

**Hans Kristian Berndtsson  
Lillian Merethe Gulla**

---

**NAV- Når Arbeidslinja Virkeliggjøres**  
**En analyse av NAV-kontorenes fokus på oppfølging mot  
arbeid og aktivitet, sett i lys av resultatmålinger og  
organisasjonelle grep**

**Masteroppgave i styring og ledelse  
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag  
Oslo 2012**

## Forord

Som enhetsledere ved hvert vårt NAV-kontor i Oslo er vi opptatt av hvordan vi som ledere kan bidra og legge til rette for at tjenestene vi leverer til brukerne av kontorene skal være i henhold til god standard. Vårt utgangspunkt er at oppfølgings- og veiledningsarbeidet i NAV-kontorene ofte oppleves å bli en salderingspost i en hverdag preget av omstilling, opplæring, høyt arbeidspress og restansenedbygging. Oppfølgingsarbeid innebærer et langsiktig fokus mens innsatsen ofte legges på å løse oppgaver som gir mer kortsiktig og lett målbar gevinst. Vår hypotese var at kvaliteten på oppfølgingsarbeidet påvirkes av faktorer som styring/målbarhet, kompetansestrategier, omstillingsprosesser, organisering og omgivelsesforhold. Vi ønsket å påvise slike sammenhenger med tanke på å kunne nyttiggjøre oss funnene til å kunne si noe om hvilke ledelsesgrep som kan synes å gi positiv effekt på oppfølgingskvalitet.

Vi ønsker å rette en stor takk til våre veiledere, Signy Irene Vabo og Åge Johnsen. Uten deres gode råd og strenge formaninger hadde ikke denne oppgava sett dagens lys.

Vi ønsker også å takke informantene, kollegaene våre, som tok seg tid til å bli intervjuet av oss.

Til slutt ønsker vi naturligvis å takke våre familier for stor tålmodighet og god støtte, og for å ha holdt ut med oss. Hans ønsker spesielt å takke Torvald, som ble født under innspurten med oppgava.

Vi må også takke hverandre, vi er fortsatt gode kollegaer etter å ha gått hverandres ledergjerninger nærmere i sømmene....

## **Sammendrag**

# **NAV- Når Arbeidslinja Virkeliggjøres**

## **En analyse av NAV-kontorenes fokus på oppfølging mot arbeid og aktivitet, sett i lys av resultatmålinger og organisasjonelle grep**

Dette studiet ser på hvordan resultatmålinger påvirker offentlige tjenester. Gjennom å analysere ulikheter i måloppnåelse på resultatmålinger i tre NAV-kontorer i Oslo, og gjennom å analysere forskjeller i organisasjonelle grep, vil studiet forsøke å se på sammenheng mellom organisasjonelle variabler og variabler som ser på resultatmålinger.

Med grunnlag i teorier om resultatstyring i offentlig sektor, stilles spørsmål om uønsket strategisk atferd gjennom å sammenligne resultater på to ulike sett av resultatindikatorer.

Videre stilles spørsmål om eventuell nedsliting av resultatindikatorer, der indikatorene ikke lenger gir informasjon om ulikheter i gode og dårlige resultater.

Metodisk anvendes kvasiekperiment for å gi informasjon om to ulike sett av resultatvariabler. Ved multicasestudier av tre NAV-kontorer i Oslo gis en beskrivelse på de tre organisatoriske variablene spesialisering, rutiner og kompetansestrategier. Gjennom å eksplisitt gjøre rede for teoretiske slutninger, stilles spørsmål om potensial for teoretisk generalisering. Studiets formål er å se på hvordan resultatmålinger kan påvirke organisasjonell atferd. Studiet stiller også spørsmål om hvordan ulike organisatoriske grep påvirker de tjenestene som NAV-kontoret skal levere.

## **Abstract**

# **NAV – When the ”Back-to-Work” philosophy works**

## **An analytical approach to how NAV implements the back-to-work politics, through performance measurement and organizational control**

This study deals explicitly with how performance measurement affects public services. Analyzing differences in performance output in three NAV-offices in Oslo, and analysing differences in organizational structures, the study seeks to explore the relationship between organizational and performative variables.

Based on theories on performance management in the public sector, the question on unwarranted strategic behaviour is asked by comparing output measures on two different set of indicators. The study further asks question about performance indicators diminishing ability to distinguish good from bad performance.

Methodologically, a quasi-experimental approach gives two different sets of performance outputs. These are compared via a multi-case-studies approach, lending the analysis a description on three different NAV-public services through the organizational variables differentiation, routines and strategies of competence. Seeking to explicitly describe the inferences being made, the study is asking questions on the possibility of theoretical generalization. The aim of the study is set on depicting how performance measurement affects organizational behaviour. Further, the study asks questions on how differences in organizational structure possibly affect performance output in the Norwegian welfare system.

## Innholdsfortegnelse

Sammendrag .....	3
Abstract .....	4
Når arbeidslinja virkeliggjøres – innledning .....	6
NAV-reformen som organisatorisk reform .....	6
NAV-reformen som innholdsreform .....	6
Problemstillinger .....	7
Teoretisk utgangspunkt .....	9
Organisatoriske variabler og bakgrunnsvariablene .....	14
<i>Spesialisering</i> .....	15
<i>Rutiner</i> .....	16
<i>Kompetansestyring</i> .....	16
Bakgrunnsvariabler .....	17
Metode .....	18
<i>Multicasestudie</i> .....	18
<i>Kvasiekperiment</i> .....	19
<i>Statistisk analyse</i> .....	19
<i>Utvalg av case</i> .....	20
<i>Datakilder</i> .....	22
Foreliggende registreringer .....	22
<i>Resultatmålinger i henhold til mål- og disponeringsbrev</i> .....	23
<i>Eksperimentindikator</i> .....	25
Reliabilitet .....	30
Empiri og analyse .....	32
Resultatmål og tjenesteyting .....	32
<i>Strategisk atferd</i> .....	33
<i>Nedsliting av variabler</i> .....	36
Påvirkning på oppfølgings- og veiledningsarbeidet .....	38
<i>Case NAV Nordstrand</i> .....	39
<i>Case NAV Søndre Nordstrand</i> .....	44
<i>Case NAV Østensjø</i> .....	48
Sammenliknende analyse .....	53
Konklusjoner .....	55
Når arbeidslinja virkeliggjøres .....	60
Litteratur .....	61
Kilder .....	62
Intervjuer .....	63
Vedlegg .....	64
Intervjuguide .....	64
Resultater målekortindikatorer siste år .....	65

## **Når arbeidslinja virkeligjøres – innledning**

Veiledning mot arbeid og aktivitet er et ledd i iverksetting av arbeidslinja i velferdspolitikken. Målet er å få flere i arbeid og aktivitet framfor å være mottakere av passive ytelser. Som strategi ble arbeidslinja introdusert i Attføringsmeldingen(St.meld. 39 (1991-92)) og utdypet i Velferdsmeldingen (St.meld. 35 (1994–95)). Et av hovedmålene med iverksettingen av NAV-reformen 1. juli 2006, var at NAV-kontorene i større grad skulle bli i stand til å drive oppfølging og veiledning av brukere som mottok ytelser med krav om tilhørende aktivitet. Hvordan vet vi om NAV-kontorene på denne måten lykkes i å implementere politiske føringer for å få flere i arbeid? For å undersøke dette skal vi i denne oppgava sammenligne resultatmålinger i NAV, og samtidig se på om det er organisatoriske trekk ved tre NAV-kontorer som kan belyse eventuelle ulikheter i måloppnåelse.

### ***NAV-reformen som organisatorisk reform***

NAV-reformen kan ses som en organisatorisk reform ved at de statlige etatene Aetat og trygdeetaten ble samlet i en etat, Arbeids- og velferdsetaten. Sammen med deler av kommunenes tjenestetilbud (minimum kommunenes forvaltning av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven kap. 5) inngikk den nye etaten i en felles forvaltning: Arbeids- og velferdsforvaltningen (Ot.prop. 47 (2005-2006)). I alle landets kommuner skulle det etableres felles NAV-kontorer som skulle være det samlede kontaktstedet for den tidligere tredelte forvaltningen. St.meld. 9 om Arbeid, velferd og inkludering(2006-07) beskrev hvordan NAV-reformen som organisatorisk reform skulle gi nye muligheter til helhetlig oppfølging og bistand for brukerne. NAV-kontorene fikk rollen som iverksetter av arbeidslinja ved at det var her oppfølgingen av brukere som trengte bistand til å finne arbeid skulle finne sted. Oppfølging og veiledning av brukere ble en av kjerneoppgavene i den nye førstelinja, mens ytelsesforvaltningen ble sentralisert i egne Forvaltningsenheter. Gjennom casestudier av tre NAV-kontorer, ønsker vi å belyse hvordan ulike tilnærminger til organisering av kontorene og bruk av styringsverktøy påvirker hvordan denne kjerneoppgaven løses.

### ***NAV-reformen som innholdsreform***

Samtidig med den organisatoriske endringen, skjedde det også endringer i regelverk og arbeidsverktøy som NAV-kontorene skulle bruke i sitt arbeid. I denne oppgaven ble en av disse endringene valgt ut; innføringen av ytelsen arbeidsklaringspenger fra 1.mars 2010<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Andre endringer var bla. a. innføring av Kvalifiseringsprogrammet(bistand til å komme i arbeid eller meningsfull aktivitet for langtids sosialhjelpsmottagere uten trygderettigheter) og NAV-lovens § 14a(rettighet til behovsvurdering for alle som ønsker bistand til å komme i jobb).

Bakgrunnen for valg av nettopp denne ytelsen er at arbeidsavklaringspenger utgjør den største brukergruppen med rett til spesielt tilpasset oppfølging på NAV-kontorene. Innføringen av arbeidslinja i velferdspolitikken kunne ses som en innstramning, det skulle legges til rette for hjelp til selvhjelp, men selvforsørgelse var ikke bare en mulighet, men en plikt. I

Velferdsmeldingen het det at arbeidslinja betydde at virkemidler og velferdsordninger enkeltvis og samlet skulle utformes, dimensjoneres og tilrettelegges slik at de støttet opp om målet om arbeid for alle(94-95:89). Målet om høy sysselsetting gjaldt også for de som i utgangspunktet stilte svakt på arbeidsmarkedet. Virkemidlene og velferdsordningene skulle dimensjoneres på en slik måte at også denne gruppa ble inkludert i arbeidslivet. Innføring av ytelsen arbeidsavklaringspenger kunne ses som et forsøk på å besvare det politiske dilemmaet ved å samle, utforme og dimensjonere ytelser og virkemidler slik at målet om arbeid for alle ble virkeliggjort. Tidligere fantes flere delvis overlappende ytelser<sup>2</sup> som skulle dekke midlertidig bortfall av arbeidsinntekt grunnet helseproblemer. Ved å samordne disse ytelsene var målet å frigjøre mer tid til oppfølging av brukerne, tid som tidligere ble brukt til administrative rutiner som vedtaksfatting, beregninger, utbetalinger osv. Gjennom å se på og sammenligne resultatmålinger for brukere som mottar arbeidsavklaringspenger, ønsket vi å se på hvordan NAV-kontorene som ble undersøkt klarte å iverksette målet om arbeid for alle.

## Problemstillinger

Opgava har 2 problemstillinger:

1. *Hvordan påvirkes tjenestene for brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger av resultatmåling? Er det spor av strategisk atferd og nedsliting av resultatindikatorer?*
2. *Kan det påvises ulikheter i spesialisering, rutiner og kompetansestrategier, og kan disse bidra til å belyse eventuelle forskjeller i resultatoppnåelse ved de tre kontorene?*

Som en del av den norske statsforvaltningen, er NAV pålagt å bruke mål- og resultatstyring. I praksis defineres resultatkrav og tilhørende måleparametere (resultatindikatorer) gjennom det årlige mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Resultatindikatorene for brukergruppen som mottar arbeidsavklaringspenger er basert på registreringer i saksbehandlersystemet, Arena. En forutsetning for måloppnåelse er altså at de tjenestene som ytes registreres i datasystemet. Denne registreringen måles uavhengig av om tjenesten som ytes kan sies å være av kvalitativ god standard, altså om tjenesten bidrar til at bruker får styrket sine muligheter til å delta i arbeidslivet. Med utgangspunkt i teorier om resultatmåling

---

<sup>2</sup> Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførepensjon.

i offentlig sektor ønsket vi å se på om tjenestene ved de tre kontorene bidro til iverksetting av arbeidslinja, eller om det kan ses spor av strategisk atferd der registreringer er gjort i saksbehandlersystemet, uten at tjenestene bidrar til deltagelse i arbeidsmarkedet. Med samme teoretiske utgangspunkt ønsket vi også å se om det er noen av indikatorene som kan sies å bære preg av å være nedslitt. Med dette antas det at indikatorene ikke lenger måler variasjon mellom kontorene, enten fordi kontorene leverer gode tjenester og har høy måloppnåelse, eller fordi kontorene har tilpasset seg måleregimet, uten at tjenestene kan sies å være av god standard. For å kunne si noe mer om tendens til strategisk atferd og eventuell nedsliting av variabler, ble det nødvendig med et mål på kvalitet i tjenestetilbudet. For å oppnå dette utviklet vi en metode for å ”måle” det kvalitative innholdet i oppfølgingsarbeidet på et utvalg saker. Dette muliggjorde en sammenligning av oppnådde resultater i forhold til mål- og disponeringsbrevet med resultater vurdert i forhold til våre definerte kvalitetskrav.

