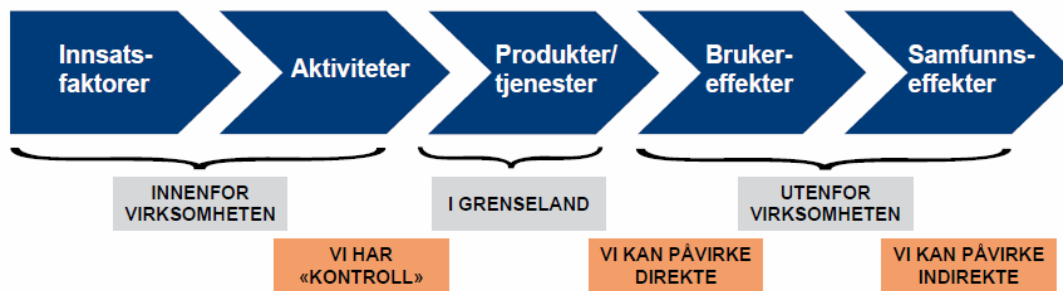
Resultatmål må tilfredsstillende det som kalles de SMARTE-kriteriene:

- **Spesifikke**
Tydelig definerte resultatmål, slik at det kommer klart frem hva som skal oppnås
- **Målbare**
Det må være mulighet for å måle måloppnåelse
- **Aksepterte**
Resultatmålene bør fastsettes i dialog mellom over- og underordnet nivå, og de må oppleves som riktige, relevante og interessante å jobbe etter
- **Realistiske**
Kravene må oppleves som oppnåelige, samtidig som de er noe å strekke seg etter
- **Tidfestede**
Resultatmålene må ha en tidsramme
- **Enkle**

Det må være enkelt å forstå og måle resultatmålene. Senter for statlig økonomistyring (2010) deler styringsparameterens ambisjonsnivå inn i fem hovedgrupper:

Resultatkjeden er en modell som viser vediskapingsprosessen i organisasjonen. Den skal vise formål, og hvilke målgrupper tjenestene som produseres er rettet mot.

Resultatkjeden skal også vise årsak-virkningssammenhenger i flere dimensjoner:



Modell 3.3 Hentet fra Senter for statlig økonomistyring (2010).

Balansert målstyring (BMS) er et verktøy som ifølge Senter for statlig økonomistyring (2010) i stor grad sammenfaller med resultatkjeden i mål- og resultatstyring. Grunnmodellens fire perspektiver kan tilpasses den enkelte organisasjonens styringsbehov.

BMS har ifølge Kommunal og regionaldepartementet (2002) sin opprinnelse fra tidlig 1900-tall. De amerikanske professorene Kaplan og Norton etablerte da begrepet «balanced scorecard». De mente at det kreves detaljert kunnskap om organisasjonens resultater og prestasjoner. Måling må derfor skje innenfor flere perspektiver, slik at det unngås et ensidig fokus, og for å kunne utvikle og styre organisasjonen.

Ifølge Senter for statlig økonomistyring (2010) må det balanseres mellom kvalitet og produktivitet, samt effektene av organisasjonens arbeid. Et ensidig fokus på kvalitet kan føre til at det ikke blir tatt tilstrekkelig hensyn til kostnadene ved å produsere en tjeneste. Om kvantiteten er i fokus kan det gi lave produksjonskostnader mens kvaliteten faller bort. Styringsparameterne må være tydelig definerte og måle det som er viktigst å prioritere, og det må være et håndterbart antall av dem. I stadig endrede omgivelser må parameterne bli løpende vurdert, for å se om de dekker det som er vesentlig i den daglige styringen. Styringsparameterne må måle det de er ment å måle, for at de skal kunne være pålitelige.

Hvilke resultater bør man måle? Christensen et al. (2013) sier at myndigheter ønsker å vri fokus bort fra tradisjonell byråkratisk prosedyre, prosess og ressursfordeling, over til aktiviteter, tjenester og samfunnsgevinster. Vanskeligheter med å utarbeide resultatmål viser seg ved at resultatet ofte blir aktivitets- og prosessmål. Christensen et al. viser til et eksempel på mål- og resultatstyring som viser problemet: Hvis politiet har en økning i oppklaringsprosent er ikke det nødvendigvis det samme som om kriminaliteten går ned. Det

kan like gjerne være at politifolk vrir fokus over på de enkle sakene som er lette å løse og overser de tunge.

2.2.3 Resultatmåling og vurdering.

Ledelsen må være enig om styringsprosesser og følge opp resultater med forbedringstiltak om nødvendig. For å måle effekter må man i følge Senter for statlig økonomistyring (2010) kunne se en endret tilstand hos bruker eller i samfunnet. Dette er krevende ettersom de overordnede målene som effekten måles av er abstrakte, og det er vanskelig å finne entydige, gode og målbare parametere for å kunne se på måloppnåelse. I tillegg tar det ofte tid før effektene viser seg.

Senter for statlig økonomistyring (2010) hevder at det i offentlig sektor på mange måter er viktigere å måle kvalitet enn det er i privat sektor. Fordi det i privat sektor - i motsetning til offentlig - finnes et marked hvor kjøpsatferd gjenspeiler kjøpernes vurdering og verdsettelse av kvaliteter. Produksjonsorientert kvalitet er den kvaliteten som kan måles, registreres og telles. Opplevd kvalitet handler om ulike brukeres subjektive vurdering av kvalitet, som måles i brukerundersøkelser. Resultatmålinger bør suppleres med grundigere analyser og evalueringer, for å få en god vurdering av sammenhenger mellom resultatene. Slik får man over tid et godt grunnlag for å sette i gang endringstiltak hvis man ikke når mål (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Når tjeneste- og servicenivået skal vurderes og forbedres må styrings- og rapporteringssystemet balansere sin oppmerksomhet både på interne og eksterne forhold. Som interne forhold regnes her medarbeidere, interne rutiner i organisasjonen, og læring og fornyelse. Eksterne forhold vil være brukerne. Om de fastsatte rutinene er hensiktsmessige, og de ansatte trives og utvikles er det større sannsynlighet for at brukerne er fornøyde med tjenester og service, ettersom tilfredshet oppstår i møtet mellom leverandør og bruker 4.2.4 (Kommunal og regionaldepartementet, 2002).

2.2.4 Læring og forbedring.

Dette er selve hensikten med resultatmåling, og det må utarbeides rapporter som er lett tilgjengelige, og som viser relevant styringsinformasjon for å lette arbeidet med læring og forbedring. Når og hvor ofte styringsparameterne skal følges opp og drøftes på de ulike nivåene må være avklart. Det mest hensiktsmessige i denne sammenheng er at det kun

drøftes rundt resultater som viser avvik eller uheldig utvikling. Hensikten med målinger er at resultater drøftes, vurderes og brukes av ledelsen for å finne tiltak for å styre mot en bedre måloppnåelse. Forutsetning for å få en god måling er en aktiv ledelse som har god dialog med overordnede og underordnede i organisasjonen. Ansvarliggjøring av de enkelte ledere, ved å utgi oversiktlige resultatrapporter er viktig for måloppnåelse. Ledelsen bør ta medarbeiderne med i styringsprosesser, ikke minst i resultatoppfølging, for å fremme læring og utvikling i organisasjonen (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Christensen et al. (2013) hevder at resultatmåling fører til oppfølgingsproblemer. Sentralt i mål- og resultatstyring fra privat sektor står ideen om at oppnådde resultater skal få innvirkning på ressursfordeling, organisering og stab. Slik motivering til å nå resultatmål kan vise igjen i budsjetttrammer, økonomisk incentiver og omorganisering. Dette fungerer dårlig i offentlig sektor på grunn av dens kompleksitet, det er dermed vanskelig og måle effekter av måloppnåelse. Det har derfor ikke vært rom for prestasjonsbasert lønn/belønning som motivasjonsfaktor i dette systemet. Ressurser i form av budsjett har blitt delt ut etter behov, og ikke etter resultater. Det har også vært en viss bekymring for at slike motivasjonsfaktorer kan gjøre at organisasjoner bevisst kan flytte fokus. Det kan skje ved at fokuset flyttes til enkle og lite ressurskrevende oppgaver og de tunge overses, slik at resultater (Christensen et al., 2012).

2.3 Beslutninger, holdninger og atferd

Jacobsen og Thorsvik (2007) mener det kan oppstå subkulturer når flere organisasjoner slås sammen. Slike subkulturer kan utvikle seg ved at ulike profesjonskulturer har sine særegne normer og verdier knyttet til sin utdanning. De kunnskaper, verdier, holdninger og den sosiale identiteten de har fått gjennom sin utdanning vil aldri kunne viskes helt ut gjennom sosialisering, disiplinering og kontroll. Profesjonskultur styrkes også gjennom sosialt samvær med «sine» i og utenfor organisasjonen. Lojalitet til profesjonen vil ligge som et bakteppe i beslutningsatferd og oppgaveløsning. Organisasjonsstruktur er også med på å utvikle subkulturer mellom ulike enheter eller grupper i organisasjonen, ved å styre kognitive mekanismer i oppgaveløsning:

- Oppmerksomheten til de ansatte kan styres gjennom å løse spesialiserte arbeidsoppgaver, og ved at de samtidig skjermes for forhold som antas å ikke være relevant for deres oppgaveløsning.
- Det som fokuseres på i kommunikasjon i en enhet/gruppe vil styrke oppmerksomheten deres omkring delmål.
- Enheten/gruppen vil orientere seg selektivt mot de delene av omgivelsene som er relevant for deres arbeid. Dette fører til at de bevisst søker etter en type informasjon som er relevant for deres oppgaveløsning og overser annen informasjon.

På denne måten kan det utvikles gruppetenkning ved at ansatte fokuserer på det som er viktig for å nå delmål, og glemmer å se organisasjonen som en helhet. Personer kan også komme i konflikt ved å måtte foreta valg mellom det som er best for enheten de arbeider i, eller å gjøre det som er best for profesjonen de tilhører (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

Målkonflikter oppstår når det er uenighet om målsettinger. Ulike grupper og mennesker i organisasjonen kan ha ulike meninger om hva som er viktige mål, eller om hvordan mål kan nås på best måte. Dette kan være sterke fagmiljø eller profesjoner med mye makt, som derfor kan presse sine interesser igjennom. Målkonflikter kan også bære preg av at det i offentlige organisasjoner er mange hensyn å ta. Et eksempel kan være hensyn til effektivitet mot hensyn til likebehandling (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

Målforskyvning vil ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007 s. 51) si at «*mennesker i en organisasjon faktisk arbeider mot et mål som er helt eller delvis i motstrid med organisasjonens mål.*» Dette betyr at de egentlige målene må vike for andre mål. En grunn til at dette skjer kan være *suboptimalisering*. Det vil si at ansatte heller jobber mot forskjellige egeninteresser enn for organisasjonens interesser.

Ulike brukere har ulike behov, og det er ikke alltid virksomhetens fokus er til beste for brukerne. Styringsparameterne bør balansere og fange opp alles behov, ellers kan det oppstå målforskyvning ved at adferden i virksomheten vris i en uønsket retning. Om det gis økt fokus på enkelte mål vil det kunne føre til at andre områder - som ikke måles og vurderes i samme grad - blir nedprioritert. Medarbeidere med god kjennskap på forskjellige områder

vil kunne fortelle om mulige eller faktiske målforskyvninger (Senter for statlig økonomistyring, 2010).

Måling kan foregå på den måten at det måles kvantitativt og/eller kvalitativt på oppgaveløsning i virksomheten. Det er lettere å måle antall oppgaver som blir gjort, enn å måle kvaliteten på det man har gjort. Over tid kan dette føre til at man stadig måler mer kvantitativt, fordi dette er mindre tidkrevende og det er lettere å finne gode indikatorer på slik måling, enn på en kvalitativ måling. Dette kalles overmåling. Mennesker vil av den grunn kunne vri fokus over på det som måles for å vise til gode resultater, og glemme kvaliteten på det de gjør (Jacobsen og Thorsvik, 2007).

2.4 Presentasjon av tidligere rapporter

2.4.1 Partnerskapet mellom staten og kommunen i NAV

I følge Riksrevisjonen (2012) opplever ledelsen ved NAV-kontor i en rekke kommuner at den statlige styringen er mer detaljert og systematisk enn den kommunale styringen.

Måloppnåelsen er høyere innenfor det statlige området, og de ansatte opplever at de statlige målene i praksis prioriteres av ledelsen. Kommunalt ansatte bruker derfor mer tid på statlige arbeidsoppgaver enn statsansatte bruker på kommunale arbeidsoppgaver.

Riksrevisjonen hevder at styringsdialogen i arbeids- og velferdsetaten vier liten oppmerksomhet til partnerskapet mellom stat og kommune. Direktoratet arbeider med å videreutvikle målekortet ved å bistå til utforming av gode styringsindikatorer som kan knyttes til kommunene, i tillegg til indikatorer som omhandler både stat og kommune. Det arbeides også med å utvikle kommunale styringsindikatorer som kan fange data på samme måte som de statlige indikatorene. Styringsparameterne i målekortet per i dag gjelder i stor grad det statlige ansvarsområdet. Kommunene kan legge inn egne styringsparametere, men disse følges opp kun i begrenset grad. Riksrevisjonen mener derfor at det bør vurderes å lage et felles mål- og resultatstyringssystem for NAV-kontorene, for å bidra til videreutvikling av partnerskapet mellom stat og kommune (Riksrevisjonen, 2012).

2.4.2 Intern rapport om partnerskapet i NAV

Dette er en intern rapport der Arbeids- og velferdsdirektoratet har sett på arbeidsforhold ved kommunale NAV-kontor. Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA) har også bidratt ved å foreta en oppsummering av relevant forskning og undersøkelser på dette feltet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012).

Hovedfunn i rapporten.

Partnerskapet fungerer nå i hovedsak godt, etter en turbulent start. Frihet til å utarbeide lokale løsninger og eierskap ser ikke ut til å gi store problemer. Tvert imot vises det til at partene er mer fornøyde når de kan ta felles beslutninger om de lokale samarbeidsformene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012).

Utfordringer:

Virksomhetsforståelse og kommunikasjon. Det settes spørsmåltegn ved opplevelsen av likeverdighet i styrkeforholdet mellom stat og kommune. Hovedutfordringer i samarbeidet dreier seg om at stat og kommune har ulike agendaer og mål. Et sentralt fokuspunkt blir da at det må skapes lojalitet til både stat og kommune, og at de er enige om mål og middel, slik at det enkelte NAV-kontoret har felles mål. Det å skape en felles kultur har vist seg utfordrende. Derfor er kommunikasjon og kunnskap om «den andres» rolle og arbeid en viktig faktor for suksess i samarbeidet (Arbeids- og velferdsdirektoratet, 2012).

Styring og ledelse. Samarbeidet mellom partene fører til stor slitasje på ledere. Det er fordi to avtaleverk for lønn og arbeidstid, to sett med regelverk, administrasjonssystemer og rapporteringsregimer gir stort press på ledere. Detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er mye større enn i de kommunale, noe som er en utfordring. Det største problemet er mengden av dobbeltrapper i de to linjene. Kontor med to ledere opplever dette som litt lettere enn kontor med en leder. Staten har en større tradisjon for målstyring enn kommunene. Der staten har mange felles måleparameter ved alle NAV-kontor, er det stor variasjon i hvordan kommunene måler og følger opp resultater, noe respondentene finner vanskelig. Tilbakemeldingskrav fra staten blir opplevd som trykkende, detaljert og med et sterkt fokus på måling knyttet til aktivitet. Erfaringer viser gode resultater når et NAV-kontor bruker et felles målekort, der også kommunale

indikatorer er tatt med. Da oppnår man en bedre balanse i oppmerksomheten om kommunale og statlige oppgaver (Arbeids-og velferdsdirektoratet, 2012).

2.4.3 Markedsstyring i staten, en rapport fra NTL.

NTLs utvalg er kritiske til markedsstyring i staten og ønsker med denne rapporten å sette fokus på problemområder tilknyttet slik styring og organisering i offentlige organisasjoner. Kritikken går i første omgang på at tilhengere av reformer innen NPM lovet mer autonomi, fleksibilitet og desentralisering for organisasjoner og ansatte. Noe som ble opphevet ved økt kontroll, standardisering, regulering og statlig styring. Etter rapportens syn er markedsstyring av offentlige organisasjoner også bortimot uforenelig med samfunnsoppdragene offentlig sektor har. Det oppleves også som denne type styring er på stadig fremmarsj uten at ansatte har noe de skulle ha sagt. Det vektlegges at det må inn mer kvalitative målinger og mindre kvantitativ telling som i dag (Norsk Tjenestemannslag, 2012).

Kritikken av målstyring går også på at den ofte utvikler seg til detaljstyring. Ofte blir det for mange mål og forholde seg til, og en voldsom vekst i rapporteringssystem. Dette oppleves som streng statlig styring, basert på mistillit med behov for kontroll og overvåking av ansatte. Det innføres parametere de ansatte ikke ser vits og nytte i, noe som gjør at arbeidsoppgavene tilknyttet slike mål blant annet virker meningsløse og ulogiske.

Detaljstyring på de mange delmålene tilknyttet et hovedmål, virker demotiverende og gjør at ansatte over tid blir mer uselvstendige, noe som dermed gir dårligere resultater. Fokuset vris også ofte til det som kan måles, og det er ikke alltid det som er viktigst for brukere. Ofte måles også lette og vanskelige oppgaver på samme måte, noe som fører til at man velger de lette (Norsk Tjenestemannslag, 2012).

Erfaringer med mål og resultatstyring i NAV går på om de måler det som er viktig utfra samfunnsoppdraget de har. Ansatte uttrykker at målekortet fører til økt kontroll og at de blir styrt i større grad enn før. Ansatte aksepterer måling men ikke fokuset som er på kvantitativ måling. De anser kvalitet i samhandling med brukere som gode mål, men at de er vanskelig å måle på en god måte. Det oppstår en fare for at måling på antall brukeroppfølginger vil bli viktigere, og at det vil kunne fortrenge kvalitet og god oppfølging. Tillitsvalgte forstår at ledelsen må ha en oversikt over det som er gjort, men ikke behovet for, og fokuset på mengden av rapportering. De er også redd for en vridning mot at de enkleste sakene blir prioritert først fordi dette tar seg best ut på statistikken (Norsk Tjenestemannslag, 2012)

2.4.4 Sosialt arbeid i nye kontekster.

Anita Røysum (2012) er sosionom og forsker ved Høyskolen i Oslo og Akershus, og har skrevet en doktoravhandling om hvordan sosialarbeidere opplever NAV-reformen. Hun frykter at NAV-brukere som trenger langsiktig hjelp kan bli skadelidende som følge av denne.

Den kommunale delen av NAV omfatter oppgaver som økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram og midlertidig botilbud. Mange av de kommunalt ansatte er sosialarbeidere. Disse opplever at de får mindre tid til å gi brukerne langsiktig og helhetlig oppfølging etter at NAV ble innført, noe som er i strid med det de er opplært til. Røysum (2012) er redd dette kan gå ut over de som trenger mest hjelp.

Et av hovedfunnene i doktoravhandlingen er at sosialarbeidere opplever utfordringer med å synliggjøre kompetansen sin. Deres fagkultur og yrkesverdier får liten plass i NAV. Sosialarbeiderne opplever at NAV-reformen domineres av statens oppgaver og arbeidsmåter, og at de ikke får særlig respekt for at sosialt arbeid baseres på en profesjonsutdanning. Røysum (2012) understreker at helhetsforståelse, endringsarbeid, samtaleferdigheter og kommunikasjon med brukere er sentrale kriterier i utdanningen til sosialarbeidere. NAV-reformen har også bidratt til økt fokus på saksbehandling. Noe av årsaken til dette er blant annet økte krav til dokumentasjon. Mange sosialarbeidere mener at byråkratiet er blitt mer tungvint etter sammenslåingen. De mener at arbeidsfokuset går på bekostning av det sosialfaglige arbeidet.

3. Metodekapittel

Dette kapitlet gir en beskrivelse av hvordan vi har gått frem for å skrive denne oppgaven. Her forteller vi om valg av teori og hvilke begrensninger det kan sette, og vi forteller litt om hvordan vi har samlet inn data.

3.1.1 Generelt

NAV er en stor, kompleks organisasjon. For å kunne gi en generell innføring om emnet mener vi at det kreves utfyllende informasjon for at leseren skal kunne få et overblikk over hvordan denne organisasjonen fungerer. Vi har derfor valgt å beskrive hva NAV er, hvordan «vårt» kontor fungerer, og hvordan mål- og resultatstyring i NAV er lagt opp. Vi har kortet det ned mest mulig, men likevel er dette et langt kapittel.

3.1.2 Valg av teori

Vi har valgt å bruke noe teori som forklarer opphavet til mål- og resultatstyring, men hovedfokuset er teori om hvordan mål- og resultatstyring er ment å fungere i offentlig sektor. Vi har også valgt å ta med beslutningsteori for å se om dette kan påvirke ledelsens og de ansattes arbeid. Mye av teorien vi har brukt er organisasjonsteori fra et statsvitenskapelig perspektiv, som tar mer hensyn til demokratiske fellesskapsverdier enn til kostnadseffektivitet. De fleste rapportene som er tatt med i oppgaven evaluerer utfordringer med mål- og resultatstyring i NAV. Teori og rapporter har vært med på å gi retning i problemstilling og besvarelse. Hadde vi valgt å se mål- og resultatstyring gjennom et mer samfunnsøkonomisk perspektiv kan det tenkes at oppgaven ville sett noe annerledes ut, noe som ville resultert i annen data og konklusjon.

Mål- og resultatstyring er en omfattende prosess, og vi mener det krever mye teori for å kunne forklare dette på en forståelig måte.

3.1.3 Valg av metode

«Det er *undersøkelsens problemstilling* som styrer valg av metode, og som avgjør hvor vellykket forskningsprosjektet er, fordi den angir de spørsmål som undersøkelsen forventes å gi et svar på.» (Johannesen, Christoffersen og Tufte, 2011 s. 63).

På bakgrunn av dette valgte vi å bruke kvalitativt design som forskningsmetode, for å få svar på hvordan mål- og resultatstyring fungerer i NAV. Vi har valgt ut *ett* lokalt kontor, og har

konsentrert oss om målekortet, som er et av flere styringsverktøy brukt i NAV. Vi ville ha ledelsens og de ansattes beskrivelse av hvordan dette fungerer, noe som ikke hadde vært mulig gjennom en kvantitativ undersøkelse. Johannesen et al. (2011) forteller at kvalitativ metode er særlig hensiktsmessig dersom fenomenet vi skal undersøke er noe vi ikke har spesielt godt kjennskap til, og som det finnes lite forskning av. Kvalitativ forskning er også hensiktsmessig om vi skal undersøke et fenomen vi ønsker å få en grundig forståelse for. I og med at det ikke fantes mye informasjon om verken mål- og resultatstyring i NAV eller om selve målekortet, og at vi også trengte detaljert informasjon om de ansattes erfaring med målekortet er vi sikre på at vi har valgt riktig forskningsmetode.

3.1.4 Kvalitativ forskningsmetode

I følge Johannesen et al. (2011) kan det innhentes både harde og myke data. Gjennom en kvalitativ forskningsmetode henter vi myke data, i form av transkriberte utskrifter fra intervju. Myke data får frem informantenes fortolkninger om emnet som studeres, i motsetning til harde data som analyseres ved hjelp av statistikk. Johannesen et al. hevder at intervjuer er mest brukt når kvalitative data skal innhentes. I et intervju har man muligheten til å få fylldige og detaljerte beskrivelser fra informantene, så sant det ikke dreier seg om sensitive eller vanskelige tema. De fleste av våre informanter var velvillige til å dele sine tanker og erfaringer om målekortet i NAV, og vi opplevde ikke at noen reagerte negativt på spørsmålene vi stilte.

En åpenbar grunn til å bruke kvalitativt intervju er i følge Johannesen et al. (2011) at informantenes erfaringer og oppfatninger best kommer frem når disse selv er med på å bestemme hva som blir tatt opp i intervjuet. Vi valgte av den grunn å lage en semistrukturert intervjuguide, for å kunne be informantene utdype sine utsagn nærmere, eller for å stille oppfølgingsspørsmål til svar vi ikke hadde forventet.

3.1.5 Utarbeidelse av intervjuguide

Et semistrukturert intervju har i følge Johannesen et al. (2011) en overordnet intervjuguide som brukes som et utgangspunkt for intervjuet. Spørsmål, tema og rekkefølge kan her varieres, og forskeren kan bevege seg frem og tilbake i intervjuguide under intervjuet. Ulempen med denne type ustrukturerte intervju er at det kan være vanskelig å sammenligne svarene etterpå, og at relasjonen mellom forsker og informant vil være avgjørende for informasjonen som kommer frem under intervjuet.

Johannesen et al. (2011) lister opp det de mener bør være med i en intervjuguide for å få et godt intervju. Noe av det som nevnes er at vi bør ha en god innledning med presentasjon av forsker og prosjekt, og en avslutning hvor intervjuet skal avrundes på en prydlig måte. Vi valgte å sende en presentasjon av oss selv og av oppgaven i forkant, slik at informantene var klar over hva intervjuet ville dreie seg om. Avrunding av intervjuet ble tatt muntlig, og ble ikke skrevet i selve intervjuguiden. Selve intervjuguiden² satte vi opp etter tema, med tjuetre spørsmål hvor vi prøvde å belyse temaet best mulig. Her tok vi utgangspunkt i det vi hadde lest og fått fortalt om NAV og mål- og resultatstyring. Veileder var behjelpelig med utforming, og selv var vi fornøyde med det endelige resultatet. Vi laget en kortere og litt annerledes intervjuguide til leder, for å få svar på detaljer vi trengte i forkant av de andre intervjuene. I etterkant av intervjuene ser vi at de fleste spørsmålene vi stilte var relevante, men at vi gjerne skulle hatt med enda noen flere, både oppklarings spørsmål og spørsmål som kunne bidratt til å belyse problemstillingen i enda sterkere grad.

3.1.6 Utvalg

De enhetene som deltar i en utvalgsundersøkelse kalles for et utvalg. Johannesen et al. (2011) forklarer at kvalitative metoder kjennetegnes av at det ønskes mest mulig informasjon fra et begrenset antall personer. Disse kalles informanter. Antallet informanter vil variere etter problemstilling og etter hvilken måte dataene blir samlet inn på, og her finnes det ingen øvre eller nedre grense. Likevel finnes det uskrevne regler for hva som er vanlig etter hvor stort prosjektet skal være. Tid og økonomi kan også være med på å begrense antallet intervjuer, noe som er tilfellet i vår undersøkelse.

I vårt tilfelle har vi intervjuet et antall på åtte personer, noe som er relativt lite i forhold til størrelsen på kontoret.

I starten av oppgaven var vi kun i kontakt med leder, og det ble denne som plukket ut utvalget. Vi ba spesifikt om å få informanter fra både stat og kommune, og vi ønsket at de hadde ulik bakgrunn. Vi ba i utgangspunktet om å få intervju alle de fire teamlederne, og fire veiledere noenlunde fordelt på team. På den måten håpet vi å få et utvalg som kan representere NAV-kontoret.

² Se vedlegg 2

I tillegg til et kort intervju med leder fikk vi intervjuer alle teamlederne, nestleder, og to veiledere. Vi var usikre på om det av den grunn ble skjevt fordelt, ettersom veiledere med brukerkontakt er med på å påvirke resultatet i målekortet på en annen måte enn ledere uten brukerkontakt. I og med at både nestleder og alle teamlederne har en viss grad av brukerkontakt så vi oss likevel fornøyde med utvalget.

3.1.7 Utførelse av intervju

Kvale og Brinkmann, her sitert i Johannesen et al. (2011), karakteriserer et kvalitativt forskningsintervju som en samtale, og de legger vekt på at hensikten med intervjuet er å få informanten til å beskrive sin hverdagsverden, slik at de beskrevne fenomenene kan fortolkes av forskeren. Svarene på forskerens spørsmål utgjør de kvalitative dataene i undersøkelsen. I og med at ingen av oss har erfaring med intervju tidligere ble det glemt en del ting i selve intervjusituasjonen, som kanskje kunne gitt oss enda bedre data.

Leder ble intervjuet uken før de andre intervjuene, dette var et kort intervju på bare 15 minutter. Her fikk vi litt bakgrunnsinformasjon vi trengte for å fullføre intervjuguiden vi skulle bruke på teamledere og veiledere. Leder henviste til virksomhetsplaner og mål- og disponeringsbrev for nærmere informasjon, og vi har valgt å bruke dette som data.

Da vi den påfølgende uken skulle gjennomføre de resterende intervjuene hadde vi bestemt oss for å gå inn to og to, for ikke å være alt for overlegne i antall, og på den måten skremme informantene. Vi var også enige om at alle skulle intervjuer hver sin gang, og at den andre skulle stille oppfølgingsspørsmål. Mesteparten av dette skar seg allerede i første intervju. Informanten vi møtte var sykemeldt, og hadde all verdens tid. Hun inviterte alle tre inn på kontoret og pratet som en foss. Vi ble revet med av det hun fortalte, og var flere ganger ganske langt utenfor tema.