Som organisasjonsreform forutsatte NAV-reformen også at det ble iverksatt tiltak for å sikre brukere gode tjenester i den nye førstelinja. Arbeidsavklaringspenger kan ytes til personer som på grunn av helsemessige forhold har fått sine muligheter til å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid nedsatt, og disse har da rett til oppfølging fra NAV-kontoret og få vurdert sitt behov for arbeidsrettede tiltak. Arbeidsavklaringspenger var en ny ytelse, og kontorene måtte forholde seg til om det var behov for å gjøre organisatoriske grep for å tilpasse seg dette. Samtidig var det også behov for ny kompetanse, da arbeidsavklaringspenger kombinerte regelverk som tidligere var henholdsvis trygdeetatens og Aetat sitt mandat. Mange medarbeidere måtte lære seg et nytt saksbehandlersystem, det var nødvendig med kompetanse om helsemessige forhold hos brukerne, om arbeidsmarkedet og om arbeidsrettede tiltak. Ikke minst måtte medarbeiderne ha veiledningskompetanse, de måtte kunne snakke med og veilede brukerne slik at brukerne i størst mulig grad kunne sikres deltagelse i arbeidsmarkedet. For å sikre dette måtte kontorene også se på behov for tilpasning i styringsmetoder. Med utgangspunkt i organisasjonsteori ønsket vi å se på om det var ulikheter i organisering, rutiner og kompetansestrategier som kunne belyse eventuell ulik måloppnåelse ved tre kontorene som ble undersøkt.

## **Disposisjon for oppgave**

I teoridelen presenteres først en forståelsesramme for oppgaven. Deretter beskrives de to avhengige variablene, indikatorer fra mål- og disponeringsbrev representert ved målekort og



indikatorer fra eksperimentvariabelen. Teorier om resultatmåling, om strategisk atferd og om nedsliting av indikatorer vil danne det teoretiske rammeverket. Så beskrives de uavhengige variablene; spesialisering, rutiner og kompetansestyring gjennom en organisasjonsteoretisk tilnærming. Samme teoretiske utgangspunkt benyttes for å beskrive to bakgrunnsvariabler, etableringstidspunkt og demografi. Disse to variablene anses relevante for å gi en bedre forståelse av problemstillingene. I metoddelen beskrives først multicasestudie og kvasiekperiment. Deretter redegjøres det for utvalg og datainnsamling, datakilder. Så beskrives de foreliggende registreringene av indikatorer fra mål- og disponeringsbrev, og operasjonalisering av våre eksperimentvariabler. Til slutt i metoddelen drøftes gyldighet og pålitelighet. Empiri og analyse starter med beskrivelse og tolkning av funnene fra resultatmålingene. Vi valgte ut tre NAV-kontor til undersøkelsen. For disse tre kontorene ble resultatene fra mål- og disponeringsbrev sammenlignet med resultatene på eksperimentvariablene. Dette gjør det mulig å si noe om tendenser til strategisk atferd og eventuell nedsliting av indikatorer. Deretter beskrives og sammenlignes de tre kontorene på de uavhengige variablene. Der det er relevant ble bakgrunnsvariablene trukket inn. Det blir sett på om funnene på variablene spesialisering, rutiner og kompetansestrategier kan forklare eventuelle ulikheter i de to avhengige variablene vedrørende resultatmåling.

## Teoretisk utgangspunkt

I figur 1 presenteres variablene som brukes i oppgaven og problemstillingene knyttet til dem

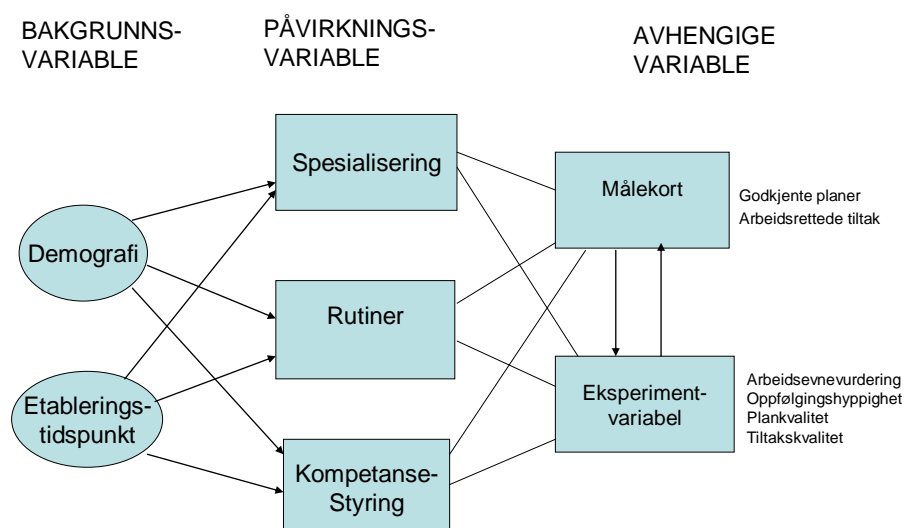


Fig. 1

*Forskningsspørsmål 1: Hvordan påvirkes tjenestene for brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger av resultatmåling? Er det spor av strategisk atferd og nedsliting av resultatindikatorer?*

Slik vi har operasjonalisert dette i oppgaven er forholdet mellom de avhengige variablene sentralt, altså forholdet mellom faktiske oppnådde resultater vist i målekortet og resultater på eksperimentvariablene. I modellen ovenfor er resultatene som NAV-kontorene følges opp på i forhold til mål og disponeringsbrev kalt målekort. Variabelen eksperimentvariabel er et forsøk på å måle samvariasjon mellom indikatorer på fire utvalgte og sentrale elementer i oppfølgingsarbeidet. Disse to variablene har blitt sammenliknet i forhold til de fire angitte indikatorene (arbeidsevnevurdering, oppfølgingshyppighet, plankvalitet og tiltaks kvalitet). Eventuelle ulikheter på verdiene mellom disse to variablene tolkes i lys av teorier om nedsliting av variabler og forekomst av strategisk atferd, her i form av tilpasning indikatorene i mål- og disponeringsbrev.

*Forskningsspørsmål 2: Kan det påvises ulikheter i spesialisering, rutiner og kompetansestrategier, og kan disse bidra til å belyse eventuelle forskjeller i resultatoppnåelse ved de tre kontorene?*

Også her har utgangspunktet vært å se på observerte forskjeller mellom kontorene på de ulike variablene. I denne delen av undersøkelsen ses det, med utgangspunkt i organisasjonsteori, nærmere på det innholdsmessige i oppfølgingsarbeidet målt mot noen mulige ledelsesgrep ved kontorene. Vi argumenterer for at områdene spesialisering, rutiner og kompetansestrategier er de mest relevante organisatoriske variablene i forhold til områder der NAV-ledere har mulighet til å foreta ledelsesgrep. Med utgangspunkt i dette ble det analysert om kontorenes oppnådde resultater på de avhengige variablene samsvarte med de områdene hvor kontoret hadde forsøkt å styre oppfølgingsarbeidet i bestemt retning via bruk av påvirkningsvariablene.

### ***Avhengige variabler: Ulike mål på god oppfølging av brukere – strategisk atferd og nedsliting av variabler***

I sin veileder om mål- og resultatstyring viser DFØ (tidligere SSØ) til en definisjon av mål- og resultatstyring som å «sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og å sammenligne disse med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten» (SSØ 2010:9). Videre definerer DFØ en resultatkjede bestående av innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter/tjenester, brukereffekter og

samfunnseffekter (SSØ 2010:7). I NAV sin intranettportal, Navet, er den en egen link for målstyring der definisjonen fra DFØ legges til grunn.

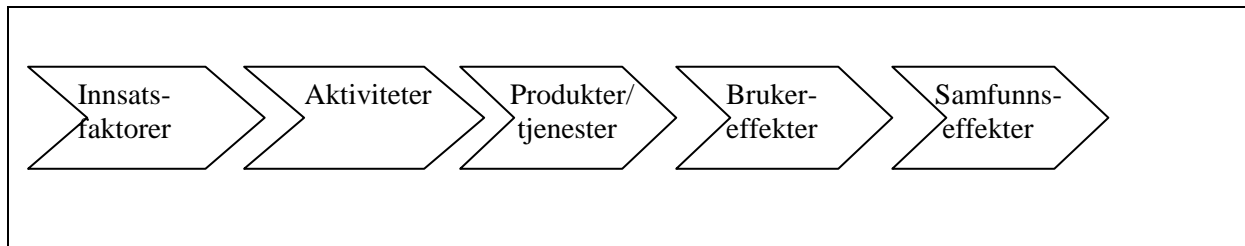


Fig. 2

Det er eksplisitt tatt utgangspunkt i denne resultatkjeden under utvikling av eksperimentvariabelen. Målingene i målekort relateres til aktiviteter og produkter/tjenester, men de forholder seg ikke til relasjonen mellom indikatorene. Det er derfor vanskelig å si at de måler prosess i verdikjeden. I vår eksperimentvariabel er det forsøkt å måle relasjoner mellom indikatorene, hvordan aktiviteter gir produkter/tjenester og hvordan det antas at dette vil gi effekter. Det mangler gode mål på effekter i målekortet, et som finnes er overgang til arbeid, men dette målet omfatter flere brukere i NAV-kontoret enn de som er innvilget arbeidsavklaringspenger. Effektmål i vår undersøkelse, basert på sammenheng mellom indikatorene, måler det som vi har kalt for jobbfokusert oppfølging. Gjennom registreringer i saksbehandlersystemet skal det da kunne lese konkret beskrivelse av hvordan brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger skal komme tilbake til arbeidslivet og hvordan eventuelle arbeidsrettede tiltak skal støtte dette. En del brukere har så dårlig helse at de ikke vil kunne komme tilbake til ordinært arbeidsliv, og de vil da søke uførepensjon. Dette ble også definert som god oppfølging gitt at det konkret beskrives hvordan dette skal dokumenteres.

Morten Egeberg (2003) har, med utgangspunkt i Herbert Simon sin teori om begrenset rasjonalitet, vist til at organisasjonsstruktur påvirker hvordan beslutninger tas i en byråkratisk organisasjon. Organisasjonsstruktur beskrives da som en normativ struktur bestående av regler og roller som mer eller mindre spesifikt beskriver hvem som skal gjøre hva og hvordan (Egeberg:117). Offentlige tjenester er komplekse og beslutninger i offentlige organisasjoner påvirkes av den organisatoriske kontekst de foretas under (Egeberg:116). Med begrenset rasjonalitet fokuseres det på visse aspekter i tjenesteproduksjonen. Vil en organisatorisk tilpasning til det å oppnå målkravene i mål- og disponeringsbrev påvirke tjenesteproduksjonen? Eller med Steven Kerr, er det absurd å håpe på B når man belønner A (1975)? Dette forsøkes da belyst gjennom de egenutviklede indikatorene.

### ***Hvordan måling og resultatoppfølging skjer i dag***

Ovenfor er det beskrevet hvordan resultatindikatorerne for tjenesteområdet

arbeidsavklaringspenger er basert på registreringer i saksbehandlersystemet, Arena.

Resultatoppfølging for NAV-kontorene skjer på ulike måter. Et av verktøyene som brukes i styringsdialogen er målekortet. Målekortet inneholder målindikatorer fordelt på fire perspektiver; brukerperspektivet, produksjonsperspektivet, medarbeiderperspektivet og økonomiperspektivet. Målekortet oppdateres månedlig, og det sammenstiller resultatene til det enkelte kontor i ett bilde. Det er ikke alle indikatorerne i mål- og disponeringsbrev som finnes i målekortet, men disse følges opp på annen måte, blant annet gjennom kvartalsrapporteringer. For enkelthets skyld er variabelen som representerer disse indikatorerne kalt målekort, selv om indikatoren arbeidsrettede tiltak ikke finnes i målekortet. Dette målet finnes imidlertid i statistikkgrunlaget, slik at det finnes tilgjengelige resultater for indikatoren. Denne indikatoren er inkludert fordi vurdering av arbeidsrettede tiltak er en sentral del av de tjenestene som skal ytes til brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger.

### ***Alternative mål***

Hans de Bruijn har i sin bok «Managing performance in the public sector» (2007) beskrevet utfordringer ved bruk av resultatmålinger. Han lanserer 3 prinsipper for utforming av resultatmåling; tillit, mangfold og dynamikk. Hos Bruijn er tillit mellom ledelse og ansatte, de som måler og de som måles, en forutsetning for å ha et robust resultatmålingssystem (Bruijn:17). Manglende tillit fra de ansatte kan gi uønsket atferd, dvs. handlinger fra de ansatte som gir dysfunksjonelle virkninger for systemet. Mangfold dreier seg om at offentlige tjenester er komplekse. Ofte er effekter vanskelig å måle, og dette forutsetter et flertall indikatorer over et bredt tjenestespekter (Bruijn:82). Dynamikk dreies seg om at de som måler, er mest interessert i tjenestene som produseres, mens de ansatte, de profesjonelle, ofte er mest interessert i prosessene som frambringer tjenestene. Et system som kun måler produkter, vil ofte oppleves uinteressant for de ansatte, og Bruijn foreslår derfor å innføre et flerdimensjonelt felt for å lage dynamiske resultatmålinger, dvs. både måle produkter og prosesser (Bruijn:88). Dette vil igjen også påvirke de ansatte, ved at de opplever at resultatmålingssystemet gjenspeiler deres hverdag som tjenesteleverandører, og det bidrar til å redusere uønsket atferd.

Meyer og Gupta viser til at resultatmålinger gir god informasjon i den grad to betingelser er oppfylt: Resultatmålinger må skille gode og dårlige resultater, og en eventuell forbedring i resultater reduserer dette skillet slik at nye mål må utvikles (Meyer og Gupta, 1994:342). Under utvikling av eksperimentvariabelen, ønsket vi nettopp å se på sammenhengen mellom variablene, altså måleprosess. Formålet var å forsøke å se på et slikt flerdimensjonalt felt, for å ivareta mangfold og dynamikk. Det å bruke enda flere indikatorer i mål- og resultatstyring har også en negativ side, det som Bruijn kaller «mushrooming». Ved innføring av mål- og resultatstyring sprer antall indikatorer seg raskt, uten at disse nødvendigvis brukes (Bruijn:39). Samtidig forholder vi oss også til Meyer og Gupta sin antagelse om at rigide resultatmål gir grunnlag for uønsket atferd (Meyer og Gupta:362). Vi ønsket å se om en analyse ved bruk av flere indikatorer kunne gi et mer utfyllende bilde av de tjenestene som NAV-kontoret leverer, og sammenligne disse med indikatorer gitt i målekort.