Det ble heller ikke til at vi byttet på å intervjuer. Seks av sju intervjuer ble gjennomført av samme person. Dette kan ha hatt innvirkning på utforming av de enkelte spørsmålene. Vi var ikke så flinke å stille oppfølgingsspørsmål som vi hadde planlagt, og et av intervjuene ble litt amputert, ettersom informanten skulle rekke et møte. Selve intervjuet varte i alt fra 30 til 70 minutt, alt etter hvor pratsomme informantene var. Alle intervjuene ble tatt opp på diktafon.

3.1.8 Arbeid i etterkant av intervjuene

Under intervjurunden ble vi oppmerksomme på at det var større forskjell på målstyring i stat og i kommune enn antatt. Dette er ikke et poeng i problemstillingen, men ettersom det kom så klart frem vil det bli en naturlig del av datapresentasjon og analyse.

Før intervjuene ble gjennomført hadde vi en litt annen problemstilling og tilnærming til tema. Selv om vi hadde satt oss godt inn i organisasjonen NAV på forhånd oppdaget vi raskt at det var flere ting vi hadde misforstått, eller ikke fått med oss i det hele tatt. Begrep som parameter og indikator er brukt om hverandre under intervjuet, fordi leder kun bruker ordet indikator, mens Senter for statlig økonomistyring (2010) kun bruker ordet parameter.

Vi lærte mye om kompleksiteten i NAV under disse intervjuene, og om det hadde vært tid og mulighet for det ville vi laget en ny og mer konkret spørsmålsguide, og gjennomført en ny intervjurunde. Likevel føler vi at vi fikk mye god data ut fra intervjurunden.

Etter at intervjuene var gjennomført ble alt transkribert og skrevet ut på papir, for lettere å kunne sammenligne og understreke de data som kom frem. Dette var en tidkrevende prosess, ettersom vi fikk veldig mye informasjon som måtte sorteres.

3.1.9 Validitet

Ordet validitet kan oversettes til gyldighet. Johannesen et al. (2011) skiller mellom tre typer validitet, og en av dem er begrepsvaliditet. Begrepsvaliditet går ut på om dataene er gode representasjoner av temaet som undersøkes. Vår undersøkelse dreier seg om å finne ut hvordan ledelse og ansatte på NAV-kontoret mener at mål- og resultatstyring, og da spesielt målekortet, fungerer hos dem. Vi fikk ulike svar på dette. Utvalget var på sju ansatte i tillegg til leder, og dette er bare en liten del av det samlede antall ansatte på et kontor. Det kan hende andre ansatte, eller andre kontor opplever dette annerledes. Det beste ville derfor vært å ha et større utvalg, men det har vi ikke mulighet til i denne oppgaven. Selv med åtte andre informanter fra samme kontor kunne resultatet blitt et annet. Hvis vi ser bort fra at vi fikk tilgang til alle de fire teamlederne fikk vi heller ikke velge informantene selv, og har dermed ikke kontroll på om leder har valgt de ansatte som for eksempel er mest positive til målekortet. Vi tror likevel ikke dette er tilfellet, ettersom de utvalgte hadde ulike meninger og oppfatninger om emnet. Mye av det som ble fortalt kjenner vi igjen fra tidligere rapporter som er skrevet om emnet. Alt i alt tror vi at de dataene vi har samlet inn er gode

representasjoner av det generelle fenomenet. Størrelsen på utvalget gjør likevel at vi ikke kan konkludere med noe på generell basis.

3.1.10 Reliabilitet

Reliabilitet kan oversettes til pålitelighet. For å teste om de dataene vi har samlet inn er pålitelige kunne vi gjennomført intervjuene på ny med nye informanter, og dermed sammenlignet resultatene. Johannesen et al. (2011) påpeker at vi også kunne latt andre forskere vurdere de dataene vi har samlet inn, for å se om de kommer frem til samme konklusjon som oss. En tredje mulighet er å finne annen forskning på temaet, og sammenligne våre data med det som tidligere er kommet frem. Etersom tiden setter begrensninger når det gjelder å sjekke hvor pålitelige dataene våre er, velger vi å stole på det vi har funnet. I forhold til tidligere undersøkelser om temaet har vi funnet data som samsvarer godt med det som tidligere er kommet frem, og vi konkluderer dermed om at forskningsdataene våre er reliable.

3.1.11 Begrensninger i oppgaven

Da vi skulle utforme problemstillingen hadde vi store problemer med å lande på en vi alle var fornøyde med. Da vi endelig ble enige om emne var det uenigheter om hvilke perspektiver vi skulle se emnet fra. NAV er en stor og komplisert organisasjon som vi i gruppen tidligere bare har sett fra utsiden, og for å få en oversikt over det viktigste har vi lest en rekke rapporter, artikler og veiledninger. Arbeidet med å sette seg inn i selve organisasjonen ble mye større enn først antatt, og problemstillingen kan umulig belyse alle de sidene vi ønsker. Det viste seg også at mål- og resultatstyring i NAV var mer enn forespeilet. NAV bruker flere former for styringsverktøy, både på ledernivå og nedover i hierarkiet. Problemstillingen kan ikke favne om alt som omhandler dette. Målekortet er det styringsverktøyet som omfavner hele organisasjonen, og som viser de styringsparametere og resultatmål som kontoret måles i. Andre styringsverktøy fokuserer på for eksempel kontakt mellom veileder og bruker, eller innhold i aktivitetsplaner, men dette blir ikke målt, og viser ikke igjen i målekortet. Alle disse styringsverktøyene utgjør den samlede mål- og resultatstyringen i NAV. Problemstillingen begrenser seg til å omhandle målekortet.

Vi tar forbehold om at vi kan ha oversett noe, eller misforstått noe som er kommet frem under datainnsamling.

4. Datapresentasjon

I dette kapittelet vil vi presentere de data vi har samlet inn vi i intervjurunden. Mesteparten av data ble innhentet via samtaler, men vi fikk også henvisning til flere dokumenter fra leder. Deriblant virksomhetsplan, og mål- og disponeringsbrev.

4.1 New Public Management & Post-NPM

Enhetsleder ved NAV-kontoret vi har undersøkt forteller at Arbeidsdirektoratet sender ut mål og disponeringsbrev³ til alle fylkene. NAV i det aktuelle fylket jobber det ned til en forenklet utgave, og deretter lager det lokale NAV-kontoret en virksomhetsplan⁴ som sier hvordan de har tenkt å nå disse målene og hva de skal gjøre. Leder har selv bidratt med utarbeidelser av lokale mål og prioriteringer, som da blir integrert i virksomhetsplanen i samarbeid med fylkesdirektør og rådmann. Dette gjør at leder følges tett opp både fra statlig- og kommunalt hold. Leder har i tillegg en viss grad av frihet til å utforme egne strategier og fokusområder for å sikre best mulig måloppnåelse. Et hovedgrep innebærer endringer i organisasjonsstrukturen ved at teamlederne har blitt tildelt personal- og resultatansvar. Leder har i tillegg vektlagt en verdiorientert lederstil, med fokus på å legge forholdene til rette og skape egen drivkraft blant de ansatte, samt frihet til en viss grad og åpenhet for innspill nedenifra- og opp.

Resultatene på måloppnåelsen vises i målekortet, og blir tilsendt kontoret en gang i måneden. I den forbindelse har leder valgt en strategi som innebærer ukentlige tavlemøter for å holde en viss kontroll på måloppnåelsen, og for å kunne iverksette tiltak ved behov.

«For å være i forkant, for å vite hvordan vi ligger an, har vi tavlemøte hver mandags morgen der vi snakker om sist uke, fikk vi bare gjort så og så mange "jobbmatch"... Ja, også på fredagen så rapporterer de på min tavle. På de tavlene setter de strek på hvor mange de har fulgt opp eller hvor mange "jobbmatch" de har gjort, og da vet vi om vi er på rett vei eller

³ Se vedlegg 4

⁴ Se vedlegg 3

ikke, så da kommer ikke resultatene som en overraskelse. Selv om de har gjort det litt i det siste likevel.»

På spørsmål om holdning til målekortet, og om det fungerer hensiktsmessig sier leder:

«Ja, jeg liker det for det viser noe av det arbeidet vi gjør. Det viser volum, og det viser og en type kvalitet (...) Jeg har alltid likt måling, fordi det synliggjør arbeidet vi gjør og det gir oss retning. Dette gjør at vi greier å prioritere i hverdagen og det er disse tingene som er viktige. (...) det er jo opp til lederen å vise sammenhengen mellom kvalitet og volum.»

Det er inngått partnerskap mellom stat og kommune, og i det lokale kontoret samarbeider stat- og kommunalansatte i tverrfaglige team. Leder er ansatt i kommunen men rapporterer til både kommune og stat. Leder får tettest oppfølging fra personalansvarlig i kommunen, men blir også fulgt tett opp fra statlig hold. Leder har også valgt å innlemme kommunale mål i målekortet, og begge gruppene har samme lønnsbetingelser. På spørsmål om hvorfor dette valget ble tatt sier leder:

«Det er fordi at vi er et kontor, et felles mål om å få folk i arbeid. Vi jobber med forskjellige ytelser, og brukerne våre har rett på enten statlige eller kommunale ytelser eller tjenester. Og for at kontoret skal føle seg som en helhet er det viktig at vi synliggjør resultater på alle områder, når vi snakker om hva kontoret gjør. Så er det litt forskjellige indikatorer som måles på kommunes side i forhold til statlig side».

4.2 Mål- og resultatstyring.

4.2.1 Overordnede mål og strategi.

Ifølge leder er NAV sin visjon og overordnede mål fastsatt av departement, og kontoret har derfor ikke har hatt noen direkte innvirkning på disse, og tildelingsbrev kommer fra fylket. Flere fra ledergruppen sier de har liten påvirkning på gitte mål og strategier, bortsett fra å sende råd oppover i systemet. Kommunale mål er fastsatt av leder i samarbeid med teamledere og kommunen, med innspill fra faggrupper.

Ledelsen har selv valgt å ta med kommunale mål i målekortet, og har valgt å gi de kommuneansatte samme lønn som statlige. Leder sier at dette er gjort for å skape en felles

kultur. Kontoret står ansvarlig som en enhet for å nå alle målsettinger i målekortet. Leder sier at ledergruppen derfor bruker mye tid på å snakke om samfunnsoppdraget til NAV, for å skape engasjement for resultatmål i målekortet.

NAV har fire overordnede mål. Av disse er det helt klart «*Flere i arbeid og aktivitet*» og «*Tilpasse tjenester til brukers behov*», som oftest blir nevnt av informantene. Alle informantene sier i den forbindelse at førsteprioritet, som overskygger alle andre mål, er at alle brukere skal ha tak over hodet og basal økonomisk trygghet når de forlater kontoret. Dette må komme på plass før arbeids- eller aktivitetsplaner kan diskuteres.

De to andre hovedmålene i NAV er å utvikle: «*En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning*» og «*Forenkle tjenestene til brukerne*». Leder sier at det kontinuerlig arbeides med å se på hvordan kontoret kan jobbe smart med den brukermassen de har, og hva som må være i fokus. Fra ledergruppen sier flere at de jobber aktivt med sine medarbeidere, for at de skal kunne tilby sine brukere raske og helhetlige tjenester.

Leder sier at bruk av tavlemøter er en intern strategi for å skape fokus på målsettinger som er prioritert fra sentralt hold. Da møtes alle medarbeidere i sine respektive team en gang i uken for å gjøre opp status for oppnådde resultater så langt i perioden. De enkelte teamledere gir så tilbakemeldinger til leder som gjør en oppsummering av resultater, slik at det kan settes inn tiltak om kontoret samlet sett ligger lavt i forhold til resultatmål. Alle informantene liker tavlemøtene, fordi de gir retning for deres arbeid og viser prioriterte resultatmål.

4.2.2 Styringsparametere.

NAV-kontoret ligger i følge en informant litt lavt i måloppnåelse når det gjelder delmålet avgang til jobb. En strategi fra statlig ledelse på fylkesnivå i år, er at kontoret derfor blant annet skal ha hovedfokus på å nå resultatmål i styringsparametere som heter jobbmach.

Å gjøre en jobbmach vil si at det før en brukeroppfølgning må utføres et søk i arbeidsmarkedet sett i forhold til en brukers CV, jobbønsker og interesser, for å finne en stilling som er kompatibel med disse. Får man treff på en jobbmach presenteres disse i brukeroppfølgningen, slik at bruker kan søke stillingen. Kontoret har tidligere hatt dårlig måloppnåelse på dette styringsparametere, og har nå fått klare føringer på at resultatmålet skal nås. Alle informantene ser at dette styringsparametere er nyttig for mange brukere når

det gjelder å kunne få seg en jobb. Men det er også flere som har motforestillinger mot å ta en jobbmatch i hver brukeroppfølging. Disse informantene mener at alle brukere ikke er arbeidssøkere. Det kan være av grunner som alvorlig rusmisbruk og alvorlig sykdom og de anses derfor ikke som reelle arbeidssøkere. På en annen side sier alle informantene at de ser nytten i å forsøke å få for eksempel alvorlig syke folk til å se lys i tunellen, og gi dem et bilde av en god fremtid slik at ikke bare sykdommen står i fokus. Men allikevel ser ikke informantene helt nytten i å telle jobbsøk i målekortet i slike tilfeller.

Tavlemøtene opplever alle informantene som nyttige, fordi de får et fokus på det som er prioriterte oppgaver, og en brifing på hvordan de ligger an. De fleste mener også at de fleste resultatmålene er oppnåelige, og relevante for bruker. Det finnes parametere noen av informantene synes er tullele, fordi de ikke har noen påvirkning på dem, og da bør det ikke settes et resultatkrav. Oppfatningen av «tullele» indikatorer kan også gå på at journalføring skal gjøres innen 24 timer, mens å ta kontakt med en bruker som har ringt, har et resultatmål på 48 timer. Det burde vært omvendt, mener en informant. De fleste sier allikevel at de ikke tenker på måloppnåelse på enkeltparametere i det daglige, de gjør den jobben som må gjøres. Flere synes det er for stort trykk på telling av aktiviteter fra statens side på detaljnivå, og for mange statlige parametere i målekortet. Mange får derfor ikke noe eierforhold til de parameterne som ikke direkte angår deres arbeid. Noen av informantene sier de synes det er et passelig antall styringsparametere, fordi NAV-kontoret har mange ulike brukere med ulike behov å ta hensyn til. Antallet kommunale parametere i målekortet er ikke overveldende, og informantene mener at de er greie og forståelige. Disse har leder og teamledere, med innspill fra medarbeidere, har vært direkte involvert i å utforme.