### ***Strategisk atferd***

Det ble over vist til at definisjonen til DFØ legges til grunn i NAV sin forståelse av målstyring. På intranettet (NAV sin intranettportal) heter det at

*«god informasjon om egne resultater er en forutsetning for å kunne prestere godt i forhold til målene som er satt for NAV. Klare prioriteringer og god styring er viktig for å oppnå god kvalitet på tjenestene og utnytte tilgjengelige ressurser effektivt. Det er behov for bedre prioritering og ressursstyring for igjen å kunne gi et bedre tjenestetilbud til brukere og realisere høyere grad av måloppnåelse i NAV».*

For å kunne si noe om god oppfølging av brukere, må vi forholde oss til tilgjengelig resultatinformasjon gitt gjennom de prioriterte resultatindikatorerne. Samtidig viser studier av mål- og resultatstyring at innføring av resultatindikatorer har kraftige insentivvirkninger bare ved sin tilstedeværelse (se Bruijn, 2007), Johnsen, 2007). Kerr hevder at i de fleste systemer der målstyring anvendes, utvikles det ikke mål for områder som er vanskelig å kvantifisere (Kerr:775). Organisasjoner ønsker å virkeliggjøre sine mål, men måler og belønner atferd hos ansatte som man håper er relatert til disse målene (Kerr:781) Når noe måles, vil ofte atferd tilpasses for å forbedre resultatene til det som måles. Bruijn kaller dette strategisk atferd, organisasjonen maksimerer resultater ved å tilpasse seg systemets kriterier (Bruijn:17). Det er relevant å se på om det kan vises til indikasjoner på strategisk atferd gjennom å sammenligne målingene på de to avhengige variabelen. Vi vil argumentere for at en høy skår på indikatorerne gitt gjennom variabelen målekort sammen med en lavere skår på eksperimentvariabel kan gi en indikasjon på strategisk atferd.

### ***Nedsliting av indikatorer***

Samtidig kan enkelte indikatorer bli nedslitt, dette betyr at de ikke lenger skiller gode og dårlige resultater. Meyer og Gupta har vektlagt at resultatmål både må være sammenlignbare i ulike settinger, og at de må ta høyde for mangfold, altså kunne måle et bredt spekter av virkninger (Meyer og Gupta:310). De hevder at den viktigste grunnen til nedsliting av indikatorer er mangel på mangfold. Dette kan skyldes en positiv læring slik at resultater faktisk forbedres. En annen er derimot uønsket atferd, der man tilpasser atferd til det indikatorene måler, uten at resultatene som indikatorene skal måle forbedres (Meyer og Gupta:311). Vi ønsket å se på om noen av indikatorene som tjenesten måles på, kunne gi et preg av å være nedslitt og ikke lenger gi relevant informasjon. Det er også undersøkt hvordan kontorene skåret relativt til hverandre; en relativt høyere skår på indikatorene gitt gjennom målekort enn på indikatorer i eksperimentvariabel, kunne gi en indikasjon på noe mer enn strategisk atferd. Dette kunne indikere at førstnevnte indikatorer er nedslitt, de måler ikke lenger variasjon (Bruijn:121).

### ***Organisatoriske variabler og bakgrunnsvariablene***

Spørsmålet her er om det er gjort organisatoriske grep som er av betydning for oppfølging av brukere med arbeidsavklaringspenger. NAV-ledere opererer innenfor relativt snevre rammer i forhold til hvilke endringer en kan iverksette på egen enhet. Budsjettammer, antall ansatte, produksjonskrav og oppgavespenn er ut fra vår erfaring størrelser som ikke er manipulerbare. Følgende tre organisatoriske variabler ble valgt som aktuelle for analysen:

- Sentralisering
- Rutiner
- Kompetansestyring

Det vi ønsket å studere er om det fins ledelsesgrep som kan påvirke de avhengige variablene målekort og eksperimentvariabel. Ved å velge disse tre forholdene er det foretatt en grov forenkling av virksomheten, nedenfor beskrives bakgrunnen for dette valget.

I Jacobsens og Thorsvik sitt teoretiske rammeverk for organisasjoner (Jacobsen og Thorsvik, 2007:29), deles trekk ved organisasjoner inn i to hovedkategorier; formelle og uformelle trekk. Ved ledelsesgrep spiller disse sammen med organisasjonsatferd og prosesser slik at ressursene som investeres i organisasjonen produserer resultater. Vi ønsket å se på hvordan NAV-ledere best mulig kan utnytte særtrekk ved NAV-kontorene for å produsere bestemte resultater gitt tilgjengelige ressurser.

Under uformelle trekk kategoriserer Jacobsens og Thorsvik organisasjonskultur og makt/konflikt. Disse to variablene ble utelatt fra analysen av to grunner. Det ene var av hensyn til omfanget av oppgaven. En undersøkelse av organisasjonskultur og makt/konflikt antas å ville kreve en omfattende analyse for å kunne relateres til de andre variablene. Videre var det et ønske å se på hvilke ledelsesgrep som er gjort, og det som var interessert i denne sammenheng var grep som kunne dokumenteres skriftlig.

De formelle trekkene i Jacobsen og Thorsviks modell består av mål og strategi samt organisasjonsstruktur (Jacobsen og Thorsvik:29). Mål og strategier vil delvis være felles for NAV-kontorene, og målkravene beskrives nærmere under metodedelen.

Organisasjonsstruktur ble vektlagt, og analysen ser på hvordan de strukturelle forhold, hvordan systemene er konstruert, kan belyse hvordan oppgaver løses og mål realiseres. Fokuset er på det som er bevisst konstruert, der det kan påvises spor fra ledere gjennom dokumentasjon. I analysen vil da forskjeller i spesialisering, rutiner og kompetansestrategier forsøksvis kyttes til eventuelle ulikheter i måloppnåelse, som vi har kalt jobbfokusert oppfølging, målt gjennom to ulike sett av variabler. Organisasjonsatferd og -prosesser vil da kun implisitt analyseres gjennom resultatene som kontorene oppnår, og dette gir naturligvis svakere forståelse av prosessene som gir oppgaveløsning og målrealisering. Formålet vil da kun være å se på forholdet mellom formelle trekk og måloppnåelse. En forutsetning i organisasjonsvitenskapen er jo nettopp at det som skiller en organisasjon fra en gruppe, er at i organisasjonen knyttes deltakere sammen gjennom felles oppgaver og mål, og det finnes prosedyrer som samordner arbeidet til deltakerne for å realisere disse målene (Jacobsen og Thorsvik:13). Disse prosedyrene har er det sett nærmere på.

Under beskrives de tre uavhengige variablene som er valgt ut i analyserammen.

### ***Spesialisering***

I organisasjonsmodellen som ble nevnt over representerer organisasjonsstruktur et formelt trekk, og det er gjennom strukturen at deltakerne i organisasjonen knyttes sammen. Det fins tre generelle effekter av hvordan organisasjonsstruktur påvirker atferd; fokus, koordinering og stabilitet (Jacobsen og Thorsvik:63). NAV-reformen kan ses på som en organisasjonsreform ved at NAV-kontorene skal veilede brukere i en førstelinje, mens det opprettes egne enheter (Forvaltningsenheter) som har ansvar for ytelsesforvaltning. Dette gir fokus ved at NAV-kontoret har ansvar for veiledning av brukere i forhold til spørsmål som gjelder yrkesdeltakelse, i denne oppgaven en bestemt brukergruppe; de som er innvilget

arbeidsavklaringspenger. Organisasjonsstrukturens koordinerende funksjoner undersøkes ved å se på grad av spesialisering innenfor tjenesteområdet. Spørsmålet er da om samme veileder utfører alle trinnene i verdikjeden, fra å utarbeide vedtak om innvilgelse av arbeidsavklaringspenger til det å veilede bruker mot jobb, eller er dette differensiert på flere ulike veiledere. Det er undersøkt om kontorenes grad av spesialisering i forhold til oppgaveløsningen, viser seg i form av bedre resultater på begge de avhengige variablene.

### ***Rutiner***

Tjenesten som ytes til brukere som mottar arbeidsavklaringspenger, kan eksemplifisere det komplekse i offentlige tjenester. Regelverket er omfattende, den enkelte veileder må vurdere og kjenne til et stort virkemiddelapparat, samtidig som det er et stort handlingsrom for skjønnsutøvelse. For å koordinere dette er det behov for skriftlige rutiner og prosedyrer, og i organisasjonsteorien kan dette beskrives som standardisering av oppgaver (Jacobsen og Thorsvik:75). Standardisering foregår på flere plan i NAV-kontoret. Arbeidsoppgaver standardiseres gjennom bruk av regler, det som hos Weber er selve kjennetegnet ved byråkratiet (Jacobsen og Thorsvik:75). Dette skal gi lik forvaltningspraksis. Formalisering i denne oppgava dreier seg da om graden av bruk skriftlige rutiner og prosedyrer på kontorene. Det analyseres ikke hvorvidt skriftlige rutiner og prosedyrer faktisk anvendes, altså om de implementeres, men kun på de formelle trekkene. Mange NAV-kontor har valgt såkalt produksjonsstyringen av deloppgavene innenfor tjenesteområdene. For arbeidsavklaringspengers vedkommende kan dette dreie seg som at det skal produseres et visst antall planer, gjennomføres et visst antall samtaler osv. og at det fins rutiner for rapportering på disse områdene. Hypotesen er at rutiner som dekker mest mulig av tjenesteprosessen, vil gi bedre resultater på begge de avhengige variablene. Det vil også forsøkes avdekket om det er noe samvariasjon mellom rutiner og eventuelle forskjeller i resultater på de to avhengige variablene.

### ***Kompetansestyring***

NAV-reformen kan ses på som en kompetansereform ved at de samorganiserte etatene skulle samordne kompetanse i en ny organisasjonskontekst, og dette innebar også et behov for å utvikle ny kompetanse. Andersen og Skinnarland (2010) har analysert NAV-reformen som en kompetansereform. De beskriver kompetanse som de samlede kunnskaper og ferdigheter som kontoret som helhet besitter, og som den enkelte veileder har tilegnet seg og omsetter til handlingskompetanse i møte med brukeren og dennes sak (Andersen og Skinnarland, 2010:169). Med utgangspunkt i Argyris og Schön sin teori om lærende organisasjoner,



analyserer de hvordan kunnskap omsettes i praksis (Andersen og Skinnarland:170). Argyris og Schön har en prosessuell beskrivelse av lærende organisasjoner som noe som utvikler seg over tid. De vektlegger at lærende organisasjoner klarer å overskride etablert praksis og motstand mot å endre seg (Andersen og Skinnarland:170). Dette kaller de dobbeltkretslæring og kjennetegnet er nettopp at man stiller spørsmål ved om det man gjør gir de ønskede resultater (Andersen og Skinnarland:172). Vår hypotese er at god kompetansestyring gir gode resultater på begge de avhengige variablene. Kunnskap omsettes i god praksis, og gir en indikasjon på lærende organisasjoner.

### ***Bakgrunnsvariabler***

Variablene demografi og etableringstidspunkt kan, med utgangspunkt i institusjonell organisasjonsteori sies å beskrive organisasjonenes omgivelsesforhold (Jacobsen og Thorsvik:186). Demografi er en viktig variabel i denne sammenheng, de tre kontorene opererer under svært ulike demografiske omgivelser med tanke på befolkningens utdanningsnivå, etnisk bakgrunn og alder. Dette kan påvirke tjenesteproduksjonen, men samtidig forutsettes det at det kompenseres for dette gjennom organisasjonenes utforming, slik at de demokratiske rettighetene om like tjenester ivaretas.

Etableringstidspunkt for NAV-kontoret ble også valgt som en bakgrunnsvariabel. Morten Egeberg definerer organisasjonell demografi som medarbeideres alder, kjønn, etnisitet, utdanning og utskifting av personell (Egeberg:118). Organisasjonsdemografiske faktorer påvirker da beslutninger i organisasjonen, og ulike sosialiseringsmekanismer forutsettes å ivareta lojalitet til organisasjonens beslutninger. I organisasjonsteorien beskrives institusjonalisering som den dimensjonen ved organisasjonen der uformelle normer og praksiser etableres (Egeberg, 2004:118). Disse normene og praksisene er upersonlige i den forstand at de eksisterer uavhengig av det enkelte individ i organisasjonen. Institusjonalisering gir organisasjonen større kompleksitet ved at organisasjonens verdigrunnlag internaliseres hos den enkelte medarbeider, og dette tar tid. NAV-reformen kan ses som en deinstitutionalisering av gamle normer og praksiser ved at de gamle etatene med sine verdigrunnlag ble samorganisert, og det ble behov for å utvikle et nytt verdigrunnlag basert på den nye organisasjonens verdier og mål. Både brukergruppens demografiske kjennetegn og kontorenes etableringstidspunkt og organisasjonsdemografier er viktige omgivelsesfaktorer som kan påvirker tjenestene som skal ytes. Valg av de formelle trekkene ved organisasjonene som analyseramme, gjør at begge disse forholdene beskrives som bakgrunnsvariabler.

## Metode

I denne oppgava analyseres et område innenfor den norske forvaltningen som begge vi som skriver har befatning med i vår daglige jobb. Dette forutsetter en ekstra oppmerksom på det Neuman beskriver som vanlige problemer med hverdagsgeneraliseringer; overgeneralisering, selektiv observasjon og forhastede konklusjoner (Johannesen, Kristoffersen og Tufte, 2004:30). Grunnlaget for å skrive oppgava er altså at vi ønsker å se nærmere på et område vi har spesiell interesse for og daglig resultatansvar for, dette representerer da vår forforståelse av temaet som skal belyses. Denne forforståelsen er brukt til å samle inn, analysere og tolke de dataene som ble tilegnet, og dette ble bestemt av metoden som ble valgt. Metode, av greske *metohodos*, betyr å følge en bestemt vei mot et mål, og vi redegjør derfor for valget av casestudie og kvasiekperiment som forskningsdesign for å forsøke å generere pålitelig kunnskap om området som er studert. Deretter beskrives analyseenhet og utvalg, datakilder, operasjonalisering og til slutt, gyldighet og pålitelighet.

### ***Multicasestudie***

En casestudie er ifølge Yin (2003) ikke en metode i seg selv, men heller en slags strategi for hvordan man kan utføre et forskningsoppdrag. Yin viser til at casestudier er en foretrukket strategi når man stiller spørsmål om hvordan og hvorfor, når den som undersøker ikke kan kontrollere hendelsene og når fokuset er på samtidige fenomener i en hverdagslig kontekst (Yin:1). Case som studeres er iverksetting av arbeidslinja i velferdspolitikken, og dette gjøres gjennom å se på resultatmålinger og en problematisering av disse ved hjelp av et teoretisk perspektiv på resultatmålinger. Dette representerer spørsmålene om hvordan og hvorfor i oppgava. Effekter av politikken kan ikke studeres direkte, men kun via resultatmålingene fordi som Yin beskriver er grensene mellom fenomenet og kontekst ikke selvforklarende (Yin:14). Dette er helt klart tilfelle i denne studien. Vi ønsket å se på om konteksten på NAV-kontor påvirker mål- og resultatstyringen. Samtidig er det et annet kjennetegn som ifølge Yin er sentralt ved casestudier (2003:14)

*«the case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence...and as another result benefits from the prior development of theoretical prepositions to guide data collection and analysis”.*

Dette går rett til kjernen i vår problemstilling. Offentlige tjenester er kompliserte, det er langt flere variabler enn observerte data, og vi må derfor bruke noen teoretiske antagelser og belyse disse gjennom utfyllende metodiske tilnærminger. Denne oppgava er derfor en analyse basert

på teoretiske antagelser (teoristyrte), noe Yin anbefaler. Casestudie som beskrevet av Yin er et forskningsdesign som synes å passe for problemstillingen som er valgt.

### ***Kvasieksperiment***

Kvasieksperimentet består i å undersøke indikatorene som beskrives i mål- og disponeringsbrevet, og sammenligne kontorenes resultater på disse indikatorene med resultatene på et sett eksperimentindikatorer, disse beskrives under. Forskningsdesignen for dette er noe forskjellig fra et klassisk eksperiment der en eksperimentgruppe utsettes for en påvirkning for å se om denne har noen virkning, og sammenligner dette med en kontrollgruppe som ikke utsettes for samme påvirkning (Yin, 2003:77). Kvasieksperiment består i å se om målinger på to ulike sett av variabler kan gi ulike resultater, for deretter å forsøke å forklare eventuelle ulikheter med utgangspunkt i teorier om resultatmålinger, og særlig teorier om strategisk atferd og nedsliting av indikatorer.

### ***Statistisk analyse***

For å kunne si noe om hvilke faktorer som er vesentlige for å oppnå det vi har definert som jobbfokusert oppfølging, er det gjort undersøkelser på eksperimentvariabelen i forhold til hvilke indikatorer som ser ut til å ha størst betydning. Det ble tatt utgangspunkt i at å være i tiltak som er begrunnet i en målrettet plan er ”gullstandarden” som oppfølgingsarbeidet bør ta utgangspunkt i. Målekortindikatorene viser til statistikk, eventuell sammenheng indikatorene imellom er ikke mulig å påvise. Når det gjelder eksperimentvariabelen vil tilgang til datasettet som er samlet inn gi mulighet for å finne slike sammenhenger. Det ble derfor foretatt tre uavhengige bivariate analyser som estimerer eventuell samvariasjon mellom indikatorene arbeidsevnevurdering, oppfølgingshyppighet og plankvalitet på den ene siden og tiltaks kvalitet på den annen. Samtlige indikatorer er kontinuerlige og dette kan derfor testes via bruk av korrelasjonsanalyse. Sannsynligheten for at det er innbyrdes korrelasjon indikatorene imellom er vurdert etter Pearsons r-verdier (Johannesen, Kristoffersen og Tufte.:286). Det er ikke tilstrekkelig å konstatere at indikatorene eventuelt opptrer samtidig, funnene ble derfor drøftet i lys av påvirkningsvariable og demografiske variable for hvert case for å avsløre eventuelle spuriøse sammenhenger eller alternative årsaksforklaringer.

Det er også foretatt korrelasjonsanalyse mellom andel brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger som ifølge NAVs statistikkverktøy har godkjente planer, og andel som deltar i arbeidsrettede tiltak. Forventet resultat her er en sammenheng mellom økning i andel planer og økning i andel på tiltak. Hvis det ikke finnes slik samvariasjon kan det tenkes

at årsaken kan være strategisk atferd ved at det produseres planer som ikke har et innhold som reflekterer det vi har kalt jobbfokusert oppfølging.

### ***Utvalg av case***

I denne oppgava er det utført tre parallelle casestudier ved tre ulike NAV-kontorer, nærmere bestemt multicasestudier. NAV-kontorer: Nordstrand, Søndre Nordstrand og Østensjø er valgt ut. Disse tre kontorene utgjør til sammen region Sør i NAV Oslo, og representerer de største interne ulikhetene blant regionene i NAV Oslo. Søndre Nordstrand har en demografi preget av mange barn/unge samt innvandrere, Nordstrand er østkantens ”vestkant” mens Østensjø på de fleste demografiske indikatorer er Oslos mest gjennomsnittlige bydel. Samlet sett vil dermed de fleste faktorer som kan være avgjørende for funnene belyses– samtidig som det selvsagt byr på utfordringer at ikke tre mer ensartede enheter sammenliknes.

Målet er å studere hvordan mål- og resultatstyring innvirker på det kvalitative innholdet i oppfølgingsarbeidet på NAV-kontorene. Dette er opplysninger som i liten grad er tilgjengelig gjennom direkte målbare prosesser. Det finnes ulikheter kontorene i mellom i forhold til hvordan oppfølgingsarbeidet organiseres og spesialiseres. Videre ble det valgt ulike kompetansestrategier og ulike former for rutinisering av arbeidet. Gjennom undersøkelsen vil det komme fram om det kan finnes belegg for å si at slike valg har hatt effekt på kvaliteten i oppfølgingsarbeidet. Vi ønsket også å kunne avdekke forskjeller med hensyn på respondering på mål- og resultatstyring og se om det kan finnes spor av strategisk atferd – at man ”gjør det som måles”. Ledelsesgrep som ble undersøkt er organisatoriske grep i forhold til spesialisering, rutiner for oppfølgingsarbeid og kompetansebygging. Disse tre variablene har to parallelle funksjoner. For det først vil de være viktige kontrollvariable i vårt forsøk på å avdekke om kontorene antar strategiske holdninger i forhold til mål- og resultatstyring. For det andre vil de kunne indikere hvilke ledelsesgrep som kan antas å gi en positiv effekt i forhold til å øke kvalitet på oppfølgingsarbeidet.

For å kunne avdekke forskjeller må det nødvendigvis velges objekter med variasjon både på resultater og kontrollvariable. Det har ikke vært ressursmessige mulig å velge ut mer enn tre NAV-kontorer. Kontorene som er valgt ut kjenner vi godt, dette har minimalisert anvendte ressurser til kartlegging. Dette medførte samtidig faren for ”nærsynthet” som er forsøkt korrigert for så langt det har vært mulig ved i størst mulig grad å granske ”hverandre”. Vi er ikke selv informasjonsyttere i datainnsamling, men har intervjuet hverandres mellomledere.

De tre NAV-kontorene i Oslo Sør tilfredsstillt kravene til variasjon i forhold til kontrollvariablene. Også demografisk er variasjonen blant de tre kontorene stor. To av kontorene ble etablert på samme tidspunkt, det tredje senere. De to kontorene som ble etablert på samme tidspunkt valgte ulik tilnærming for samarbeid på veiledernivå, slik at det reelt sett foreligger tre ulike tidspunkt for etablert samarbeid.

Målet er å se på hvordan kontorene tilpasser seg mål- og resultatstyring og hvordan ledere kan bidra til å styre oppfølgingsarbeidet i en kvalitativt bedre retning. Fenomenet som studeres er et nåtidsfenomen som ikke kan forklares ut fra studier av historikk og det må studeres i den sammenheng det inngår. Multicasestudier er den metodeformen som best kan gi svar på vårt forskningsspørsmål. De tre kontorene som er valgt vil gjennom utførelse av samme informasjonsinnhenting og datainnsamling gi oss et grunnlag for å trekke konklusjoner rundt de funnene som ble gjort. De sentrale dataene i undersøkelsen er faktiske funn vedrørende det som defineres som jobbfokusert oppfølging. Dataene skulle i størst mulig grad skal være av objektiv karakter. De ble derfor samlet inn via et selvutviklet indikatorsett som måler grad av jobbfokus i konkrete saker. Innsamlingsmetodikken hadde form av kvasieksperiment der det ble valgt ut 100 tilfeldige saker fra hvert kontor. Ut fra forhåndsdefinerte kriterier ble jobbfokus gradert på 4 ulike indikatorer som samlet sett giret tallfestet og sammenliknbart nivå for jobbfokus i oppfølging per kontor.

### ***Utvalg kvasieksperiment***

Det klassiske eksperimentets krav til tilfeldig utvalg er relevant i forhold til dataene som samles inn til kvasieksperimentet. De tre kontorene som er valgt ut har i snitt 1500 aktive arbeidsavklaringspengesaker. Det ble valgt ut 100 saker fra hvert kontor ved å dele totalt antall arbeidsavklaringspengesaker på kontoret i stigende rekkefølge etter fødselsnummer og deretter velge saker i sekvens i forhold til totalt antall saker. Kontorene har valgt løsninger der aktive saker fordeles til veiledere på bakgrunn av brukers fødselsdato. Utvelgelse som beskrevet vil sikre en jevn fordeling av saker fra kontorene, slik at det ikke blir en feilkilde at det ble valgt ut mange saker fra enkeltveiledere. Formålet var å måle kontorets kvalitet på oppfølgingsarbeidet, ikke den enkelte veileders. Ved 1500 saker ble hver 15. sak valgt ut, dvs. at det opereres med en utvalgsstørrelse på anslagsvis 6-7 %. Det ble benyttet et ferdigdefinert søk i saksbehandlersystemet Arena, noe som har begrensninger. Det er blant annet ikke mulig å bortdefinere saker som nylig har blitt innvilget og hvor oppfølgingsarbeidet ikke er iverksatt. Til sammen 11 slike saker ble trukket ut, jevnt fordelt på kontorene. Disse sakene

ble utelukket fra undersøkelsen, og neste sak i sekvensen som søket genererte ble valgt ut som erstatning for disse sakene. Det ble også trukket ut en sak som ble avsluttet før oppfølging var igangsatt da bruker ble innvilget uførepensjon. Denne saken ble erstattet på samme måte som de øvrige 11. Det anses at datasettet har et representativt utvalg.

Med utgangspunkt i organisasjonsteori ble det utviklet et sett av kontrollvariabler for å forsøke å forklare eventuelle ulikheter i funnene på resultatmålingene. Eventuelle forskjeller i resultater på variablene spesialisering, rutiner og kompetansestrategier ble belyst gjennom påvirkningsvariablene, der informasjon om hvilke påvirkningsgrep som var utført ble innhentet gjennom strukturerte intervjuer med utvalgte ledere. Svarene de ga skulle kunne belegges gjennom skriftlige kilder som organisasjonskart, kompetanseplaner osv. Intervjuene var strukturerte, både temaer og spørsmål var fastlagt på forhånd. Dette gjorde også analysearbeidet enklere ved at svarene ble relatert til de samme temaer. Ulempen med dette var naturligvis at fleksibiliteten og potensielt sett informasjonsrikdommen i svarene ble redusert (Yin:144). I forskningsdesignet og med forskningsspørsmålene som ble valgt, synes dette oppveid av den stringens og struktur som svarene ga. Gjennom å stille spørsmål om temaer som i stor grad kunne belegges gjennom skriftlig dokumentasjon, ble samtidig lederes mulighet til å gi en fordelaktig beskrivelse av forholdene ved egen organisasjon sterkt redusert. Vi kommer tilbake til dette i spørsmålene om datakvalitet.

### ***Datakilder***

#### **1. Foreliggende registreringer.**

Dataregistreringer i saksbehandlersystemet Arena er grunnlaget for begge de avhengige variablene. Med utgangspunkt i etatens statistikkverktøy ble relevant statistikk for målgruppa hentet ut, og samlet i tabeller. Variablenes operasjonalisering beskrives nærmere under.

#### **2. Dokumenter.**

Mål- og disponeringsbrev for årene 2010-2012.

I casestudiene ble dokumenter fra kontorene innhentet; virksomhetsplaner, kompetanseplaner, opplæringsplaner, organisasjonskart, rutiner for samhandling, rutiner for saksbehandling.

#### **3. Intervjuer.**

Intervjuer ble gjennomført med ledere gjennom strukturerte intervjuer. Intervjuguiden finnes som vedlegg.

### ***Foreliggende registreringer***

Som resultat i vår modell har vi to avhengige variabler:

- Målekortet
- Eksperimentindikatorer

### ***Resultatmålinger i henhold til mål- og disponeringsbrev***

Tildelingsbrevet er Arbeidsdepartementets styringsdokument overfor Arbeids- og velferdsetaten. Dokumentet gir konkrete politiske, økonomiske og strategiske føringer. Med utgangspunkt i tildelingsbrevet fra Arbeidsdepartementet, utfordringer og prioriteringer for og NAVs virksomhetsstrategi utvikler Arbeids- og velferdsdirektoratet et Mål- og disponeringsbrev: Brevet beskriver de overordnede føringer for fylkenes virksomhet, og skal legges til grunn for virksomhetsplanleggingen der hver enkelt enhet skal utvikle en virksomhetsplan. I mål- og disponeringsbrevet er det delt opp i innsatsområder som hver har flere delmål, og hvert delmål har ulike styringsparametre og resultatkrav tilknyttet styringsparametrene. For oss er det ikke interessant å se på alle delmålene, men vi har forsøkt å se på de delmålene og styringsparameterne som er relevant for denne oppgava, og forsøkt å sammenligne disse fra 2010(da arbeidsavklaringspenger ble innført) til 2012. Vi har heller ikke forholdt oss til at det ofte kommer nye styringsparametere i tillegg til mål- og disponeringsbrevene for annet halvår. Alle enheter rapporterer ved utgangen av hvert tertial, og hva det rapporterer på og når er spesifisert i mål- og disponeringsbrevet. Her rapporteres det også på en overordnet vurdering av gjennomføring av arbeids- og velferdspolitikken i enheten. Disse rapportene har vi ikke gått inn i, men kun sett på delmål og styringsparametere. Indikatorene i mål- og disponeringsbrevet synliggjøres i form av et såkalt målekort som viser hvordan det enkelte kontor ligger an i forhold til måloppnåelse på de ulike indikatorene.