Flere informanter sier at de opplever at det er lite kvalitativ måling i målekortet. De utarbeider egne notater på for eksempel brukerkontakt, for å registrere at de har mer kontakt med en bruker enn resultatmålet krever. Flere informanter sier at de ofte har langt flere brukeroppfølginger enn det som kreves, fordi brukere er forskjellige og noen trenger tett oppfølging mens andre er mer selvgående. Dette blir ikke registrert i målekortet og må vurderes av leder på andre måter. Ofte er brukere som har behov for tett oppfølging tunge rusmisbrukere, som er vanskelig å få i aktivitet eller arbeid og derfor havner på sosialhjelp. En informant sier: *«Arena er et statlig oppfølgingsverktøy, og de fleste NAV-kontor har valgt å kjøre inn all oppfølgingen sin der. Og der er det mye arbeid, altså det er et kjempegodt*

oppfølgingsverktøy sånn sett, men det er klart at for en del av brukerne våre passer det ikke. For det er tilpasset arbeidssøkere i utgangspunktet. Og det er ikke alle som er det». Videre sies det: «Fra kommunal side er ikke det tett oppfølging. Da er tett oppfølging gjerne to ganger i uken. (...) Det er overhodet ingen tanke for kvalitet i oppfølgingsarbeid. Det er liksom det at du er innom en bruker en gang hver tredje måned.» Det er imidlertid et parameter som reflekterer kvalitet i målekortet mener informanten. Å ringe opp bruker innen 48 timer etter at bruker har tatt kontakt på telefon, viser at man bryr seg, og vil skape tillit i senere oppfølgingsarbeid.

Alle informantene sier imidlertid også at det må være en viss kvantitativ måling for at kontoret skal få kvalitet for den brede massen av brukere. Har vi ikke kvantitet så får vi heller ikke kvalitet, er noe som går igjen i svar. Kvantitativ måling, sier flere, er en forsikring for at ikke alle på kontoret skal jobbe seg for mye inn i spesielle saker, slik at det går utover andre brukere. *«Ja, nå ser jeg det litt oven ifra. Jeg tenker at hvis det ikke er noen styring.. det er ikke sånn at du kan ha et kontor hvor det er et stort antall frittgående folk som vil jobbe akkurat slik det passer dem. Det må styres litt, at det er en retning på hvordan man skal jobbe».*

4.2.3 Resultatmåling og vurdering.

Leder står ansvarlig for at kontoret når sine resultatmål i målekortet. En gang i måneden får kontoret tilsendt et resultatkort fra fylkesnivå, på det de har oppnådd på resultatmål. Leder skal følge opp og evaluere de mer kvalitative resultatene som ikke ligger i målekortet. Det kan for eksempel være om det er utført mer brukerkontakt enn resultatkrav, eller å se på hvordan aktivitetsplaner for brukere er utarbeidet. Leder sier at det er en utfordring å gå inn i systemer å ta stikkprøver av slikt. Det er vanskelig å ha tid til dette arbeidet når det er mange andre prioriteringer å ta hensyn til, ettersom det er et ganske krevende arbeid. Resultatene for de kommunale målene i målekortet må hentes ut manuelt ved kontoret.

I de fire perspektivene i balansert målstyring inngår blant annet bruker- og medarbeiderundersøkelser, og det utarbeides sykemeldingsstatistikk internt. Alt dette sammenstilles med resultater, og brytes ned av leder slik at medarbeidere skal få en forståelse av resultatene som er oppnådd. En teamleder sier at resultater også vil være påvirket av konjunkturer og årstider. Det betyr at arbeidsmengden ved kontoret i noen perioder vil være preget av nedleggelse eller nedbemanning av lokale bedrifter, eller at folk

trenger ekstra penger til jul og lignende. Sykemeldinger internt er preget av sykdomssesong som i resten av samfunnet, og vil også prege resultater i målekortet. Som en teamleder sier: «*vi er et speilbilde av samfunnet*». Alle disse variablene vil påvirke måloppnåelse i målekortet og gjør at det er vanskelig å måle effekter av resultatmål mot hovedmål.

4.2.4 Læring og utvikling.

Hvis kontoret når sine mål får medarbeiderne ros fra leder og kanskje en kake. Om kontoret ikke når et av de prioriterte målene, forteller informantene at det vanker «pes» fra fylkesnivå i form av for eksempel hyppigere rapportering på disse målkravene. Informanter sier det ikke får noen konsekvenser i form av budsjettpåvirkning om de når mål eller ikke, økonomiske incentiver finnes ikke i systemet. Leder sier at i en situasjon der prioriterte mål ikke nås, må det purres, og leder kan be om flere rapporteringer i uken. En teamleder sier at det kan hende man stikker hodet innom kontor hver dag og spør om de har jobbmatchet. Ellers prøver leder å være god på å snakke om samfunnsoppdraget til NAV med sine ansatte. Leder prøver å skape motivasjon og engasjement ved å ta frem de gode historiene om folk de har hjulpet videre i livet.

En teamleder sier at deres team jobber med en prosess der de kontinuerlig søker å forstå hvorfor de ikke når mål, og prøver å bryte det ned for å finne årsaker. Deres team jobber blant annet i rotasjon, der alle skal kunne litt om alle fagfelt. Det er fordi de jobber med kundeinformasjon direkte mot brukere som kommer innom kontoret og trenger veiledning. NAV har opprettet hjelpetelefoner for ansatte hvis de lurer på noe, dessuten står kollegaer med sin fagkunnskap tilgjengelig for å hjelpe. Dette krever ifølge teamleder en viss avlæring ved at folk fra de gamle etatene jobber forskjellig: «*For her har vi det gamle ikke sant, de som har jobbet i sosialen de gjorde sånn, og de som jobbet på trygd gjorde sånn, de som jobbet i A-etat gjorde sånn, så skal dette fallere*».

Alle informantene sier at de lærer noe av målekortet. Det går på hvor fokuset i arbeid skal være til enhver tid, selv om flere ikke alltid er enige i hvordan målekortet virker når det gjelder fokus og kvantitativ telling. Noen sier de mener det blir lagt for liten vekt på god samhandling med bruker og at de ikke måles på alt arbeid de i virkeligheten gjør. Andre igjen sier de synes det er bra å se tall på hvor de står i forhold til måloppnåelse på fokusområder, for på den måten å innarbeide seg gode rutiner. En informant svarer på spørsmålet om målekortet påvirker informantens arbeid og hvordan eventuelt det skjer: «*Ja, det er*

selvfølgelig at du må gjøre en del ting for å følge opp målekortet, at kontoret kommer i mål, i forhold til de indikatorene de skal nå. Problemet i NAV er at det er stadig nye ting du skal gjøre for å følge opp målekortet, men det er ikke sagt et ord om hva du ikke skal gjøre. Du skal bare gjøre mer. Så det er litt av utfordringen».

4.3 Beslutninger, holdninger og adferd

Det kommer klart frem under intervjuene at sosionomene er opptatt av eget fag. De er stolte over yrket og utdanningen sin, og er ikke like begeistret over statens krav til utdanning for å få jobb i NAV. Selv om det er tverrfaglige team hører vi flere ganger fraser som «vi som jobber oppe», «de der oppe», «vi her nede», «de i rotasjon», og det viser godt at kontoret er delt inn i flere ulike grupper og enheter. Flyktningteamet føler seg ikke som en del av resten av kontoret, og mener selv at de har en egen kultur.

Både leder og ansatte på kontoret forteller at NAV opprinnelig er lagt opp etter generalistmodellen, men at dette ikke fungerer helt, og at det derfor opereres med spesialistmodellen i store deler av kontoret. En av faggruppene i de tverrfaglige teamene jobber utelukkende etter generalistmodellen, mens arbeids- og informasjonssenterteamet prøver å generalisere slik at alle skal kunne litt om alt. Det fremkommer av intervjuene at størrelsen på kontoret tilsier at det fungerer best å følge spesialistmodellen, slik at det ikke kastes bort tid på «å stange hodet i vegg» når de ansatte skal utføre arbeidsoppgaver de ikke har nok kompetanse til. Informantene har kjennskap til mål som angår deres arbeidsoppgaver, men må se på målekortet for å huske det som ikke er relevant for dem selv. Alle er pålagt å ta jobbmatch i forbindelse med oppfølging, uansett hvilke brukere de jobber med.

De kommunalt ansatte som jobber med sosialfaglige oppgaver mener at deres arbeidsoppgaver ikke kommer frem i målekortet, og at det bør legges inn mer kvalitativ måling. På spørsmål om målekortet måler innholdet i aktivitetene, svarer en av informantene at «*Det er jo mange som bryr seg om det, men det er ingen som ser det på målekortet for å si det sånt.*» Informanten forteller videre at innholdet kan vise igjen på antall søk i arbeidsmarkedet og på hvor mange som er i tiltak og sånne ting, men at for en

del av dem som jobber med sosialhjelp går oppgavene ut på å hjelpe brukerne med praktiske ting som hus, hjem og ekstrastønnd til jul, og at dette kun telles som en oppfølging, selv om brukeren har fått mange flere oppfølginger. Mange av brukerne er gamle travere som har vært på sosialhjelp i årevis, og som aldri vil komme seg ut i arbeid. Informanten uttaler følgende: *«Så jeg kjenner at målekortet er ikke.. jeg er jo ikke enig i sånn som det virker for å si det sånn. Jeg ser hensikten med det, og jeg ser at fra å komme fra en kultur i kommunen der det ikke har vært noen målinger på noe som helst, annet enn bunnlinjen på budsjett og regnskap, for det er på en måte det som blir målt for i kommunen, og til å bli målt på sånne ting som dette, som egentlig sier veldig lite om hvilken hjelp faktisk bruker får, så synes jeg det er fra den ene ytterligheten til den andre.»*

Samtlige informanter opplever at de ikke har nok tid til å utføre arbeidsoppgavene på en god måte, delvis på grunn av økt krav til rapportering.

Det kommer klart frem at kontoret har sine fokusområder som kommer først, og da stiller andre styringsmål bak disse i rekken. En av de kommunalt ansatte uttaler at *«Det blir hvert fall sånn at en oppfatter gjerne noen deler av jobben viktigere enn andre. Det å få gjort flere jobbmatch er viktigere enn å hjelpe de som trenger å komme seg inn i en bolig for eksempel»*. Informantene forteller at når det er fokus på et område ser de at resultatene der blir bedre, men at kontoret da faller i måloppnåelse på andre områder. Ledelsen mener at det ikke er så farlig å falle på områder hvor måloppnåelsen allerede er god. En av informantene ser ikke poenget i at tidsfristen på journalføring er på 24 timer, mens den er 48 timer på å ringe tilbake til brukere som har prøvd å ta kontakt.

De kommunale målene blir i følge informantene laget av ledergruppen ved kontoret i samarbeid med kommunen. Her står de fritt til å sette de mål som er ønskelig for begge parter. De statlige målene er fastsatt på fylkesnivå, og kontoret har hatt liten innvirkning på disse. Alle som jobber ved kontoret blir talt på antall utførte aktiviteter, men målekortet er laget med tanke på statlige tjenester, og informantene mener at det tar lite hensyn til de kommunale arbeidsoppgavene. Det fremkommer at staten følger mer med og gir mer tilbakemeldinger enn kommunen.

Flere av informantene lister opp visjonen og et eller flere av NAV sine hovedmål, og forteller at dette er det viktigste uansett. Alt de jobber med skal rette seg inn mot dette. Målene i

målekortet er de ikke så opptatt av, noen av dem uttaler at de målene bare er der. Det er kun fokusområdene det jobbes aktivt med, resten går av seg selv.

Innad i oppfølgingsteamet er det en faggruppe som jobber etter generalistmodellen, men dette er den eneste gruppen som er rene generalister. Informantene forteller at NAV er lagt opp etter en generalistmodell, men at det er for stort og komplisert til at dette kan gjennomføres. De ulike teamene har faggrupper med stor kompetanse innenfor sitt felt, og det er ikke mulig å ha oversikten over alt det som de andre gruppene også driver med. En av informantene uttaler at *«på et så stort kontor med såpass stort arbeidspress som her er det ikke effektivt nok. Du får ikke sakene unna, og det er himla frustrerende når du står og stanger og ikke husker, hvordan var nå det igjen, ikke sant»*.

Alle informantene er opptatt av kvalitet i tjenesten, selv om den ikke telles og vises i målekortet. De kommunalt ansatte påpeker at deres tjenester ikke kommer frem av resultatet i målekortet, ettersom de driver mye mer med kvalitative tjenester som ikke blir talt. Mange av de kommunale målene som kontoret har innført må hentes frem gjennom statistikk.

Førsteprioritet for informantene er i hovedsak å sørge for at brukerne har det mest nødvendige for å overleve. Har de ikke det vil dette skaffe merarbeid for de ansatte, og unødvendige bekymringer for brukeren. I tillegg vil brukeren kun fokusere på å få dekke sine viktigste behov, og ikke på veien videre.

De informantene som jobber med langtidsbrukere ser ikke poenget i å utføre jobbmatch for hvert møte. Dette er noe de heller vil konsentrere seg om mot slutten, når brukeren er nærmere arbeidslivet. En av informantene prioriterer å holde teamet sitt vedlike foran veiledninger med bruker.

Det går mye tid bort til rapportering og journalføring. Informantene mener at systemet er tungt og tidkrevende, og er en tidstyv for andre, viktigere oppgaver.

Informantene er samstemte om at kvalitet er viktig i tjenesten. Noen mener at kvaliteten gjenspeiles i kvantiteten, og at styringsparameterne er helt ok når det gjelder å fange opp kvaliteten. Andre mener at målekortet ikke viser noen form for kvalitet. Her er det store forskjeller på kommunalt og statlig ansatte. Ansatte i staten mener at kvalitet går ut på at

kontoret har høy grad av måloppnåelse på aktiviteter eller ting som for eksempel jobbavgang, mens de kommunalt ansatte er mer opptatt av at innholdet i selve tjenesten som utføres skal inneholde høy grad av kvalitet. De er mer opptatt av selve samtalen, og mener dette overhode ikke kommer frem på målekortet. Ettersom styringsmålet angående antall veiledninger går ut på at hver bruker skal ha en oppfølging innen hver tredje måned, får de ikke uttelling på mer enn en oppfølging innenfor det tidsspekteret. Alle oppfølginger over det registreres kun i notater som leder kan gå inn og telle. En veileder forteller at «Når jeg har fire samtaler med en i løpet av tre måneder, så blir jeg bare talt for en. De tre andre plusser jeg på kvalitet. (...) Jeg vet det inni meg.»

En av informantene forteller også at de som jobber med det som tidligere var sosiale tjenester ikke lenger føler at jobben de gjør bli verdsatt, ettersom den ikke blir talt på samme måte som mye annet. Denne informanten er ikke enig i at en oppfølging hver tredje måned er god oppfølging, og at målekortet ikke sier så mye om hvilken hjelp bruker faktisk får.

5. Analyse

I denne delen av oppgaven skal vi prøve å besvare hvordan mål- og resultatstyring, og da spesielt Målekortet, virker på det NAV-kontoret vi har undersøkt, ved å analysere de dataene vi har funnet i lys av teori og tidligere rapporter. Underveis i datainnsamlingen oppdaget vi at forskjellen mellom stat og kommune er større enn antatt, derfor vil vi få med det i dataanalysen.

5.1 New Public Management og Post-NPM:

I følge Christensen et al. (2010) bærer NAV preg av å være en hybrid reform som inneholder elementer fra både NPM og Post-NPM. Nav-kontoret vi har undersøkt er preget av en sterk orientering mot mål- og resultatstyring, både innad i kontoret og fra departement og direktorat. Dette gjenspeiles både gjennom virksomhetsstyringen og den integrerte virksomhetsplanen som danner basis for oppfølging, og som kontrolleres via målstyring (disse er inngående beskrevet i kap. 1.1.2). Et av de klare trekkene fra NPM reflekteres gjennom dette sterke fokuset rettet mot effektivitet, resultater og kontroll. Målekortet som et mål- og resultatstyringsverktøy er med på å sette rammer for de handlingsvalg som utøves, og NAV- kontoret er en selvstendig resultatenhhet som er ansvarlig for sin måloppnåelse. Et annet trekk ved NPM er leders frihet til å organisere arbeidsprosesser og utforme egne strategier for å sikre best mulig resultatoppnåelse. Dette viser seg blant annet ved at leder har gitt teamledere personal- og resultatansvar. Tavlemøter er innført for å holde kontroll og oversikt over måloppnåelsen, og for å sette i verk tiltak ved behov.

Selve hovedgrepet under NAV-reformen - økt lokal koordinering gjennom samlokalisering og strukturell sammenslåing av etatene, samt økt vektlegging av sentral styring og samordning – er ifølge Christensen et.al, klare Post-NPM trekk som er sammenfallende for de fleste NAV-kontor. Partnerskapet mellom stat og kommune er således et uttrykk for mer helhetlig tenkning omkring brukerne og et ønske om en sterkere kollektiv kultur. Dette reflekteres også gjennom de ulike ledergrep som er iverksatt ved kontoret; som innlemmelsen av kommunale mål i målekortet, felles lønnsbetingelser blant ansatte og et sterkt fokus

omkring felles mål. Dette spesifiseres også i en av hovedmålsettingene i NAV; «En helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning».

Konklusjon: På bakgrunn av dette kan en klart konkludere med at NAV-kontoret inneholder en kombinasjon av elementer fra både NPM og Post-NPM. Denne sammenblandingen er med på å gjøre målstyringen ved NAV-kontoret motstridende. Leders økte frihet og autonomi i organiseringen står i et motsetningsforhold til det pålagte ansvaret for måloppnåelse og resultatoppfølging som utvises gjennom målekortet, og som dermed er med på å sette føringer for arbeidsprosesser og handlingsvalg. Dette underbygges også av rapporten fra (Norsk Tjenestemannslag, 2012) om markedsstyring i staten. NTL er kritisk til slik styring og organisering i offentlige organisasjoner, og har fokusert på problemområder tilknyttet dette. Kritikken går i første omgang på at tilhengere av reformer innen NPM lovet mer autonomi, fleksibilitet og desentralisering for organisasjoner og ansatte. Dette ble opphevet ved økt kontroll, standardisering, regulering og statlig styring. Etter rapportens syn er markedsstyring av offentlige organisasjoner også bortimot uforenelig med samfunnsoppdragene offentlig sektor har. De påpeker også at denne type styring er på stadig fremmarsj uten at ansatte har noe de skulle ha sagt (Norsk Tjenestemannslag, 2012).

Konseptet omkring helhetlig tankegang og kollektiv kultur fordrer et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune. Det er visse elementer som kan tyde på enkelte skjevheter i dette forholdet. Hva - og hvilke - lokale prioriteringer og fokusområder som skal innlemmes i målekortet er i praksis opp til lederen selv, og det er ulik oppfølging fra statlig- og kommunal side. Det er forskjellige indikatorer som måles på kommunens side i forhold til statlig side, og nettopp derfor kan utfordringen være å klare å synliggjøre resultatene på alle områder som innbefatter kontoret. Slik sett kan den nye NAV-identiteten bidra til kulturelle utfordringer i organisasjonen og blant de ansatte. Dette mener vi samsvarer med rapporten fra Riksrevisjonen (2012), som sier at ledelsen ved NAV-kontor i en rekke kommuner opplever at den statlige styringen er mer detaljert og systematisk enn den kommunale styringen. Riksrevisjonen hevder at styringsdialogen i arbeids- og velferdsetaten vier liten oppmerksomhet til partnerskapet mellom stat og kommune.

5.2 Mål og resultatstyring

5.2.1 Overordnede mål og strategi

Senter for statlig økonomistyring (2010) forteller at overordnede mål og strategi for å nå disse, skal handle om hva virksomheten skal resultere i for brukere, samfunn og eiere, og det må klargjøres hva som er viktigst å gjennomføre. Kommunal og regionaldepartementet (2002) mener at alle berørte parter i organisasjonen må delta i utforming av mål- og tiltaksplaner, for å få et godt samarbeid. Utvikling og gode resultater vil ifølge Kommunal og regionaldepartementet, fremmes gjennom diskusjoner om visjon og den enkeltes ansvarsområder.

Leder sier at kontoret ikke medvirker i å utarbeide visjon, overordnede mål og parametere på sentralt nivå. De mottar et tildelingsbrev fra fylket, med mål og strategier som skal gjennomføres det neste året. Kontoret har ikke innvirkning på disse, annet enn å komme med innspill på fylkesnivå. Noen av NAV sine hovedmål blir stadig fremhevet av alle informantene, og ledergruppen har fokus på brukere og ansatte. Ledergruppen og faggrupper har sammen med kommunen utarbeidet kommunale mål. Leder har også valgt å ta inn kommunale mål i målekortet og innført like lønnsbetingelser for likt arbeid, for å skape et felles engasjement mellom statlige og kommunalt ansatte.

Konklusjon: NAV er en landsdekkende organisasjon, det er ikke rimelig eller gjennomførbart at alle parter på lavt nivå kan bli hørt i målformulerings- og strategiprosesser. Vi mener det er tydelig at leder allikevel har klart å skape engasjement hos sine medarbeidere. Alle hovedmålene synes å være godt innarbeidet hos informantene og alle har samme syn på hva som er det viktigste. Noe som er i tråd med Senter for statlig økonomistyring (2010) anbefalinger. Ledergruppen har også tydelig engasjement for å utvikle kontoret til beste for brukere og medarbeidere. Kontoret har i tråd med Kommunal og regionaldepartementet (2002) sine anbefalinger valgt å ha medarbeidere med i utarbeidelsen av lokale mål. Noe vi mener vil være med å skape et eierforhold til arbeidsoppgaver og mål blant de kommunalt ansatte. Kontoret har også valgt å ta med kommunale parameter i målekortet og gi likelønn. Dette mener vi viser at ledelsen prøver å skape en felles kultur, for å styrke samarbeid mellom sine ansatte, noe som vi tror også vil komme brukere til gode. Vi får støtte i våre funn fra Arbeids- og velferdsdirektoratet(2012). En intern rapport viser til erfaringer med gode samarbeidsresultater når kommunale indikatorer også er tatt med i målekortet.

Rapporten sier også at det må tilstrebes å skape en felles kultur i Nav. Da vil man oppnå en bedre balanse om oppmerksomheten om kommunale og statlige oppgaver.

Ifølge Senter for statlig økonomistyring (2010) viser en klar strategi hva som er viktigste å gjennomføre for organisasjonen fremover i tid og hvilke utfordringer og risikoer som kan hindre måloppnåelse. Jacobsen og Thorsvik (2007) sier at et målhierarki skal vise klare mål – middel- sammenhenger mot et overordnet mål. De påpeker at det ofte er vanskelig å utarbeide tydelige mål-middel hierarkier i offentlige organisasjoner. Det er fordi mål som er gitt et langsiktig perspektiv ofte er komplekse, og mål-middelsammenhenger kan derfor være uklare og dårlig forstått.

Internt er tavlemøter en strategi kontoret har valgt, for å holde fokus på viktige resultatmål gitt fra regionalt nivå. Alle informantene synes at tavlemøter er et godt verktøy som viser retning og prioriterte resultatmål. Men jobbmatch er omstridt. Alle informantene ser at dette resultatmålet er et nyttig middel for å få folk ut i jobb. Striden står om at mange informanter ikke anser alle brukere som jobbsøkere, og da er jobbmatch ifølge dem ofte ikke et hensiktsmessig middel for å få folk videre.

Konklusjon: Informantene som motsetter seg resultatkravet i jobbmatch, anser ikke prioriteringer fra fylket som en god strategi i dette tilfellet. Rådet fra Senter for statlig økonomistyring (2010), om at strategi skal vise viktige prioriteringer og hvilke utfordringer og risikoer som kan forventes, faller da litt i grus fra statlig side i målekortet. Vi mener at å tvinge igjennom en strategi som går imot folks logikk og tro på egen vurderingsevne, på sikt kanskje kan hemme organisasjonen. Vi mener at kontoret kan risikere at ansattes fokus vris mot å nå resultatmål, uten at de setter spørsmålstegn ved om resultatmålet i utgangspunktet er et bra middel for og nå et høyere mål. Vi mener derfor at fylket ikke tar Jacobsen og Thorsvik (2007) sine advarsler om utydelige mål-middel-hierarkier i offentlig sektor ofte ikke blir forstått. Vi konkluderer derfor med at tavlemøter er en god intern strategi for å vise retning mot mål. Mens mål-middel-strategien fra sentralt hold, ikke alltid blir ansett som logisk og legitim av enkelte ansatte ved kontoret.

5.2.2 Styringsparametere

Senter for statlig økonomistyring(2010) påpeker at det må være et håndterbart antall parametere og realistisk ambisjonsnivå på disse, som igjen resulterer i SMARTE resultatmål. Kommunal og regionaldepartementet (2002) anbefaler at mål utarbeides i samarbeid mellom over- og underordnede, for å skape enighet om drift og utvikling av organisasjonen.

De fleste informantene mener at det er for mange statlige parametere i målekortet på detaljnivå, og at det derfor er vanskelig å få et eierforhold til alle, fordi de har forskjellige oppgaver i de enkelte team. I tillegg oppleves kravene som trykkende fra statlig side; en informant sier at det stadig kommer nye resultatmål uten at andre tas bort, så de må stadig gjøre mer. De fleste resultatmålene anses allikevel som realistiske, målbare og har relevans for brukere. Det er noen få unntak som oppleves som tullete av forskjellige grunner. De kommunale målene opplever de fleste informantene som greie og forståelige. Det er fordi de har vært med å utarbeide slike parametere, direkte eller indirekte gjennom sine ledere. Det er imidlertid ventet endringer i kommunale mål.

Konklusjon: De kommunale målene mener vi er utarbeidet med hensyn til Kommunal og regionaldepartementet (2002), anbefalinger om samarbeid. Det tror vi er med på å skape et godt eierforhold blant ansatte til disse resultatmålene i målekortet. Men det ventes også at det kommer mer detaljstyring og flere indikatorer fra kommunen, noe som vi mener kan skape en usikkerhet om fremtidens arbeidspress. Vi mener også at de fra statlig hold ikke følger Senter for statlig økonomistyring (2010) sine anbefalinger om et håndterbart antall SMARTE parameter, fordi ansatte ikke greier å ha oversikt over alle mål, og prioriterer dem som påvirker deres eget arbeid mest. Det kan derfor tenkes at medarbeidere ikke føler et felles ansvar for at alle resultatmål i målekortet nås. Noen parametere oppleves også som tullete, og ønskes fjernet eller endret og er derfor ikke et akseptert mål som Senter for statlig økonomistyring (2010) mener det må være.

Senter for statlig økonomistyring(2010) og Kommunal og regionaldepartementet (2002) sier at det må være en balanse mellom de fire perspektivene i BMS. Man må ha balanse i kvalitativ og kvantitativ måling for at man ikke skal overse viktige sider ved organisasjonen. Christensen et al. (2013) sier at utarbeidelse av resultatmål ofte resulterer i aktivitets- og prosessmål. Videre sier de at fokuset på aktiviteter kan føre til at ansatte kan vri fokuset på å løse enkle oppgaver, fordi disse er lettest å oppnå telling på.

De fleste informantene sier at det er lite kvalitativ måling i målekortet, ved at det telles mye på aktiviteter. Imidlertid mener også de fleste at kvalitet også kan vises ved å telle for eksempel antall oppfølginger, fordi da viser man bredden på det som gjøres for brukerne. Flere informanter fra kommunal side, sier at de ikke føler at alt de gjør gjenspeiles i målekortet, fordi de ikke måles på visse typer arbeid. Antall brukeroppfølginger fra kommunalt nivå er tilpasset brukeres behov og situasjon. Leder sier at kvalitativ måling må skje ved å ta stikkprøver av disse medarbeideres arbeid i det daglige. Dette er vanskelig å få til, fordi det er mange andre krav som også må prioriteres fra statlig og kommunalt hold.

Konklusjon: Alt i alt vurderer vi utfra informantenes svar, at mange resultatmål er i tråd med Senter for statlig økonomistyring (2010) sine anbefalinger om balanse mellom kvantitativ og kvalitativ måling. Imidlertid er det opp til leder å vise og sjekke kvaliteten i ansattes arbeid. Det er en stor overvekt av kvantitativ telling på aktiviteter. Det virker heller ikke å være nok kommunale resultatmål i målekortet, derfor fanges ikke flere deler av det arbeidet opp i resultater. Det virker heller ikke for oss som at statens resultatmåling tar hensyn til kommunale mål og deres ansattes kvalitetsarbeid i målekortet. Dette mener vi at funn i internrapporten fra Arbeid -og velferdsdepartementet(2012) støtter oss i. Den viser til at samarbeidet mellom kommune og stat, fører til stor slitasje på ene ledere i forhold til rapportering i to styringslinjer. Det er også et stort fokus på å telle aktiviteter i statlig regi. Det henvises i rapporten til at det er stor variasjon i hvordan kommune og stat måler og følger opp resultat, og at staten tar lite hensyn til kommunale mål. På bakgrunn av at Christensen et al. (2013) sine advarsler om mulighet for vridning i uheldig retning i oppgaveløsning, mener vi at det er en fare for at kommuneansattes fokus kan vris til oppgaver som synliggjøres i målekortet. Kontoret kan derfor etter vår vurdering stå i fare for å overse viktige sider ved organisasjonen ved ikke å ta nok hensyn til kommunale mål, noe som kan hindre måloppnåelse.