### ***Målekort***

I NAV er målekort et av verktøyene som brukes i mål- og resultatstyringen. Alle 3 kontorene som vi har undersøkt har hver måned resultatoppfølgingsmøter med overordnet kontor(NAV Oslo). I disse resultatoppfølgingsmøtene brukes gjennomgang av resultater i målekortet som et styringsverktøy. 4 parametre for vår målgruppe; brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger, er tatt inn målekortet for 2012 (oppfølgingsvedtak, andel nye krav behandlet innen normtid, andel i arbeidsrettede tiltak og andel med godkjente planer). Indikatorene i målekort viser faktisk oppnådde resultater i form tall eller prosenttall. Resultatene er basert på registreringer fra samtlige saker ved kontorene. I vår undersøkelse er verdien på den avhengige variabelen ”Målekort” hentet direkte fra NAVs statistikkverktøy målekortet. Forskjellen ligger i utvalg indikatorer, tallmaterialet er sammenfallende med

faktiske resultater i resultatmålingssystemet, men i undersøkelsen har vi kun sett på det som har relevans for arbeidsavklaringspenger og for formålet med vår undersøkelse.

De ulike indikatorene i målekortet beskrives under.

### ***Oppfølgingsvedtak (NAV-lovens §14a).***

Et av vilkårene for å motta arbeidsavklaringspenger er at man har behov for spesielt tilpasset oppfølging. Dette er et av utfallene i oppfølgingsvedtaket, men i og med at samtlige av sakene som er undersøkt har dette utfallet anses det ikke som et relevant mål for sammenligning. Vedtaket angir en ramme for hvilke tiltak som kan være aktuelle i oppfølgingsløpet. Det er hva som konkret er planlagt som er interessant i vår tilnærming. Denne indikatoren er derfor utelatt fra undersøkelsen.

### ***Saksbehandling nye krav (Folketrygdlovens §11-5)***

Ved to av de tre kontorene som er undersøkt er det ikke samme personer som behandler nye krav og som følger opp brukerne. Det er heller ikke noen klar sammenheng mellom saksbehandlingstid på nye krav og jobbfokus i oppfølgingsarbeidet. Vi har derfor besluttet å utelate også denne indikatoren fra undersøkelsen.

### ***Arbeidsrettede tiltak***

Kontorene måles på hvor mange brukere som er i arbeidsrettede tiltak. Som mottaker av arbeidsavklaringspenger kan man alternativt eller i kombinasjon med slike tiltak også være under medisinsk behandling og oppfølging. Dette er likeverdige tiltak gitt at det øker bruker sine muligheter på arbeidsmarkedet. Denne typen tiltak er ikke inkludert i styringsstatistikken og dermed heller ikke i den avhengige variabelen målekort. Den avhengige variabelen målekort vil derfor kun vise andel brukere som har registrert deltakelse i arbeidsrettede tiltak.

### ***Godkjente planer***

Den siste indikatoren som måles i variabelen målekortet er andel godkjente aktivitetsplaner. Dette er et rent kvantitativt mål da det ikke settes krav til innhold i planen. Planen kan være uten tiltak og uten sluttdato, men allikevel telle som en godkjent plan. I eksperimentvariabelen satte vi kvalitetskrav til hva som kunne være en godkjent plan, se nedenfor. Det er kjent for veiledere hva en plan rent faktisk skal inneholde: den skal være helhetlig og rettet mot et mål om arbeidsdeltakelse, eller mot avklaring av restarbeidsevne. Videre skal eventuelle tiltak være konsistente med målet i planen og disse skal ha start- og sluttdato. Hvis tiltakene i planen er av behandlingmessig karakter kan de ikke dateres lenger enn ett år uten fornyede



medisinske opplysninger. Eventuelle differanser mellom andel godkjente planer i målekort og i eksperimentmålinger kan skyldes at strategisk tilpasning ved å levere resultater tilpasset målesystemet, ikke i henhold til krav om oppfølgingskvalitet. Indikatoren i målekortet viser hvor mange planer som har fått status godkjent registrert av veilederne ved NAV-kontorene.

### ***Eksperimentindikator***

Den andre avhengige variabelen er vår eksperimentvariabel. Denne variabelen viser til jobbfokus i oppfølgingsarbeidet, altså iverksetting av arbeidslinja. Brukere på arbeidsavklaringspenger skal tilbake til eller introduseres for arbeidslivet. Spennet mellom brukere er vidt og favner alt fra personer med langvarig sykefravær i konkrete arbeidsforhold til brukere helt uten tidligere tilknytning til arbeidslivet. Mange brukere har søkt ytelsen etter å ha fått avslag på uførepensjon. Arbeidsavklaringspenger er et krevende arbeidsområde med krav til både bredde- og dybdekompetanse hos veilederne. De må kunne saksbehandle søknader om arbeidsavklaringspenger, beherske ulike saksbehandlerværktøy, ha kunnskap om helsemessige forhold, ha god markeds kunnskap og ikke minst ha god veiledningskompetanse. Samlet ressursituasjon på kontoret har gjort at det ikke er uvanlig at en veileder har ansvar for 150-200 personer hver. Det er derfor også nødvendig å kunne arbeide strukturert og effektivt. Mange av veilederne har tilleggsoppgaver som telefonvakter, vakter i publikumsmottak, samt avholder gruppemøter for brukerne. Mange kontorer i Oslo velger å benytte sine mest erfarne veiledere på dette tjenesteområdet. Et flertall veiledere har lang erfaring fra de tidligere etatene og mange har arbeidet med de tidligere ytelsene yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. Få har erfaring med direkte formidling av brukere til nye jobber. En antagelse er at kunnskap om arbeidsmarkedet med tilhørende mulighet for å lage gode planer for brukerne er mangelvare generelt sett. En annen antagelse er større fokus på begrensninger og sykdomsbilde og at mange arbeider etter gammel metodikk fra tidligere ytelsesområder. Jobbfokusert oppfølging bør komme til syne i hele saksforløpet. Det forutsettes derfor at det er mulig å måle jobbfokus ved å innføre sjekkpunkter med minimumskrav i sentrale saksdokumenter. Ved opprettelse av ny arbeidsavklaringspengesak skal det utarbeides en såkalt arbeidsevnevurdering. Denne skal ta vektlegge brukers hindringer og ressurser i forhold til arbeidsmarkedet. Her må CV-opplysninger og evt. delkompetanse være like vesentlig som medisinske forhold som hindrer yrkesdeltakelse. Aktivitetsplanen er sentral i oppfølgingsarbeidet, dette skal være en målrettet plan for brukers vei til arbeid. I tillegg er eventuelle tiltak som gjennomføres målt og disse ble

sett i sammenheng med plan forøvrig. Funnene måtte tolkes mot både påvirkningsvariable og bakgrunnsvariable.

For å finne fram til indikatorer som faktisk måler jobbfokus i oppfølging kvalitativt, var det sentralt å se på sammenhenger vedrørende kontorets handlinger for å tilpasse seg brukernes oppfølgingsbehov. Ved å se om det fantes samvariasjon mellom skår på kvantitative indikatorer og egendefinerte indikatorer, kunne eventuelle tendenser på kontorenes tilpasning til styringssignalene analyseres. Det bød på utfordringer å definere egne indikatorer. Egne kvalitative begreper i en kvantifiserbar tabell måtte defineres for en sammenligning. Dette innebar nødvendigvis en forenkling av det materialet som studeres, men det bør allikevel kunne vises til tendenser som kan danne grunnlag for å trekke konklusjoner. To dokumenttyper er sentrale i arbeidsavklaringspenger: arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan. Begge er elektroniske dokumenter som bruker har fullt innsyn i. Aktivitetsplanen skal underskrives av både bruker og veileder.

### ***Arbeidsevnevurdering***

Opprettes forut for behandling av krav om arbeidsavklaringspenger (og kvalifiseringsprogram), eller i andre situasjoner hvor bruker eller andre tar initiativ til dette med bakgrunn i antagelser om at bruker kan ha utfordringer i forhold til arbeidslivet. Denne vurderingen skal sammenholde sentrale forhold ved brukers situasjon, først som enkeltmomenter og deretter som del av samlet bilde. Det skal konkluderes med om bruker har såkalt nedsatt arbeidsevne, hvilket innebærer at vedkommende har vesentlige utfordringer med å finne og/eller beholde arbeid. Hvis arbeidsevnen anses som nedsatt med minst 50 % og hovedårsak til nedsatt arbeidsevne har en medisinsk begrunnelse, kan bruker ha rett til arbeidsavklaringspenger. Dette dokumentet skal per definisjon være et levende dokument som skal oppdateres ved endringer i brukers situasjon. For eksempel skal kvalifiserende tiltak og behandling som er gjennomført i et oppfølgingsløp, gjenspeiles i økt kompetanse og bedre muligheter på arbeidsmarkedet. Hvis arbeidsevnevurderingen kan konkludere med at arbeidsevne ikke lenger er nedsatt med minst 50 % , regnes bruker som avklart til jobbformidling. Alternativt kan det konkluderes med at arbeidsevne er varig nedsatt, da kan arbeidsevnevurderingen fungere som et grunnlagsdokument til krav om uførepensjon. Kontorene som er analysert benytter ikke arbeidsevnevurderingen på denne måten, sannsynligvis heller ikke øvrige kontorer i Oslo. I en typisk arbeidsavklarings sak gjøres vurderingen kun ved innvilgelse av ny sak samt ved avslutning av sak. Denne anvendelsen av

arbeidsevnevurdering som verktøy gjør at det kun var førstegangsversjon av dokumentet ble undersøkt. Det antas ikke å være variasjon disse kontorene i mellom når det gjelder bruk av dokumentet i selve oppfølgingsløpet og det er dermed ikke hensiktsmessig å måle dette. Det som derimot vil være informasjonsbærende er hvordan jobbfokus kommer til syne eller ikke i førstegangs vurdering av brukers situasjon, og om dette har noen sammenheng med jobbfokus i oppfølgingen av bruker. Indikatoren er definert som "Arbeidsevnevurdering". En arbeidsevnevurdering skal tenke helhetlig livssituasjon. Det som er aktuelt å måle er grad av fokusering på brukers ressursers i forhold til arbeidsmarkedet. Indikatoren er skalert med laveste verdi som dårligste resultat:

- 0 = CV-opplysninger ikke vektlagt
- 1 = Større vekt på begrensninger enn muligheter
- 2 = Ressurstenkning – fokus på yrkesmuligheter

Det kunne vært relevant å bruke en videre skala, men det anses at dette ville ført til enda større utfordringer i forhold til objektivitet. Arbeidsevnevurderingen inngår som grunnlag for vurdering av om vilkår for arbeidsavklaringspenger er oppfylt og skal dermed inneholde beskrivelse av helsemessige utfordringer. I og med at dokumentet i praksis kun brukes ved opprettelse av nye saker og ikke i oppfølgingsøyemed, anses det at indikatoren arbeidsevnekvallitet kan anses å ha en nøytral verdi selv om vurderingen har større fokus på begrensninger enn muligheter. Hvis mulighetsfokus manglet, dvs. hvis CV-opplysninger ikke var vektlagt ble skåren lav. En god arbeidsevnevurdering må ha fokus på muligheter på arbeidsmarkedet til tross for hindringer som er tilstede. Hvis dette var på plass ble det satt høy skår. I noen saker manglet arbeidsevnevurdering. Dette dreier seg om saker som ble konvertert fra de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon ved innføring av arbeidsavklaringspenger. Denne konverteringen ligger over to år tilbake i tid, og i de tilfellene hvor det i løpet av denne perioden ikke har blitt utført en arbeidsevnevurdering, anses det som klar mangel i forhold til å vurdere brukers muligheter på arbeidsmarkedet. Slike tilfeller fikk laveste skår.

### ***Oppfølgingshyppighet***

Denne indikatoren viser antallet oppfølgingspunkter siste 6 måneder. Det anses viktig å se på hvilken effekt oppfølgingshyppighet har. I januar 2012 ble målekortet utvidet med en indikator som viser andel brukere på arbeidsavklaringspenger som har fått oppfølging siste 6 måneder. Vi velger allikevel å inkludere en egen indikator for å kunne måle eventuell effekt av hyppigere oppfølging. Ut fra offisiell statistikk framkommer heller ikke opplysninger om hvilke saker som har blitt fulgt opp siste halvår. Slike sammenhenger er mulig å påvise i

datasettet som ble samlet inn. Ved å inkludere denne variabelen vil man kunne se om tettere oppfølging gjenspeiles i mer jobbfokusert oppfølging. Følgende verdier er valgt for oppfølging siste 6 mnd.:

- 0 = ingen
- 1 = en
- 2 = flere

### ***Plankvalitet***

Aktivitetsplanen er dokumentet hvor gjennomført oppfølging dokumenteres, og hvor yrkesmål og eventuelle tiltak skal være nevnt. Dette er et sentralt dokument for samhandling og oppfølging med brukere på arbeidsavklaringspenger. I målekortet er det andel aktivitetsplaner som måles. Målkravet er at 75 % av brukerne til enhver tid skal ha slik aktivitetsplan, men det er ikke spesifisert et krav til innhold. I den elektroniske versjonen av dokumentet er det også oversikt over alle oppfølginger/møter som har skjedd i regi NAV. Tiltakene i en plan skal understøtte målet, som skal være et yrkesmål. Avklaring av arbeidsevne er også definert som et mål i de tilfeller der helsesituasjon er svært uavklart. Uansett mål må det forventes at det legges planer som fører fram til avklaring av eventuell grad av restarbeidsevne eller til yrkesmål som er realistiske for bruker på kort eller lang sikt. En god plan skal være konsistent i forhold til mål og tiltak. Denne indikatoren kalles ”Plankvalitet ”og følgende tre verdier ble valgt:

- 0 = jobbfokus fraværende
- 1 = jobbfokus men inkonsistent i forhold til tiltak
- 2 = konkret jobbønske med tilhørende tiltaksplan

### ***Tiltakskvalitet***

Den siste indikatoren viser til tiltakene som inkluderes i oppfølgingsløpet. Veiledere har tilgang til en omfattende tiltakspakke for brukere i målgruppa. Dette spenner helt fra godkjenning av medisinsk behandling, kvalifiserende kurs, avklarende tiltak i skjermede bedrifter, arbeidstrening i skjermet eller privat sektor, utdanning eller gradvis tilbakevending til egen arbeidsgiver. Indikatoren har fått betegnelsen ”Tiltakskvalitet”, kvalitet viser her til jobbfokus. Laveste verdi er gitt ved fravær av tiltak. Høyeste skår ble satt for tiltaksbruk som enten var arbeidsrettet eller der medisinsk behandling var lagt inn som tiltak. I det siste tilfellet fordret det at tiltaket hadde en sluttdato som var under ett år fra tiltaksstart. Dette fordi medisinske opplysninger anses gyldige i ett år. Nøytral verdi for indikatoren ble gitt i de tilfeller hvor det enten ikke framkom hva som var målet med et arbeidsrettet tiltak eller der behandlingstiltak var lagt inn med sluttdato for langt fram i tid, eller uten sluttdato overhodet. Det kan være ventetid til enkelte tiltak. Ventetid kan ikke få utslag på jobbfokusaspektet, og

der bruker var innsøkt og ventet på plass til konkret tiltak ble dette sidestilt med å være i et løpende tiltak.