5.2.3 Resultatmåling og vurdering

For å vurdere effekter må man i følge Senter for statlig økonomistyring(2010) kunne se/måle endret tilstand hos brukere eller i samfunn. Dette er ifølge SSØ krevende, fordi mål og effekter er abstrakte og det er vanskelig å finne gode, entydige og målbare parametere på for eksempel kvalitet. Disse må også være sammenlignbare over tid. Det må da skilles i

produksjonskvalitet internt, og opplevd kvalitet gjennom brukerundersøkelser. Kommunal og regionaldepartementet (2002) sier at det også må skilles mellom eksterne og interne forhold i organisasjonen.

Kontoret får tilsendt utarbeidede resultater for inne værende måned en gang i måneden, og skal da vurdere måloppnåelse. Leder og teamledere sier det er vanskelig å se effekter og resultatmål i sammenheng, fordi det er mange komplekse sammenhenger å ta hensyn til. Opplevd kvalitet fanges opp av bruker- og medarbeiderundersøkelser som NAV systemet innhenter og utarbeider. Eksterne endringer i arbeidsmarked og samfunnsliv og interne forhold ved kontoret, må ses i sammenheng med resultatmål og opplevd kvalitet. Internt vil i tillegg det å ha tid til å undersøke og sammenstille resultatmål med kvaliteten på medarbeideres arbeid også være problematisk.

Konklusjon: Derfor kan vi antyde med bakgrunn i Senter for statlig økonomistyring (2010) og Kommunal og regionaldepartementet (2002) sine vurderinger, at det er vanskelig og krever en stor arbeidsmengde av leder å påvise effekter av deres arbeide for sine medarbeidere, gjennom å sammenstille resultatmål mot hovedmål. Det er fordi det er krever langsiktig sammenstilling med tidligere sammenlignbare resultater. Å måle effekter for samfunn og brukere er vanskelig når variabler i samfunnsliv og arbeidsmarked stadig endrer seg. Interne forhold ved kontoret som sykefravær, vil også få betydning på måloppnåelse på resultatmål.

5.2.4 Læring og utvikling

Senter for statlig økonomistyring(2010) sier at det må avtales hvor ofte styringsparametere i målekortet følges opp og drøftes. Og at det kun drøftes avvik eller uheldig innvirkning.

Hensikten er at resultater drøftes og brukes av ledelse og ansatte for å finne tiltak for å få en bedre måloppnåelse. I den daglige interne styringen må det tas hensyn til stadig endrede omgivelser, og derfor må parameterne egnethet bli løpende vurdert. Christensen et al.(2013) hevder at mål- og resultatstyring som det er ment brukt i privat sektor, krever at resultater får konsekvenser for budsjett, organisering og økonomisk belønning /straff som motivasjonsfaktor. Christensen et al. sier også at slike konsekvenser ikke er innarbeidet i forvaltningen, på grunn av tradisjonell kultur og fordi man er redd for negative vridninger i kjølvannet.

Målekortresultater utarbeides ifølge leder en gang i måneden på regionalt nivå og oversendes så kontoret. Ledergruppen sier at de først diskuterer disse, før det bringes videre til medarbeidere. Det er de prioriterte resultatmålene som diskuteres med de ansatte; om disse er nådd eller ikke. Informanter sier det får små konsekvenser om de ikke er enige i hvordan målekortet virker. De kan komme med råd til sin nærmeste leder, men parameter og resultatmål endres ikke av den grunn fra regionalt hold i løpet av året. Det får også små konsekvenser om kontoret kommer i mål med prioriterte resultatmål eller ikke. Den belønning/straff som er i kontoret opplever alle informantene som greit i forhold til samfunnsoppdraget til NAV. Det får ingen konsekvenser for budsjett og ressurser, og informantene mener de ikke kan gjøre mer enn de gjør i det daglige. Det er fokus på å finne ut hvorfor de ikke når resultatmål internt i kontoret, ved at det ses etter årsaker i forhold til hvordan de gjør jobben sin.

Konklusjon: Vi mener kontoret lang på vei følger Senter for statlig økonomistyring (2010) anbefalinger. Regionalt og sentralt nivå tar imidlertid ikke hensyn til at medarbeidere i kontoret synes at noen parametere ikke fungerer. At resultater ikke får konsekvenser i form av kutt eller belønning i budsjetter og incentiver, er ifølge Christensen et al. (2013) ikke slik mål- og resultatstyring er ment å fungere når det gjelder motivasjon. Alt i alt kan dette være med å forklare at kontoret har stort engasjement i arbeidet sitt. Det kan kanskje også forklare litt om hvorfor kontoret ikke kommer i mål med alle resultatmål, når konsekvensene i form av belønning og straff er så små.

Ifølge Senter for statlig økonomistyring(2010) er selve hensikten med mål- og resultatstyring at organisasjonen skal lære. Styringshjulet forutsetter at det kan gjøres endringer i alle ledd når resultater ikke svarer til forventninger.

Alle informantene sier de lærer noe av målekortet. Dette går på prioriteringer og fokus de har fra sentralt, regionalt og kommunalt hold. Hvordan målekortet ellers bidrar til bedre måloppnåelse på hovedmål i det det daglige arbeidet ved kontoret, virker informantene å være usikre på. De sier at de ikke tenker på målekortet og resultatmål i det daglige; de gjør det som må gjøres. Det antydes at det kommer stadig flere parametere fra statlig hold i målekortet, og de har lite medbestemmelse i prosessen med å evaluere og bestemme tiltak for forbedring.

Konklusjon: Alle informantene sier de lærer noe av målekortet. Imidlertid kan det fra de opplysningene vi har fått fra dem være vanskelig å se noen reell læring i forhold til styringshjulet. Målekortet er i form av ledergruppens påvirkning, med på å sette fokus på prioriterte arbeidsoppgaver og aktiviteter. Men vi er usikker på om alle parameterne stemmer med og måler det som foregår i det daglige arbeidet med brukere og deres behov. Hensikten med mål- og resultatstyring som Senter for statlig økonomistyring (2010) refererer til er derfor vanskelig å spore. Det er etter våres syn fordi det i et kortsiktig perspektiv fra sentralt og regionalt hold, blir tatt lite hensyn til informantenes syn på målekortet og de parameterne de arbeider etter i det daglige.

5.3 Beslutninger, holdninger og adferd

I følge Jakobsen og Thorsvik (2007) kan det utvikles subkulturer som følge av ulike profesjonskulturer innad i organisasjonen. Lojaliteten til egen profesjon vil ligge som et bakteppe i beslutningsatferd og oppgaveløsning.

Det er tydelige grupperinger innad i organisasjonen vi har besøkt, og sosionomene er særlig opptatt av eget fag.

Konklusjon: Dette viser oss at NAV-kontoret har flere subkulturer, noe som kan påvirke beslutninger og oppgaveløsning når det kommer til målene i målekortet. Spesielt sosionomene har en egen sosial identitet, noe vi tror bidrar til at de handler mer etter hensyn til brukere og deres opplevelse enn målekortet tilsier.

Jakobsen og Thorsvik (2007) hevder at de ansattes oppmerksomhet kan styres ved å la dem jobbe med spesialiserte arbeidsoppgaver, og samtidig skjermes for forhold som ikke er av betydning for oppgaveløsning. De ansatte vil også selektivt konsentrere seg om det som er relevant for dem selv og deres arbeidsoppgaver.

De ansatte forteller at de for det meste jobber etter spesialistmodellen, men at det opprinnelig er lagt opp til generalistmodell i deler av kontoret. De kommunalt ansatte føler seg ikke sett på samme måte som de statlig ansatte når det kommer til arbeidsoppgaver og

resultater i målekortet. Dette samsvarer med rapporten Røysum (2012) har skrevet om Sosialarbeidere under press, som sier at sosialarbeidere opplever utfordringer med å gjøre kompetansen sin synlig, og at deres fagkultur og yrkesverdier gis relativt liten plass i NAV. Sosialarbeiderne opplever i følge Røysum (2012) at statens oppgaver og arbeidsmåter har dominert NAV-reformen.

Konklusjon: Målekortet måler hele kontoret under ett. Dette mener vi er en tilnærming til generalistmodellen, ettersom det legges til grunn at alle måles i alt. Et eksempel er at de som jobber med alvorlig syke mennesker må bruke tid og oppmerksomhet på å utføre en jobbmatch de mener ikke er relevant for brukeren. Etter det vi kan se tar ikke målekortet hensyn til at de ansatte har begrenset rasjonalitet, men forutsetter at hele kontoret bør måles i alt. Samtidig viser det seg at de ansatte har fokus på det som angår dem selv og deres arbeidsoppgaver, og ikke lar seg styre direkte av målekortet. Det kommer spesielt godt frem at de som tidligere jobbet i sosialtjenesten har fokuset sitt mer på brukere og kvalitetsmessig oppfølging enn på målekortet.

I følge Jacobsen og Thorsvik (2007) er målkonflikter noe som oppstår når det er uenighet om målsettinger. Det kan være uenighet mellom ulike grupper eller enheter om hva som bør måles, eller hvordan måloppnåelsen bør gjennomføres. Sterke fagmiljø eller profesjoner med mye makt kan presse sine interesser gjennom. Offentlige organisasjoner har mange hensyn å ta, noe som også kan være en kilde til målkonflikter.

De kommunale målene som er satt på dette NAV-kontoret gir ikke resultater i målekortet. Dette kan oppleves sårt for de kommunalt ansatte, de føler ikke at jobben de gjør blir verdsatt. De som jobber med sosiale tjenester, som altså er kommunalt ansatte, mener også at staten har satt for lave styringsmål når det gjelder kvalitet. Det er også forskjeller mellom stat og kommune når det kommer til hva som oppleves som god kvalitet. De ansatte opplever at staten er mye sterkere enn kommunen når det kommer til målstyring, og det kommer frem at det er større krav til effektivitet enn til kvalitet. Staten er veldig detaljstyrende.

Konklusjon: Her ser vi at det er uenigheter mellom statsansatte og kommunalt ansatte når det kommer til hva de mener bør måles. Dette samsvarer med det som fremgår av rapporten fra Norsk tjenestemannslag (2012), som sier at kritikken mot mål- og

resultatstyring i NAV legger vekt på at det må inn mer kvalitativ måling og mindre kvantitativ måling. De kommunalt ansatte ønsker større vekt på kvalitet i innhold, mens de ansatte i staten mener at antall sier noen om kvalitet. Det er også lagt mye vekt på jobbmatch og kontakt med arbeidslivet, noe som er mindre viktig for de som jobber med personer langt fra arbeidslivet. Det er også en konflikt mellom stat og kommune, i og med at staten er mye sterkere og mer detaljstyrende enn kommunen, og presser på for at kontoret skal nå deres mål. Norsk Tjenestemannslag (2012) forteller at denne detaljstyringen virker demotiverende og gjør at ansatte over tid blir mer uselvstendige, noe som dermed gir dårligere resultater. Vi ser også en konflikt mellom effektivitetskrav og krav til kvalitet. Med tanke på hvor opptatt samtlige informanter er av kvalitet i tjenesten kan vi tenke oss at de fleste bryr seg mindre om antall aktiviteter enn om kvalitet. Ut fra dette mener vi at det helt klart er målkonflikter i NAV, og at målekortet er med på å bidra til disse konfliktene. Dette fordi staten er sterkere enn kommunen, og fordi de to partene har noe ulike målsettinger. De ansatte er klar over dette, og selv som de jobber mot måloppnåelse på statlige styringsparametere i målekortet tar de likevel mer hensyn til innholdet i egne arbeidsoppgaver.

Jacobsen og Thorsvik (2007) sier at målforskyving går ut på at de egentlige målene til organisasjonen må vike for andre mål. De ansatte kan jobbe mot egeninteresser i stedet for organisasjonens interesser. Arbeidsdeling og spesialisering har vist seg å kunne vri fokus bort fra hovedmålet.

Innledningsvis i denne oppgaven ble hovedmålene til NAV listet opp, og flere av informantene nevner et eller flere av dem under intervjuene. Det kommer klart frem at alle vet hva organisasjonens visjon og hovedmål er. De ulike teamene og faggruppene konsentrerer seg mest om målene som angår dem og som de har noen innvirkning på, selv om kontoret har klare fokusområder som skal prioriteres.

Konklusjon: NAV-kontoret kunne her risikert at det økte fokuset på noen av målene ga målforskyving ved at andre mål ikke ble prioritert. Dette viser seg og ikke å være tilfellet, da vi ser at de ansatte likevel prioriterer de målene som er mest relevante for dem selv. Informantene forteller at staten er mye sterkere i målstyring enn kommunen. De ansatte har liten innvirkning på de statlige målene, men det er her de får mest tilbakemeldinger fra om hvordan de ligger an i måloppnåelse. De kommunale målene må føres på målekortet i

etterkant. Dette kan føre til en målforskyving ved at kontoret fokuserer mest på de styringsparameterne som staten måler via målekortet. Dette kommer også frem av Riksrevisjonen (2012), som hevder at det bør vurderes å lage et felles mål- og resultatstyringssystem for NAV-kontorene, for å bidra til videreutvikling av partnerskapet mellom stat og kommune. Fokuset på jobbmatch og rapportering kan også bidra til målforskyving.

Jakobsen og Thorsvik (2007) påpeker at måling kan skje kvantitativt eller kvalitativt. Ofte er det enklere å måle kvantitet, og dette kan føre til at fokuset blir vridd bort fra kvalitet.

Noen av informantene hevder at kvaliteten gjenspeiles i kvantiteten når de ser resultatene i målekortet. Samtidig er samtlige informanter enige om at kvalitet er viktig, og at målekortet overhodet ikke viser noen form for kvalitet. Sosionomene føler ikke at jobben de utfører blir verdsatt på samme måte som de statlige arbeidsoppgavene.

Konklusjon: Dette leder oss til å tenke at det kan bli en målforskyving ved kontoret, ved at kvantiteten får større fokus i målekortet enn kvalitet. Vi mener likevel at dette ikke er tilfellet. I den grad vi oppdager målforskyving er det når de ansatte føler at de må fokusere på antall jobbmatch, når de mener dette ikke har relevans for den gruppen av brukere som de jobber med. Selv om kontoret praktiserer arbeidsdeling og spesialisering er det likevel et hovedfokus på å hjelpe brukeren mest mulig. Med tanke på hva informantene forteller at de prioriterer høyest, og at samtlige har god kjennskap til organisasjonens visjon og hovedmål, vil vi i det store og hele påstå at alle informantene jobber med dette i bakhodet, og legger liten vekt på at aktivitetene de gjør skal registreres i målekortet.

6. Konklusjon

Fra nasjonale mål til lokal praksis: Hvordan fungerer mål- og resultatstyring for ledelse og ansatte ved et NAV-kontor?