- 0 = ingen
- 1 = ubegrunnet tiltak / behandling uten sluttdato eller over 1 år
- 2 = arbeidsrettet tiltak / behandling med sluttdato og under 1 år

### ***Eksperimentvariablenes indikatorer og jobbfokus***

Det antas at jobbfokusert oppfølging vil gjenspeile seg i en arbeidsevnevurdering som fokuserer på brukers muligheter på arbeidsmarkedet, relatert til vedkommendes kompetanse til tross for vedkommendes hindringer. Videre antas at fokus på arbeid og muligheter skal gjenspeile seg i all oppfølgingsaktivitet som foregår mellom NAV-kontoret og bruker. Det lar seg ikke gjøre å gå inn og sjekke ut direkte hva som skjer i møter mellom bruker og veileder, men det dokumenteres i aktiviteten som gjenspeiles i aktivitetsplanen. En forutsetning her er at ingen brukere under oppfølging skal være uten tiltak og at disse tiltakene skal utgjøre en naturlig tiltakskjede mot et yrkesmål, alternativt en avklaring mot varig nedsatt arbeidsevne. Det er i prinsipp ingen forskjell på å avklare mot uførepensjon og mot arbeid. Kun i tilfeller der de helsemessige forhold er svært godt dokumentert er det mulig å få innvilget hel eller gradert uførepensjon uten å gjennomføre et løp under arbeidsavklaringspenger. Det må gjennomføres avklarende aktivitet og eventuelt kvalifiserende også for brukere som primært anser at uførepensjon vil bli det endelige utfallet. Innvilgelse av arbeidsavklaringspenger uten aktivitetsmål vil ikke bidra til å avklare brukers situasjon, slik at tiltaksplanlegging er vesentlig uansett. Vi mener derfor det er lett å argumentere for vår vurdering av indikatorverdier. Jobbfokus må og skal komme til syne i alle oppfølgingspunkter og tiltaksbruk er et vesentlig element i oppfølgingen. Det er derimot ikke sikkert at antall oppfølginger vil gjenspeile seg i jobbfokusert oppfølging. Denne indikatoren inkluderes fordi det er interessant å se om det faktisk er slik at oppfølgingsamtalene resulterer i større fokus på arbeid og aktivitet.

Funnene aggregeres og ingenting kan identifiseres på individnivå. Indikatorene må derfor operasjonaliseres og ha klare kriterier for god kvalitet. Dette er en utfordring fordi indikatorer som i utgangspunktet er kvalitative, skal kvantifiseres. Den kvalitativt gode oppfølgingen skjer i samhandling mellom bruker og veileder, utfordringen ligger i å finne sjekkpunkter hvor god oppfølging vil gjenspeile seg. Dette vil nødvendigvis innebære en grov forenkling av veiledningsarbeidet som utføres på kontorene. For enkelte brukere forutsettes mye

veiledning for å oppnå resultater, mens andre kommer i arbeid uten særlig innsats fra NAV. Med et relativt stort utvalg saker forutsettes det likevel å kunne si noe om tendenser.

### ***Reliabilitet***

Når det gjelder nettopp spørsmålene om datakvalitet, så bruker Yin begrepene om reliabilitet og validitet både for pålitelighet og gyldighet til kvalitative og kvantitative data (Yin:40). Johannesen, Kristoffersen og Tufte hevder derimot at kravene om reliabilitet er lite hensiktsmessige innenfor kvalitativ forskning (Johannesen, Kristoffersen og Tufte:227). Data i denne oppgava kan sies å være både av kvalitativ og kvantitativ form, og det interessante her må være å drøfte deres kvalitet i forhold til de forskningsspørsmålene vi har stilt. Når det gjelder reliabilitet, dreier dette seg om hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides (Johannesen, Kristoffersen og Tufte:227). Yin vektlegger at reliabilitet i casestudier styrkes ved å gjøre så mange deler av undersøkelsen så operasjonell og så eksplisitt som mulig, og å foreta undersøkelsen som om noen så deg over skulderen (Yin:45). Yin sin tilnærming ved å foreta en reliabilitetsvurdering ble forsøkt fulgt, noe som kan tilsvare det Johannesen, Kristoffersen og Tufte kaller en revisjonsprosedyre (Johannesen, Kristoffersen og Tufte.:228). Dette ble forsøkt gjort gjennom å beskrive framgangsmåten for oppgava, hvor data ble hentet fra, hvilke data som ble valgt ut og hvilke som ble utelatt. Samtidig er det knyttet ekstra store krav til å redegjøre både for hvilke data som ble valgt og hvordan disse ble samlet inn fordi data ble samlet fra egen arbeidsplass gjennom intervjuer og analyse av data fra saksbehandlingssystemet.

Dataene som indikatorene i målekortet er basert ble hentet fra samme saksbehandlingssystem som eksperimentindikatorene. Førstnevnte data kunne imidlertid leses direkte ut fra et statistikkprogram og resultatene er da aggregert på kontornivå der samtlige aktuelle saker er representert. Dataene til våre eksperimentindikatorer ble hentet fra samme saksbehandlingssystem, dette ble beskrevet over. Dette representerer da vår tolkning av dataene. Det er forsøkt å redegjøre grundig for operasjonaliseringen av disse variablene slik at prosedyren skal potensielt sett være mulig å gjenta for andre. Vi antar også å ha sikret «inter-rater-reliabilitet» (Johannesen, Kristoffersen og Tufte:46) ved at begge forfatterne har undersøkt samme utvalg og sammenlignet dette. (Når det gjelder sammenligning av indikatorer fra mål- og disponeringsbrev i årene 2010-2012, så vi det ikke som nødvendig å foreta noe dokumentanalyse. Vi har her bare telt indikatorer og klassifisert dem i henhold til vår operasjonalisering om de beskriver produksjon/aktivitet eller effekt.)

## ***Validitet***

Yin skiller mellom begrepsvaliditet, intern validitet og ekstern validitet (Yin:40)

Begrepsvaliditet hos Yin handler om å identifisere korrekte operasjonelle mål for begrepene som studeres. Det er særlig i forbindelse med datainnsamling at begrepsvaliditet er sentralt, og Yin vektlegger å bruke flere kilder, etablere beviskjeder og la sentrale informanter verifisere informasjonen for casene(Yin:41). Johannesen, Kristoffersen og Tufte hevder begrepsvaliditet i kvalitative studier sier noe om hvor godt eller relevant undersøkelsens data representerer problemstillingen og fenomenet som skal studeres(Johannesen, Kristoffersen og Tufte, 2003:228). I beskrivelsen av casene fikk informantene verifisere at vår framstilling av kontorene var basert på deres utsagn i intervjuene, og ikke på våre antagelser. Dette ble spesielt viktig fordi vi undersøkte egne arbeidsplasser. Utvalget av uavhengige variabler, påvirkningsvariablene, ble gjort med det formålet å kunne se på sider ved organisasjonene som kunne dokumenteres skriftlig. Vi ønsket ikke primært å se på kausale sammenhenger, men å se på om det kunne dokumenteres samvariasjon mellom de avhengige og de uavhengige variablene.

Den interne validiteten vil ifølge Yin være forbeholdt forklarende eller kausale studier, og særlig ved eksperimenter eller kvasieksperimenter (Yin:42). Yin hevder også at intern validitet for casestudier dreier seg om utfordringen ved å trekke slutninger, noe man gjør hver gang et fenomen ikke kan observeres direkte (Yin:43). Eventuelle spuriøse sammenhenger og alternative forklaringer er forsøkt avdekket og diskutert i analysedelen. Vi var interessert i å avdekke eventuelle forskjeller i resultater mellom de avhengige variablene, og se på om dette kunne forklares med strategisk atferd og eventuell nedsliting av indikatorer.

Ekstern validitet i casestudier dreier seg ifølge Yin om analytisk generalisering, og ikke statistisk generalisering (Yin:43). Analytisk generalisering handler da om å forsøke å generalisere funn til en teori. Hos Johannesen, Kristoffersen og Tufte dreier intern validitet i kvalitative studier seg om hvor representativ eller relevant datamaterialet og analysen er for en setting utover det case som studeres (Johannesen, Kristoffersen og Tufte:2004:229). En vanlig innvending mot casestudier er at resultatene ikke kan generaliseres, fordi konteksten som studiet gjennomføres under ikke kan gjenskapes. Yin mener at også eksperimenter må underlegges samme kritikk, fordi ved gjentakning av eksperimentet vil forhold og situasjoner være ulike(Yin:10). Johannesen, Kristoffersen og Tufte mener at generalisering er forbeholdt kvantitative studier, mens ved kvalitative studier snakker man om overførbarhet . Vi har i vår

undersøkelse har sett på et generelt fenomen som kan hevdes å kunne generaliseres, nemlig strategisk atferd og nedsliting av indikatorer. Det vi søker her er da å undersøke teoretisk generalisering, svarer forskningsspørsmålene på de teoretiske antagelsene?

Med hensyn til ekstern validitet fra funnene, er vi relativt ydmyke og tror at det vi finner i region NAV Oslo Sør har en viss overføringsverdi i det minste til andre NAV-kontor i Oslo. Alle kontorene i Oslo forholder seg til samme styringsregime. Vi tror at tolkningene som er gjort kan være nyttig for andre NAV-kontorer. Frihetsgradene for lederne må antas å være tilsvarende på NAV-kontorene i samme fylke, med tilhørende mulighet til å benytte disse til å ta grep i forhold til det som er definert som påvirkningsvariable. Når det gjelder tilbøyelighet til å innta strategisk tilnærming til mål- og resultatstyring vil tilbøyeligheten kunne være til stede for alle ledere og veiledere der resultatmåling brukes. For NAV-kontorer kan det kanskje sies at manglende konsistens mellom det som kan oppleves som kvalitativ oppfølging og kvantitativ måling innbyr til at slikt kan oppstå.

## **Empiri og analyse**

### ***Resultatmål og tjenesteyting***

***Hvordan påvirkes tjenesteytingen i kontoret av resultatmåling. Er det spor av strategisk atferd og eventuelt nedsliting av indikatorer?***

I denne delen av analysen er det sett på om de følgende hypoteser knyttet til denne problemstillingen får støtte eller ikke:

- 1. Bruk av resultatmålinger fører til strategisk atferd i form av tilpasning til målesystemene*
- 2. Indikatorene i målekortet har over tid blitt nedslitte i den forstand at de ikke måler variasjon og ikke viser til kvalitet i tjenestetilbudet*

For å kunne si noe om denne problemstillingen er resultatene på de to uavhengige variablene sammenlignet. Forskjeller i andel godkjente planer i de to uavhengige variablene målekort og eksperimentvariabel må undersøkes og analyseres for å kunne trekke slutninger rundt strategisk atferd og eventuell nedsliting av indikatorer. Figur 3 viser andel godkjente planer i målekort og andel saker med det som er definert som gode planer for eksperimentvariabelen.



<i>Andel godkjente planer Tall fra mars 2012</i>	NAV Nordstrand	NAV Søndre Nordstrand	NAV Østensjø
Målekort	63 %	74 %	76 %
Eksperimentvariabel	25 %	47 %	35 %
Differanse	-38 %	-27 %	-41 %

**Fig. 3**

Det er også sett på andel arbeidsavklaringspengesaker der brukere deltar i tiltak. Her er ikke tallene direkte sammenlignbare, i det målekortet kun inkluderer saker der tiltaket er såkalt arbeidsrettet, mens det på eksperimentvariabelen etter gitte kriterier også har blitt inkludert medisinske tiltak. Nedenfor argumenteres det hvorfor det allikevel er interessant å se på endring i andel brukere på arbeidsrettede tiltak over tid.

### ***Strategisk atferd***

I dette avsnittet er det sett nærmere på hypotese 1 ("uønsket strategisk atferd").

Aktivitetsplanene som benyttes i NAV skal målrette oppfølgingsarbeidet mot et yrkesmål, alternativt et avklaringsmål av restarbeidsevne. Målkravet gitt i mål- og disponeringsbrevet tilser at minst 75 % av brukere som mottar arbeidsavklaringspenger skal ha slik godkjent plan og at minst 45 % skal delta på arbeidsrettede tiltak. Fig. 4 viser andel planer og tiltak på NAV-kontorene i Oslo mars 2012. Tallene er hentet fra intern statistikk og av den grunn er kontorene anonymisert i tabellen. Tabellen er sortert i stigende rekkefølge i henhold til andel planer.