Vi ser klart at staten driver sterkere detaljstyring enn kommunen. Dette kan synes å gi et ujevnt fokus når det kommer til prioriteringer hos ledelse og ansatte, og kan bidra til målkonflikter. Mål- og disponeringsbrev fra arbeids- og velferdsdirektoratet gir ingen kommunale mål, dette må føres på i etterkant om leder velger det. Dette gir inntrykk av at målekortet er et statlig styringsmiddel som ikke tar hensyn til et partnerskap med kommunen.

Målekortet fokuserer på kvantitet, og sier ikke noe om innholdet i de utførte aktivitetene. De ansatte etterlyser mer kvalitativ måling, mangelen på dette er en av hovedårsakene til den negative innstillingen til målekortet, noe som også kan føre til målkonflikter. De ansatte opplever at målekortet ikke gjengir arbeidet de faktisk gjør. Vi tenker at statens fokus på kvantitet kan føre til en samlebåndsmåling. Vi mener likevel at de ansattes fokus på kvalitet bidrar til å gi en tilpasset brukeropfølging.

Mål- og disponeringsbrevet fra staten er med på å sette fokus for hva kontoret skal prioritere av aktiviteter i målekortet. Dette er statens strategi for økt måloppnåelse. Vi ser derfor at målekortet og strategien for å komme i mål er med på å legge føring for de ansattes handlinger og aktiviteter. Likevel ser vi at de ikke fullfører aktiviteter, for eksempel når de tar jobbmatch men ikke presenterer resultatet for brukeren. På denne måten er det mulig at de ansatte kan manipulere resultatet i målekortet. De ulike subkulturene innad i organisasjonen har fokus på aktiviteter som er relevante for dem, men de overordnede målene ligger likevel til grunn for alt de gjør.

For mange resultatmål kan føre til manglende eierforhold til de enkelte målene. Selv om målekortet måler hele kontoret under ett, har ikke de ansatte oversikt over alle målene, og velger å fokusere på de som angår deres arbeidsoppgaver. Vi mener at målekortet tar utgangspunkt i generalistmodellen, en modell som ikke fungerer på et kontor av denne

størrelsen. De ansatte jobber hovedsakelig i spesialiserte grupper, og ønsker færre mål som er mer rettet mot deres arbeidsoppgaver.

Aktivitetene de ansatte utfører gir resultat i målekortet i form av kvantitative resultater. Vi tenker at de ansatte lærer hvordan de skal utføre de enkelte aktivitetene som er i fokus, men de ser ikke direkte effekter av arbeidet. Dette er en av hovedhensiktene med mål- og resultatstyring, og når det mangler mister dette styringsverktøyet noe av poenget.

Om kontoret scorer lavt på noen av resultatmålene får det kun konsekvens i form av «pes» fra fylket. Mål- og resultatstyring er en del av NPM-filosofien, som opprinnelig er konstruert for privat sektor. Privat sektor har mulighet for å bruke incentiver for å motivere sine ansatte til måloppnåelse, noe som ikke er tilfelle i offentlig sektor. Vi tenker at manglende incentiver og «straff» vil gi likegyldighet til om kontoret når sine mål eller ikke.

I og med NPM og post- NPM er opphavet til mål- og resultatstyring mener vi at disse filosofiene indirekte er med på å sette dagsorden for ledere og ansattes. Leders økte frihet og autonomi som følge av NPM står i et motsetningsforhold til det pålagte ansvaret for måloppnåelse og resultatoppfølging som ble innført med post-NPM. Målekortet er et eksempel på dette. Dermed er NPM og post-NPM med på å sette sterke føringer for arbeidsprosesser og handlinger som er forventet for å få resultater i målekortet.

Leder retter seg etter pålagt føringer, og har et stort engasjement for å motivere og utvikle sine ansatte innenfor gjeldende handlingsrom. Vi mener at mål- og resultatstyring er med på å sette fokus for hva som skal prioriteres i NAV. Resultatet av undersøkelsen viser videre at målekortet har liten innvirkning på handlinger og beslutninger hos den enkelte i det daglige arbeid. Vi vil antyde at mål- og resultatstyring ikke fungerer helt etter hensikten, som er å bidra til læring, utvikling og forbedring av virksomheten.

Vi ser også at det er en skjevhet i samarbeidet mellom stat og kommune, og det kunne vært interessant å gjøre en grundigere undersøkelse av dette ved en senere anledning.

7. Litteraturliste

- Arbeids-og velferdsdirektoratet. (2012, Mars 03). *Rapport om partnerskapet i NAV*. Hentet fra NAV:
<https://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/Erfaringer+fra+partnerskapet+-+og+tiltak+som+styrker+det.319385.cms>
- Arbeids-og velferdsdirektoratet. (2014, Mars 03). *Kunnskapsoppsummering om partnerskap mellom stat og kommune i nav kontorene*. Hentet fra NAV:
<https://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/Erfaringer+fra+partnerskapet+-+og+tiltak+som+styrker+det.319385.cms>
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Roness, P. (2010). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Lægreid, P., Roness, P. G., & Røvik, K. A. (2013). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I., & Thorsvik, J. (2007). *Hvordan organisasjoner fungerer*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Johannesen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. (2011). *Forskningsmetode*. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Kommunal og regionaldepartementet. (2002). *Regjeringen*. Hentet fra Resulatat og dialog - Balansert målstyring i kommunal sektor:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/rundskriv/2002/publikasjonsnummer-h-2130.html?id=109037>
- NAV. (2014, Januar 7.). *Målstyring ved bruk av målekort*. Hentet fra
https://www.nav.no/Om+NAV/_attachment/315630?_ts=13856639090&download=true
- NAV. (2014, 03 01). *Om NAV*. Hentet fra <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV>
- NAV. (2014, 03 01). *Organisering av NAV*. Hentet fra
<https://www.nav.no/Organisering+av+NAV.355308.cms>
- Norsk Tjenestemannslag. (2012). *Markedsstyring i staten-Utfordringer-og NTLs forslag til tiltak*.
http://www.ntl.no/ikbViewer/Content/99683/NTL_Markedsstyring_2012_low.pdf.
- Røysum, A. (2012). *Sosialt arbeid i nye kontekster. En studie om sosialarbeideres erfaringer med NAV-reformen*. Oslo: HiOA.

Senter for statlig økonomistyring. (2010). *Veileder. Resultatmåling. Mål og resultatstyring i staten*. Senter for statlig økonomistyring.

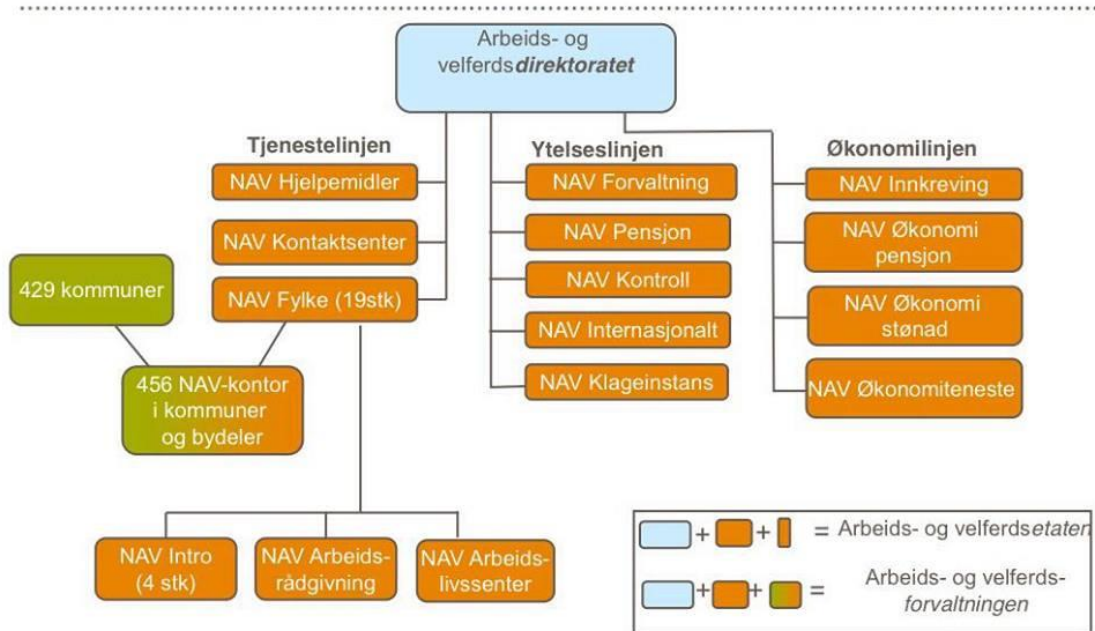
SSB. (2014, 04 28). *Offentlig sektor*. Hentet fra Nøkkeltall: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/nokkeltall>

St.meld.nr.7. (2008-2009). *Et nyskapende og bærekraftig Norge*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/nfd/dok/regpubl/stmeld/2008-2009/stmeld-nr-7-2008-2009-/8.html?id=538107>.

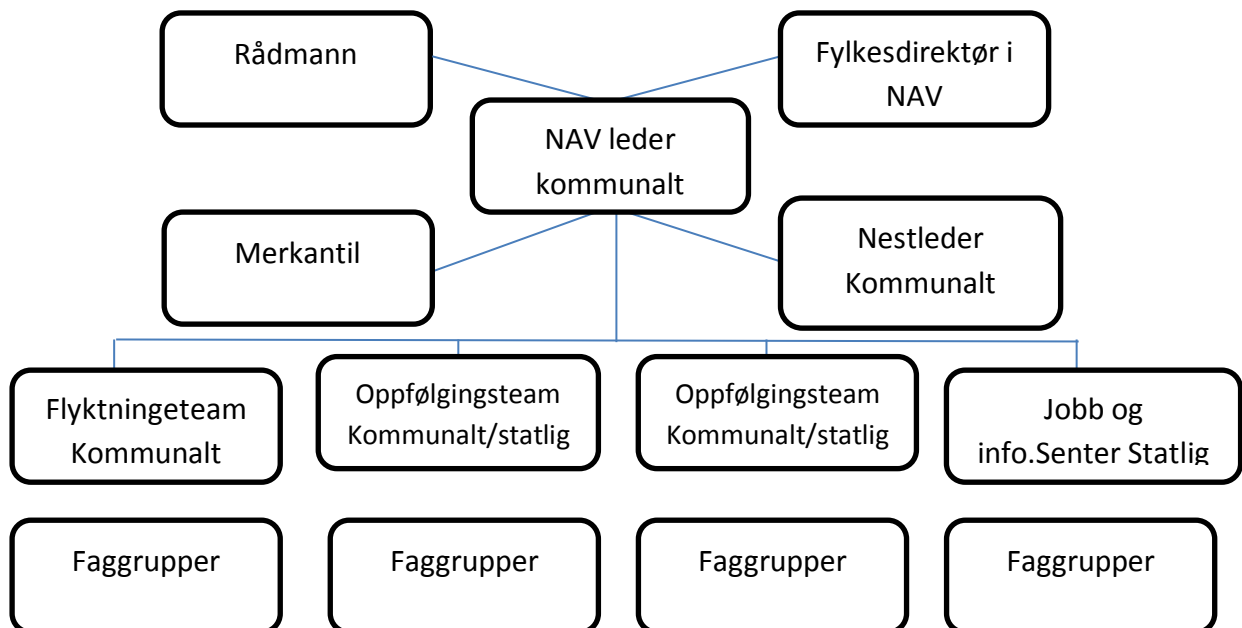
8. Vedlegg

8.1 Vedlegg 1. Organisasjonskart for NAV.

Organisasjonskart for NAV fra 1.1.2013



hentet fra <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV/organisasjonskart>



Organisasjonskart for kontoret. Lånt av leder.

8.2 Vedlegg 2. Intervjuguide

Intervjuguide for leder

1. Kan du fortelle hvorfor du har innlemmet kommunale mål i målekortet?
 - Hvordan er antallet på kommunalt ansatte og statlig ansatte her på kontoret?
 - Er du ansatt i stat eller kommune?
2. Hvor får du tettes oppfølging i forhold til måloppnåelse; stat eller kommune?
 - Hvorfor?
3. Hvor ofte endres målene i målekortet?(Både styringsindikatorer og måleparametere)
 - Hender det at mål kommer til eller endres på bakgrunn av hva omgivelsene (lokale brukere, statlige/kommunale politikere, media) er mest opptatt av?
4. Hvordan motiverer du dine ansatte; bruker du incentiver, eller «straff» om målene ikke nås?
 - Hvorfor/hvorfor ikke?
 - Konsekvensen for mangel på måloppnåelse vil da være?
 - Hender det at måleparametere øker om dere kommer i mål? Hvorfor/Hvorfor ikke?
 - Kan du fortelle litt om den gule ledertrøya og din holdning til den?
5. Hva er din holdning til målekortet?
 - Fungerer målekortet hensiktsmessig i sin nåværende form?
 - Hva er ditt inntrykk av de ansattes holdning til målekortet?
 - Kan motstanden ha noe med alder/tidligere erfaring på de ansatte på å gjøre?
6. Hvor mye tid vil du anslå at du bruker på arbeid relatert til målekortet per dag?
 - Opplever du at målekortet er en tidstyv?
7. Kan du fortelle hvordan samarbeidet mellom stat og kommune er lagt opp?
 - Baseres samarbeidet på generalistmodellen?

Intervjuguide for teamledere og veiledere

Gjennom intervjuet vil vi bruke begrepet «styringsindikator» for å beskrive det dere måles i.

INTRODUKSJON

1. Hvor lenge har du vært ansatt i NAV?
2. Hvilken stilling har du?
 - Er du ansatt i stat eller kommune?
3. Hvilken utdanning og bakgrunn hadde du før du fikk din nåværende stilling i NAV?
4. Kan du fortelle litt om hvilken opplæring du har fått i bruk av målekortet?
5. Var du kjent med mål- og resultatstyring før du begynte i NAV?
 - Hvis ja; hvordan skiller NAV-målekortet seg fra tidligere erfaringer?
 - Hvis nei; tror du målekortet påvirker arbeidet ditt på noen måte?

GENERELT OM ARBEIDSDAGEN

6. Kan du fortelle oss hva du gjør i løpet av arbeidsdagen, fra du kommer til du går?
 - Kan du utdype det?
 - Hvorfor/hvordan?
7. Kan du fortelle hvordan du avgjør hvilke arbeidsoppgaver som skal prioriteres først?
 - Hvilken rolle spiller målekortet i valg av arbeidsoppgaver?
 - Opplever du at noen arbeidsoppgaver er viktigere enn andre?
 - Hva mener du og hvorfor?