<i>Andel planer / tiltak NAV Oslo mars 2012</i>	Planer	Tiltak
Kontor 1	49 %	20 %
Kontor 2	62 %	25 %
Kontor 3	63 %	19 %
Kontor 4	65 %	22 %
Kontor 5	69 %	28 %
Kontor 6	70 %	27 %
Kontor 7	71 %	27 %
Kontor 8	74 %	24 %
Kontor 9	76 %	28 %
Kontor 10	77 %	21 %
Kontor 11	79 %	34 %
Kontor 12	80 %	25 %
Kontor 13	81 %	21 %
Kontor 14	83 %	27 %
Kontor 15	94 %	21 %

**Fig. 4**

Andel planer er i utgangspunktet en indikator som måler et viktig aspekt ved oppfølgingsarbeidet ved å anslå hvor høy andel av brukerne som har en løpende plan. Planen er et sentralt oppfølgingsdokument for arbeidsavklaringspenger og det er dermed stort fokus på måloppnåelse på dette området. Det som måles i henhold til målekortet er andel såkalte godkjente planer. En godkjent plan vil imidlertid ikke ha strengere krav enn at den har en angitt gyldighetsperiode og status ”godkjent”. Denne statusen oppnås ved at veileder registrerer ”godkjenn” i saksbehandlersystemet. En god plan skal inneholde et yrkesmål og medisinske og/eller arbeidsrettede tiltak som er nødvendige for å nå dette målet, men dette er ikke tilgjengelig informasjon i styringsverktøyet. Det foreligger altså en sentral indikator som kontorene har stort fokus på der det er lett å ”jukse” seg til gode resultater. Denne indikatoren var derfor en kandidat til å utforske om det er sannsynlig at det forekommer uønsket strategisk tilpasning til målekortet.

Det foreligger kun informasjon om innholdet i planene for de tre kontorene som er undersøkt spesielt. Figur 3 viser for det første en relativ stor differanse mellom kontorene i mellom, og dernest store differanser mellom andel godkjente planer i henhold til målekortet og tilsvarende for eksperimentvariabelen. Sammenholdt med kunnskapen om at dette er en sentral indikator i resultatoppfølging av kontorene var det fristende å gjøre antagelser om funn av uønsket strategisk atferd. Differansen er relativt stor for alle tre kontorers vedkommende, men NAV Nordstrand og NAV Østensjø har betydelig høyere differanser enn NAV Søndre Nordstrand. Ut fra dette kan det først og fremst leses at aktivitetsplanene som utarbeides på NAV Søndre Nordstrand gjennomgående har høyere kvalitet enn på de to øvrige kontorene. Det er kun NAV Østensjø som har nådd måltallet for mars måned, med NAV Søndre Nordstrand like under. NAV Nordstrand har en differanse på 38 % mellom godkjente planer i de to målingene. Det er en forholdsvis enkel oppgave å produsere godkjente planer. At NAV Nordstrand ligger hele 12 % under målkrav tyder ikke på at den relativt store differansen i andel planer i de to målingene kan tilskrives strategisk atferd. I så fall ville det være å forvente at kontoret hadde resultater opp mot eller på måltall. Differansen skyldes sannsynligvis andre forhold. I kartlegging av kontoret har det framkommet at de har slitt med lav kompetanse, høyt sykefravær og generelt stor arbeidspress siden etableringen i november 2010. Kontoret leverer generelt svake resultater i forhold til mål- og disponeringsbrevets styringsparametre. Manglende markedskompetanse er av leder nevnt som et utviklingsområde på kontoret, bruk av saksbehandlerverktøy et annet. Konklusjonen er at resultatene fra NAV

Nordstrand ikke gir grunnlag for å si noe om eventuell strategisk tilpasning til mål- og resultatstyringssystemer.

NAV Søndre Nordstrand ligger nær måltall. Kontoret har ligget relativt lavt på andel godkjente planer men gjorde et hopp i februar. Dette kan iflg. avdelingsleder ved kontoret tilskrives en storstilt ryddejobb som ble gjennomført i januar/februar hvor det var fokus på å opprette planer med tydelige mål og tiltak. Det er relativt stort sprik mellom andel planer i de to målingene også for NAV Søndre Nordstrands vedkommende, hele 27 %. Hvorvidt dette er et relativt sett godt resultat eller ikke er ikke mulig å vurdere ut fra det tynne sammenligningsgrunnlaget undersøkelsen gir oss

NAV Østensjø ligger på måltall, og har gjort dette i mer enn et år tilbake i tid. Tallmaterialet er tynt, men en differanse på 41 % mellom hvor mange planer som er godkjente i henhold til resultatstyringssystemet og hvor mange som anses som egnet til å følge opp bruker på en målrettet, god måte er uansett mye. Høsten/vinteren 2010/2011 gjennomførte kontoret en ryddejobb i porteføljene på arbeidsavklaringspenger ved at det ble utarbeidet planer for de fleste av brukerne i form av ”dugnadsjobb”. Det ble lagt minimumskrav til grunn, som for eksempel at et medisinsk tiltak maksimalt kunne løpe et år før nye opplysninger måtte innhentes. Dette ble gjennomført under den klare forutsetning at når ryddejobben var gjort skulle brukerne følges opp mot arbeid og aktivitet senest den dagen aktivitetsplanen løp ut. Dessverre er det mye som tyder på at mulighetsrommet som ryddingen var tenkt å gi i forhold til kontroll først, deretter kvalitet, ikke har hatt ønsket effekt. Det lages fortsatt planer med lite jobbfokus og det lages planer uten tiltak. Om dette kan tilskrives uønsket strategisk tilpasning, manglende kompetanse og forståelse eller rett og slett uvaner er ikke lett å avgjøre. NAV Østensjø har nylig ansatt markedsrådgiver for blant annet å øke markedskompetansen blant veilederne, det er kjent at denne ikke har vært tilstrekkelig. Det kan også tenkes at det fra ledelsens side ikke har vært godt nok formidlet at det som var ”godt nok” under ryddeperioden ikke var å anse som kvalitativt godt nok i en mer normal oppfølgingssituasjon. Men det kan også tenkes at det relativt store fokuset på målekortet både fra fylkesledelse og fra kontorets ledere kan være årsak til at det har blitt lagt for lite arbeid i utarbeidelse av planer. NAV Østensjø ble Oslos beste kontor i 2011 målt på oppnådde resultater i målekortet. Dette sterke fokuset på måloppnåelse i forhold til kvantitet kan tenkes å ha godt på bekostning av fokus på kvalitet. Det er å trekke det for langt å konkludere med at det er tydelige tegn til at kontorets ansatte og/eller ledelse har laget lettvinne planer for å oppnå gode resultater, men

det kan tenkes at dette har forekommet mer eller mindre ubevisst. Altså: vi kan ikke konkludere med dette, men det er mulig at vi har funnet et eksempel på uønsket strategisk tilpasning til mål- og disponeringsbrevet styringsparametre.

Når det gjelder eksperimentvariabelen har vi kun resultater fra de tre casekontorene. Imidlertid har vi tilgjengelig statistikk for andel brukere med godkjente planer og andel brukere i arbeidsrettede tiltak pr. NAV-kontor i Oslo. Hvis hypotesen om at uønsket strategisk atferd forekommer i form av tilpasning til målekortets måltall bør det være synlig i form av sammenheng mellom andel planer og andel i tiltak. Andel i tiltak er en indikator som ikke enkelt lar seg manipulere, slik det er mulig for andel godkjente planer. Statistikkverktøyet som benyttes i NAV inkluderer ikke medisinske tiltak. Som beskrevet over kan dette være nødvendige og gode tiltak, gitt at de er inkludert i planen og konsistent med målet for oppfølgingsløpet. En økning i andel godkjente planer vil derfor ikke medføre en-til-en-økning i andel tiltak. Hvis det ikke er samsvar mellom disse to indikatorene, måtte dette imidlertid forklares med at samtlige nye planer som utarbeides inneholder kun medisinske tiltak. Dette er lite sannsynlig, og det er derfor forventet å finne samsvar mellom disse to indikatorene i målekortet. Korrelasjonsanalyse på tabellen i fig. 4 viser at for NAV-kontorene i Oslo later det til at det er liten eller ingen sammenheng mellom andel planer og andel i tiltak, målt ved Pearsons  $r$  verdi 0,217026 som korrelasjonsmål mellom disse to indikatorene. Dette støtter hypotesen om at det forekommer uønsket strategisk atferd i form av utarbeidelse av planer som ikke har sammenheng med tiltak som bidrar til at brukerne kommer i arbeid. Det ser ut som at hypotesen om strategisk tilpasning til målesystemet støttes, det er sannsynlig at det forekommer uønsket strategisk atferd i form av godkjennelse av planer som reelt sett ikke inneholder tiltaks som bidrar til økt yrkessannsynlighet for brukerne.

### ***Nedsliting av variabler***

Her er det sett nærmere på hypotesen om ”nedslitte indikatorer”. Antagelsen her er at indikatorene ikke lenger måler variasjon mellom kontorene, enten fordi kontorene leverer gode tjenester og har høy måloppnåelse, eller fordi kontorene har tilpasset seg måleregimet, uten at tjenestene kan sies å være av god standard. Som nevnt har vi ikke tilgjengelig informasjon om innhold i planer for andre kontorer enn de tre som var gjenstand for eksperimentet. Under antagelsen om at gode planer samsvarer med økt andel brukere som deltar i tiltak, og at dette dermed kan si noe om plankvalitet ble det mulig å undersøke et større tallmateriale. Her fins det tilgjengelig statistikk på kontornivå, fylkesnivå samt for hele

landet. Figur 5 viser utviklingen i andel og planer og andel tiltak for hele landet, samt for Oslo. Tilsvarende statistikk for NAV Nordstrand, NAV Søndre Nordstrand og NAV Østensjø finnes i vedlegg B.

***Tidsanalyse av mottakere av arbeidsavklaringspenger siste år***

<b>Landet:</b>	<b>Planer</b>	<b>Tiltak</b>	<b>Oslo:</b>	<b>Planer</b>	<b>Tiltak</b>
Mars 2011:	54 %	26 %	Mars 2011:	46 %	23 %
April 2011:	56 %	26 %	April 2011:	48 %	23 %
Mai 2011:	59 %	27 %	Mai 2011:	51 %	23 %
Juni 2011:	61 %	27 %	Juni 2011:	52 %	23 %
Juli 2011:	57 %	20 %	Juli 2011:	48 %	18 %
August 2011:	60 %	23 %	August 2011:	50 %	20 %
September 2011:	62 %	25 %	September 2011:	51 %	21 %
Oktober 2011:	66 %	26 %	Oktober 2011:	55 %	22 %
November 2011:	70 %	27 %	November 2011:	63 %	23 %
Desember 2011:	74 %	27 %	Desember 2011:	67 %	23 %
Januar 2012:	69 %	26 %	Januar 2012:	67 %	23 %
Februar 2012:	72 %	27 %	Februar 2012:	69 %	23 %
Mars 2012:	73 %	28 %	Mars 2012:	71 %	24 %

**Fig. 5**

Både for landet som helhet og for Oslo har det i løpet av de siste månedene skjedd en stor økning i andel godkjente planer. Samtidig har det skjedd kun en svak utvikling andel som deltar i arbeidsrettede tiltak, se fig. 5. Denne differansen kan ikke fullt ut forklares ved at mange brukere deltar i medisinsk behandling og dermed ikke er inkludert i målinger av tiltaksdeltakere. Planene skal gjenspeile andel brukere som har inngått en avtale med NAV om hvilke tiltak som er nødvendige for at de skal komme i arbeid, alternativt avklares mot uførepensjon. Det er lite sannsynlig at det for et flertall av nyopprettede planer kun er medisinske tiltak som er aktuelle. Planene skal gi et bilde av hvor høy andel av brukerne på arbeidsavklaringspenger som har gode planer, men den relativt store økningen i andel planer sett sammen med den beskjedne økningen i antall tiltaksdeltakere tyder på at andel planer reelt sett har lite sammenheng med nødvendige tiltak. Over er det nevnt at dette kan være et resultat av uønsket strategisk atferd. En annen årsak til at andel planer endres i takt med andel tiltak kan være at det har foregått en rydding i løpende arbeidsavklaringsaker i form av oppretting av planer. Dette vil påvirke målekortresultatene positivt og er i så fall et produkt av kontorene har økt kompetanse. Målekort viser andel planer som er satt til godkjent, uavhengig av innhold. Det er færre brukere som deltar i arbeidsrettede tiltak enn økningen i andel planer skulle tilsi. Høy måloppnåelse på indikatoren planer kombinert med lav oppnåelse på tiltak kan tyde på at det produseres planer for å nå måltall, altså uønsket strategisk atferd. Det er

forholdsvis stor variasjon Oslo-kontorene i mellom, se figur 4. Dette trekker i retning av at hypotesen om nedsliting av indikatorer ikke holder, her måles variasjon. Imidlertid er det vanskelig å si hva som egentlig måles. Det er lav sammenheng mellom andel planer og andel i arbeidsrettede tiltak. Figur 3 viser relativt stor differanse mellom andel godkjente planer i målekortet og tilsvarende for eksperimentvariabelen. Dette trekker i retning av at indikatoren godkjente planer i målekortet er nedslitt i den forstand at den ikke måler det den var tenkt å måle. Når det gjelder hypotesen om nedsliting av indikatorer er det funn som trekker i begge retninger. Indikatoren kan være nedslitt i den grad at den ikke måler kvalitet målt i innhold i planer, men i og med at det faktisk måles variasjon kan det også være at den faktisk måler kvalitet i form av å anslå andel brukere med planer. Basert på de mangelfulle opplysningene vedrørende planinnhold fra målekortet ble resultatene fra eksperimentet vektlagt. Her er også innhold vurdert, og resultatene derfra trekker i retningen av at hypotesen støttes. Målekortindikatoren andel planer er en nedslitt indikator, lite egnet til å måle kvalitet og variasjon.

### ***Påvirkning på oppfølgings- og veiledningsarbeidet***

#### ***Hvordan påvirkes oppfølgings- og veiledningsarbeidet i NAV-kontorene av spesialisering, rutiner og kompetansestrategier?***

I denne delen av analysen er det sett på om de følgende tre hypoteser knyttet til denne problemstillingen får støtte eller ikke:

- 1. Hvis kontoret har høy grad av spesialisering i forhold til oppgaveløsningen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*
- 2. Hvis kontoret har rutiner som dekker mest mulig av tjenesteprosessen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*
- 3. Hvis kontoret har gode kompetansestrategier vil dette gi bedre resultater på begge de uavhengige variablene.*

I eksperimentet ble 100 tilfeldige saker fra hvert av de 3 kontorene valgt ut. På fire egendefinerte indikatorer ble disse sakene rangert på en skala fra 0-2 med verdien 2 som beste skår. Gjennomsnittskåren for de tre ulike kontorene vises i figur 6. Funnene drøftes i kapitlene for hvert case nedenfor.