STYRINGSPARAMETERE

8. Er du involvert i prosessen med å utforme lokale styringsparametere?
9. Målekortet: hva mener du er viktig og riktig å måle?
- Samsvarer ditt syn med det målekortet faktisk måler?
 - Kan du utdype hvorfor/hvorfor ikke?
10. Hva er din oppfatning av antallet styringsindikatorer i målekortet?
- Hvorfor mener du det er for mye/lite?
11. Kan du fortelle om noen av måleparameterne er satt urealistisk høyt? (Er det realistisk med måloppnåelse på alle indikatorene?)
- Opplever du at noen av målene tar mer hensyn til omgivelsene enn til brukerne?
 - Hender det at styringsindikatorene endres etter hva som er in i tiden ute i omgivelsene?(Blant brukere, media, lokalpolitikk)
12. Hvor mye tid vil du anslå at du bruker på arbeid relatert til målekortet per dag?
- Kan du fortelle hvor mye av den tiden som går direkte med til å fylle ut målekortet?
 - Opplever du at målekortet blir en tidstyv for andre arbeidsoppgaver?
13. Vil du si at det legges mest vekt på enten statlige eller kommunale mål her på kontoret?
- Kan du utdype det?

RESULTATMÅLING OG VURDERING

14. Opplever du at du har nok tid til å utføre arbeidsoppgavene dine på en god måte?
- Kan du fortelle mer om det?
15. Hvordan vil du håndtere en situasjon hvor du ser at du ikke vil komme i mål med et eller flere av styringsindikatorene?
- Vil du prioritere disse styringsindikatorene foran andre?
 - Kan du fortelle hvorfor/hvorfor ikke?
 - Risikerer du da og ikke nå andre mål?

16. Opplever du at noen styringsindikatorer er viktigere å komme i mål med enn andre?
- Kan du fortelle om det er ledelsen som legger mest vekt på disse, eller om det er fordi de er viktige for deg?
17. Hva mener du bør legges mest vekt på når resultatene i målekortet evalueres?(Kvalitet eller kvantitet)
- Kan du fortelle hvorfor du mener dette?

LÆRING OG FORBEDRING

18. Kan du fortelle litt om hvordan du får tilbakemeldinger på dine resultater på målekortet?
- Er dette individuell eller gruppevis tilbakemelding?
19. Hvilke konsekvenser får det om du ikke når noen av målene?
- Hva burde vært konsekvensen etter din mening?
 - Opplever du konsekvenser som en straff?
 - Hvordan bidrar du til å utforme tiltak for oppfølging?
20. Hvilke konsekvenser får det om du kommer i mål?
- Hva burde vært konsekvensen etter din mening?
 - Opplever du konsekvensen som belønning?
21. Hva er din holdning til målekortet?
- Hva syns du om å bli målt på denne måten?
 - Hva lærer du av det?
22. Er målekortet et verktøy som gjør arbeidsdagen din enklere/bedre, eller setter det begrensninger? (På hvilken måte?)
23. Er målekortet et tema som uformelt diskuteres internt på arbeidsplassen?
- Hva dreier dette seg om?
 - Er graden av måloppnåelse noe som bidrar til å skape et konkurransepreg internt, og/eller mellom kommunene?

8.3 Vedlegg 3; Oppsummering av virksomhetsplan

Oppsummering av virksomhetsplan for NAV

Denne virksomhetsplanen har vi fått tilsendt av leder ved det lokale NAV-kontor. Dette viser en forkortet versjon av hvordan virksomhetsplanen er utarbeidet. Noen av hovedpoengene er trukket frem for å belyse hvordan strategier og måloppnåelse blir spesifisert.

Forventninger til enhetenes virksomhetsplaner: (Denne gjelder for NAV-Rogaland)

Virksomhetsplanen skal bidra til at vi blir «enda bedre enn går» og at kontoret når sine mål!

- Enheten skal ta utgangspunkt i:
 - Ambisjoner fra NAV Rogaland
 - Føringer fra direktoratets Mål- og disponeringsbrev
 - Det dere mener skal til for å oppnå Målbildene
 - Lokale utfordringer og ressurser
 - Kommunebrevet
 - Lokale føringer i den enkelte kommune

- Det forventes at enhetene skal følge mal
 - Egne delmål kan gjerne legges til
 - På enkelte av delmålene har NAV Rogaland lagt til «referanser». Disse må ikke ses på som en uttømmende liste.

- Enhetene skal forankre prosess og virksomhetsplan i lokalt medbestemmelsesapparat. Arbeidet med virksomhetsplanen må gjøres kjent blant de ansatte ved enhetene og det bør legges til rette for involvering.

Mål- og disponeringsbrevet inneholder ikke samtlige føringer som ligger til grunn for etatens oppgaveløsning og drift. Det forventes at enhetene overholder alle relevante bestemmelser som er nedfelt i lov, rundskriv, reglementer, policyer og retningslinjer med videre, selv når disse ikke er omtalt i Mål- og disponeringsbrevet. Det minnes særskilt om Økonomiinstruksen for NAV, de etiske retningslinjene for statstjenesten og avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Det forutsettes at det legges til rette for å sikre at budsjetter og planer behandles i medbestemmelsesapparatet i tråd med hovedavtalen.

Virksomhetsplanen for det lokale NAV-kontoret

Under er det oversikt av delmålene som inngår i kontoret sin virksomhetsplan.

Hovedmål: Bevege flere mennesker ut i arbeid

Delmål 1: Godt samarbeid, profesjonalitet og god service til arbeidsgiverne

Delmål 2: Gjøre veien ut av arbeidsavklaring og over til arbeid kort

Vi vil prioritere følgende aktiviteter for å nå målet:

- Øke bruken av jobbmatch/søk i arbeidsmarkedet. Dette vil i få til ved å ha strukturert opplæring i bruk av metoden. Rådgiver fra fylkeskontoret er booket inn for å hjelpe oss i dette arbeidet.
- Lage rutiner for å kalle inn arbeidsgiver til samtale/dialogmøte ved overgang til arbeidsavklaring. Arbeidsgiver skal også inkluderes i brukers aktivitetsplan når dette er mulig.
- Innføring av veiledningsplattformen skal gjøre veileder tryggere i rollen sin og øke kompetansen deres på veiledning mot arbeid.
- Styrke veileders kompetanse til å avklare saker mot arbeid og aktivitet på et tidligere tidspunkt.
- Ledergruppen skal lage rutiner for hvordan gjennomføre kvalitetssjekk gjennom året. Dette skal gjøres i løpet av 2. kvartal.

Hvordan kan vi se at vi er «blitt litt bedre enn i går»:

- Målekortet: Økt overgang til arbeid for brukere med nedsatt arbeidsevne. Bedre resultater på jobbmatch.
- Ved stikk prøver vil vi se at kvaliteten i AEV og aktivitetsplaner er bedret. Dette vil vise spor av at standarden for arbeidsrettet oppfølging blir brukt.

Delmål 3: Tidligst mulig oppfølging for å hindre lange sykefravær

Delmål 4: Gjøre alle brukere raskest mulig klar for arbeid

Vi vil prioritere følgende aktiviteter for å nå målet:

- Jobbmatch:
Rådgiver fra fylkeskontoret har hatt opplæring med ledergruppen om hvordan og hvorfor jobbmatch. I tillegg skal hun ha samlinger med veilederne på kontoret for å

vise dem hvilke muligheter for veiledning som ligger i verktøyet Jobbmatch/søk i arbeidsmarkedet.

- Jobbmatch skal være tema på oppfølgingsmøtene.
- Alle skal gjennomføre jobbmatch før veiledningssamtale.
- Innføringen av veiledningsplattformen skal styrke veileders kompetanse til å få bruker til å ha eierskap til egen prosess.
- Vi bruker kontinuerlig forbedring som metode. I første halvår har vi fokus på overføring av saker mellom veiledere. Dette for at tjenesten til bruker skal bli bedre.
- NAV lokalt vil bruke et årsverk på å følge opp brukere med økonomisk sosialhjelp i lavterskel tiltak. Veileder som skal arbeide med dette skal også gi støtte og veiledning til de enhetene i kommunen som har brukere på tiltak.
- Bruk av gruppeaktiviteter som verktøy for at flere skal få god kompetansekartlegging på et tidlig tidspunkt. Utvikling av gode gruppeaktiviteter for flere brukergroupe vil være et prioritert område for kontoret. Dette skal være med på å effektivisere oppfølgingen slik at vi kan gi tett og individuell oppfølging til de som trenger det.
- Team flyktning skal registrere informasjon i Nasjonalt introduksjonsregister, og jevnlig ta ut rapporter.
- Team flyktning har som målsetning å gjennomføre brukerundersøkelse i introduksjonsprogrammet.

Hvordan kan vi se at vi er «blitt litt bedre enn i går»:

- Målekortet: Vi har forbedrede resultater på oppfølging, jobbmatch, overgang til arbeid og kontakt bruker.

Delmål 5: Innfri garantiordningen for prioriterte grupper

Delmål 6: Riktige oppgaver med rett servicenivå i publikumsmottak

Delmål 7: Selvbetjeningsløsningene og telefoni skal være den foretrukne kommunikasjonskanalen med NAV

Delmål 8: God integrasjon av statlige og kommunale tjenester

Dette er vi gode på og vil fortsatt legge vekt på:

- Organisert i tverrfaglige team. Stat og kommune samarbeider rundt bruker. Felles oppfølgingsverktøy sikrer informasjonsflyten.
- Team flyktning skal legge til rette for gode integreringsprosesser.
- Godt samarbeid med kommunal helsetjeneste og statlig spesialisthelsetjeneste.

Vi vil prioritere følgende aktiviteter for å nå målet:

- Fortsette med tverrfaglige team og felles oppfølgingsmøter
- Team flyktning skal fokusere på bruk av fritid i veiledningsarbeidet for å skape bedre integreringsprosesser.
- Team flyktning skal fokusere på å øke selvstendigheten til brukergruppen.
- Bosette flyktninger i samarbeid med Integrerings- og mangfoldsdirektoratet med en fordelingsnøkkel 30 personer vår, og 15 personer vår
- Våren 2014 skal en ny sak om bosetting av flyktninger for perioden 2015-2018 opp i bystyret. I saken vil flyktningarbeidet bli beskrevet.
- Også denne våren fortsetter vi med å ha frokostmøter med DPS for å bedre samarbeidet.
- Psykiatrikoordinator ved kontoret har møter med psykiatri og rustjenesten i kommunen.

Hvordan kan vi se at vi er «blitt litt bedre enn i går»:

- Tverrfaglige team og felles oppfølgingsmøter og oppfølgingsverktøy skal gjøre at vi samarbeider bedre rundt bruker. Dette skal føre til at bruker trenger færre møter med NAV og får rett tjeneste til rett tid.
- Ved gjennomgang av brukerne vil en få en oversikt over andelen som har et fritidstilbud.

Internt Hovedmål: En kompetent og velfungerende organisasjon

Delmål 1: Medarbeidere skal etterleve føringene gitt i mål- og disponeringsbrev

Vi vil prioritere følgende aktiviteter for å nå målet:

- Virksomhetsplanen skal være tema på oppfølgings- og fagmøter.
- Kvartalsvis status gjennomgang av aktivitetene vi har blitt enige om i Virksomhetsplanen.

Hvordan kan vi se at vi er «blitt litt bedre enn i går»:

- Målekortet gjennomgås en gang pr måned. Resultatene i målekortet skal vise oss hva vi er blitt bedre på.

Delmål 2: Standard for arbeidsrettet oppfølging skal etterleves

Delmål 3: Alle medarbeidere skal ha ferdigheter tilsvarende arbeidsmarkedsplattformen og veiledningsplattformen

Delmål 4: Vi skal ha en forbedringskultur – «litt bedre enn i går». Kvaliteten innen behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplaner skal bedres

Vi vil prioritere følgende aktiviteter for å nå målet:

- Tidlig møte med bruker for rask behovskartlegging
- I 2013 startet vi prosesser ifht. å øke kvaliteten på aktivitetsplaner og AEV. Dette er prosesser vi vil fortsette med i 2014. Fortrinnsvis i fag- og oppfølgingsmøter, men også i kollegaveiledningen.
- Teamledere skal gi den enkelte faglige tilbakemeldinger som er med på å løfte den enkelte veileder. Dette krever at den enkelte teamleder lager seg en struktur for hvordan de vil følge opp den enkelte medarbeider.

Hvordan kan vi se at vi er «blitt litt bedre enn i går»:

- Lettere å overføre saker mellom veilederne. Veileder forstår de vurdering som er gjort og som ligger til grunn for innsatsbehovet/14a vedtaket.
- Økt kvalitet og struktur i oppfølgingsarbeidet vil gi økt trivsel og redusere stressnivået.

Delmål 5: NAV skal ha et arbeidsmiljø som fremmer mestring, helse og trivsel

Delmål 6: NAV skal være en sikker arbeidsplass

Delmål 7: Ha et aktivt forhold til målsettingene i IA-avtalen

8.4 Vedlegg 4; Mål og strategier 2014 fra direktoratet

En forkortet versjon av føringer gitt i foreløpig mål og disponeringsbrev fra direktorat til tjenestelinjen. Planlegging, resultatoppfølging og styringsparametere for 2014

Styringsparametere med resultatkrav for 2014

Indikatorer som følges opp særlig er uthevet. Målekortene for kontorene er ikke ferdig utarbeidet, men vil være basert på indikatorene under.

Et arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv

(beskrivelse av aktiviteter med tidsangivelse)

Styringsparametre	Resultatkrav
Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad	
Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid	60 %
Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid	45 %
Andel arbeidssøkere med oppfølging siste 3 mnd.	80 %
Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 6 mnd.	80 %
Et inkluderende arbeidsliv	
Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker: Resultatkravet er under vurdering. Vil bli tatt med i endelig mål- og disponeringsbrev.	
Andel av de nytilsatte i IA-virksomheter som har vært registrert med nedsatt arbeidsevne	10 %
Virksomheter med ledige jobber får dekket sitt behov for arbeidskraft	
Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV	20 %
Andel stillinger meldt til NAV med tilvisning	90 %
Andel stillinger meldt til Arbeids- og velferdsetaten av tilgang stillinger totalt (markedsandel)	40 %
Tjenester og informasjon tilpasset brukernes behov	
Andel «Kontakt bruker» innen 48 timer	85 %
Effektiv og løsningsdyktig organisasjon	6,8 %
Det egenmeldte og legemeldte sykefraværet skal i gjennomsnitt for året ikke overstige 6,8 % (<i>Sykefraværet er periodisert over året.</i>)	
Kontorene vil også følges opp på følgende indikatorer i Rogaland	
Antall fullførte kontakter med arbeidsgivere Måltall kommer for hvert enkelt kontor	
Andel arbeidssøkere med jobbmatch	50 %
Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker	85 %
Antall nye tilretteleggingsgarantier i løpet av en måned Måltall kommer for hvert enkelt kontor	