<i>Gjennomsnittskår eksperiment Mars 2012</i>	Arbeidsevne- vurdering	Oppfølgings- hyppighet	Plankvalitet	Tiltaks- kvalitet
NAV Nordstrand	0,54	0,89	0,78	0,79
NAV Søndre Nordstrand	0,92	1,29	1,24	1,07
NAV Østensjø	1,09	0,74	1,01	1,02

**Fig. 6**

Ved bruk av bivariat analyse er det undersøkt om det finnes sammenhenger mellom de fire egendefinerte indikatorene Arbeidsevnevurdering, Oppfølgingshyppighet, Plankvalitet og Tiltakskvalitet tilknyttet den uavhengige variabelen Eksperimentvariabel. Indikatoren Tiltakskvalitet er definert på et slik at dette blir et mer dekkende mål på jobbfokus i oppfølgingsarbeidet enn målekortets tiltaksdeltakelse (dvs. med inkludering av medisinsk behandling som tiltak likestilt med arbeidsrettede tiltak gitt samsvar med mål og plan). Denne indikatoren ble dermed mulig å benytte som et mål på om det faktisk forekom arbeidsrettet/avklarende aktivitet. På bakgrunn av dette er det sett på hvordan de øvrige tre indikatorene korrelerer med indikatoren Tiltakskvalitet. Med andre ord er det undersøkt på om bruk av arbeidsevnevurdering, oppfølgingshyppighet og plankvalitet er vesentlige for at brukere skal komme i velfunderte tiltak. Resultat fra korrelasjonsanalysene er vist i figur 7. Funnene analyseres under kapitlene for hvert case.

Korrelasjon Tiltak og øvrige indikatorer	Tiltak versus Arbeidsevnevurdering	Tiltak versus Oppfølgingshyppighet	Tiltak versus Plankvalitet
NAV Nordstrand	0,06 - <i>svak</i>	0,40 – <i>relativt sterk</i>	0,54 - <i>sterk</i>
NAV Søndre Nordstrand	0,16 - <i>svak</i>	-0,07 - <i>negativ</i>	0,45 - <i>sterk</i>
NAV Østensjø	0,20 - <i>svak</i>	0,20 - <i>svak</i>	0,57 - <i>sterk</i>

**Fig. 7**

### ***Case NAV Nordstrand***

Bydelen har ca 47000 innbyggere, 6 % er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre og 25 % av innbyggerne er i alderen 0-19 år. NAV-kontoret ble etablert i november 2010 og har ca. 65 ansatte, 30 av disse er statlig ansatt. Mange tjenester er lagt til kontoret, inklusive boligjenester, rusoppfølging og kommunal tiltaksenhet. Kontoret har slitt med høy turnover og høyt sykefravær.

**Spesialisering:** Anslagsvis 7 årsverk arbeider med arbeidsavklaringspenger. Veilederne er erfarne og kommer fra tidligere Aetat og trygdetat, flest fra sistnevnte. Kontoret har ca. 1300 arbeidsavklaringspengesaker, hvilket tilsvarer en gjennomsnittlig saksmengde på 185 saker per veileder. Veiledere fra tidligere Trygdeetaten og Aetat har ikke samarbeidet før kontoret ble opprettet. Kontoret skårer lavt på mange indikatorer i målekortet. Kontoret har valgt å innføre såkalte løsningsteam som saksbehandler nye krav om blant annet arbeidsavklaringspenger. Anslagsvis 80 % av kravene behandles av løsningsteamet. Bakgrunnen for valg av denne løsningen var at det frigir tid til oppfølging for øvrige veiledere, samt at den relativt omfattende kompetansen som er nødvendig for å saksbehandle disse kravene ligger på færre ansatte. Porteføljene på arbeidsavklaringspenger var relativt store, men dette kompenseres i noen grad ved at veilederne ikke saksbehandler nye krav. Det ble ikke samarbeidet på tvers av de tidligere etatsgrensene mellom Aetat og Trygdeetaten før arbeidsavklaringspenger ble innført som ytelse 1. mars 2010.

**Rutiner:** Når det gjaldt påvirkningsvariabelen Rutiner har kontoret utarbeidet internrutiner for arbeidsavklaringspenger. Rutiner for samhandling med kommunal side er under utarbeidelse, dvs. at disse ikke foreligger p.t. og ikke har vært på plass for perioden undersøkelsen gjelder for. Det styres etter produksjonsmål på arbeidsavklaringspenger, både i forhold til antall vedtak på nye krav, antall aktivitetsplaner, gjennomførte samtaler med nye brukere samt antall brukere i arbeidsrettet aktivitet.

**Kompetansestrategier:** I forhold til kompetansestrategier oppgir kontorets leder at det foreligger en del kompetanseplaner, mens andre ting er under utarbeidelse. Det ble opplyst at kontoret har en utfordring på kompetanseområdet, både ved at det er for lav kunnskap om fagsystemer og at det er utfordringer knyttet til fokus på det medisinske aspektet i oppfølging av brukere på arbeidsavklaringspenger. Når det gjelder markedskunnskap har det foreløpig blitt mest fokusert på registreringspraksis i saksbehandlersystemet. I perioden forut for undersøkelsen har situasjonen vært en antatt lav markedskompetanse og større fokus på helsemessige begrensninger enn på muligheter i forhold til oppfølging av brukere.



### **Resultater målekort versus eksperimentvariabel**

<i>Statistikk målekort</i> Mars 2012	Andel godkjente planer	Andel i arbeidsrettede tiltak
Måltall	75 %	45 %
Resultater NAV Nordstrand	63 %	19 %

**Fig. 8**

Figur 8 viser resultatene fra målekortet og figur 9 resultater fra eksperimentet som ble gjennomført på 100 av kontorets saker.

<i>Fordeling eksperiment</i> N=100, Mars 2012	Arbeidsevne- vurdering	Oppfølgings- hyppighet	Plankvalitet	Tiltaks kvalitet
Verdi 0 – ikke godkjent	60	38	47	45
Verdi 1 – nøytral	26	35	28	31
Verdi 2 - godkjent	14	27	25	24

**Fig. 9**

Ifølge resultatene fra eksperimentet mangler 45 % av NAV Nordstrands brukere med arbeidsavklaringspenger registrert tiltaksaktivitet. 31 % av de øvrige brukerne er i tiltak som enten ikke er begrunnet i aktivitetsplanen eller der medisinsk behandling ikke har sluttdato som er under ett år fra plandato. 24 % av brukerne er i tiltak som er begrunnet i plan og med godkjent sluttdato. Ved NAV Nordstrand lot det til ikke til at arbeidsevnevurderingen var relevant i forhold til oppfølgingskvalitet, se figur 9. Dette kan henge sammen med at verktøyet arbeidsevnevurdering kun benyttes ved innvilgelse av nye saker. At løsningsteamet behandler de fleste kravene og ikke veilederne som skal følge opp brukere kan også tenkes å ha spilt inn her. Et forhold som ligger utenfor det som er vurdert i denne analysen er at en stor andel av arbeidsevnevurderinger har fått verdien 0, dvs. ikke godkjent. Under registrering av saker ble det oppdaget at et større antall saker ved dette kontoret helt manglet arbeidsevnevurdering. Dette kan tyde på at mange av disse sakene ikke følges opp aktivt, eller at arbeidsevnevurdering ikke utarbeides i eksisterende saker, kun i nye. Det vesentlige i denne sammenheng er imidlertid at arbeidsevnevurderingens innhold eller eksistens ikke ser ut til å ha betydning for oppfølgingsarbeidet.

Plankvalitet så derimot ut til å spille en sterk rolle; korrelasjonskoeffisient hadde verdien 0,54 (se figur 6), dvs. en relativ sterk samvariasjon. Det later til at man ved NAV Nordstrand lager

kvalitativt gode planer med tilhørende jobbredde tiltak. Det var relativt få av brukerne i utvalget som hadde planer som i forhold til eksperimentvariabelen ble ansett som gode, men der dette faktisk var utarbeidet var de knyttet til gode, arbeidsrettede tiltak. Dette kan tolkes som at kontoret har god kompetanse på jobbredde oppfølging og at mye av de relativt dårlige resultatene kan tilskrives det store arbeidspresset ledelsen viste til. Veilederne på arbeidsavklaringspenger skal betjene relativt store saksmengder, og med høyt sykefravær og turnover kan dette ha gitt utslag på resultatene.

Korrelasjonen mellom indikatorene Tiltak og Oppfølging er noe svakere, men verdien 0,40 antyder en sterk samvariasjon også her. Ved NAV Nordstrand kan se ut som det er en sammenheng mellom oppfølgingshyppighet og gode aktivitetsplaner for å oppnå jobbfokusert oppfølging målt i gode tiltak. Dette kan tolkes som at innholdet i oppfølgingsmøtene har fokus på planlegging mot arbeid og aktivitet. Ifølge målekortet for mars måned hadde 63 % av NAV Nordstrands brukere på arbeidsavklaringspenger godkjente aktivitetsplaner (se figur 8). I følge eksperimentvariabelen ble det estimert at kun 25 % av samme brukergruppe hadde gode planer (se figur 9); dvs. planer med jobbfokus og korresponderende tiltaksplaner. Ved inkludering av planer som hadde jobbfokus men var inkonsistente i forhold til tiltak, har NAV Nordstrand anslagsvis 53 % planer som viste spor av jobbfokusert oppfølging. Differansen mellom planer som er vurdert som gode eller delvis gode i eksperimentet og godkjente planer i forhold til målekortet var på 10 %. Dvs. at resultatene kontoret oppnådde i forhold til målkravet i mars måned vedrørende godkjente planer viste 10 % bedre resultater enn det som reelt sett var oppnådd. Det var generelt lav skår både på eksperimentvariabelen og på målekortvariabelen. Dette kan tyde på at kontoret generelt sett sliter med å oppnå resultater, noe som bekreftes i opplysninger fra leder. Kontoret er på noen områder fortsatt i etableringsfasen og det kan tenkes å ha gitt seg utslag i oppnådde resultater på arbeidsavklaringspenger.

### ***Hypotesetesting***

*Hypotese: Hvis kontoret har høy grad av spesialisering i forhold til oppgaveløsningen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Kontoret har tatt i bruk løsningsteam for å frigjøre tid til oppfølging av brukere blant øvrige veiledere og med bakgrunn i løsningsteamets spisskompetanse på saksbehandling. Dette burde gi seg utslag i oppfølgingshyppighet og kvalitet i oppfølgingen. 62 % av brukerne i

utvalget har blitt fulgt opp minst en gang siste halvår, 38 % har ikke blitt fulgt opp i denne perioden (figur 9). I forhold til eksperimentvariabelen vises det til en relativt sterk sammenheng mellom oppfølgingshyppighet og andel brukere i tiltak. Et annet grep som er foretatt ved NAV Nordstrand er å benytte de tidligere etatsskillene til fordeling av oppgaver helt fram til innføring av arbeidsavklaringspenger. Dette kan gi seg utslag i mangelfull kompetanse i hele veiledningsspekeret tilknyttet arbeidsavklaringspenger. Det må samlet sett anses at kontoret har valgt høy grad av spesialisering. Dette er det vanskelig å si noe om ut fra foreliggende statistikk og eksperimentresultater, men det kan se ut som det ved dette kontoret leveres bedre på innhold enn på kvantitet. Kontoret har høy grad av spesialisering og dette ser ut til å ha gitt gode resultater i forhold til eksperimentvariabelen, men ikke i forhold målekortresultater. Hypotesen støttes delvis.

*Hypotese: Hvis kontoret har rutiner som dekker mest mulig av tjenesteprosessen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

I forhold til målekortresultater ble det oppgitt at kontoret produksjonsstyrer i forhold til saksbehandling av nye saker, antall planer og antall i arbeidsrettede tiltak. Kontoret når ikke resultatkravene på noen av disse områdene. Rutiner for produksjonsstyring har vært brukt i lengre tid uten at resultatene i målekortet har økt i stor grad. Kontorets rutiner i forhold produksjonsstyring ser ikke ut til å ha gitt de ønskede resultater i forhold til målekortet. Det ble opplyst fra leder at kontoret produksjonsstyrer antall samtaler. Ifølge eksperimentresultatene har 38 % av brukerne ikke blitt fulgt opp siste halvår, samtidig som 45% står helt uten tiltak (figur 9). Kontoret har middels høy grad av rutinisering, men dette har ikke medført gode resultater i forhold til de avhengige variablene. Hypotesen støttes ikke.

*Hypotese: Hvis kontoret har gode kompetansestrategier vil dette gi bedre resultater på begge de uavhengige variablene.*

I forhold til målekortresultater er det først og fremst nødvendig med god kompetanse på saksbehandlersystemet. Kontoret ligger under måltall både for saksbehandlingstid nye krav, andel planer og andel i arbeidsrettede tiltak. Det eneste kompetansegrepet som ble oppgitt som gjennomført ved kontoret var nettopp kompetansehevende tiltak i forhold til bruk av saksbehandlerverktøy. Kontoret ligger under måltall, men har hatt en positiv økning på indikatoren andel planer. Det kan se ut som kompetansestrategien som er valgt har bidratt til høyere grad av måloppnåelse. I forhold til eksperimentvariabelen er plankvalitet vurdert. Dette ble målt til gjennomsnittsverdi 0,89 i figur 6 – dvs. rangert som la/under middels

vedrørende jobbfokusert oppfølging av brukere. Imidlertid er det mange brukere ved NAV Nordstrand som mangler godkjent plan. Det ble derfor viktig å se på sammenhengen mellom de sakene der det foreligger en plan og tiltaksdeltakelse, ved å se bort fra planer med verdien 0. Når vi trekker inn korrelasjon mot tiltaksdeltakelse (figur 6) framkom en sterk sammenheng mellom plankvalitet og tiltaks kvalitet. Det tyder på at kontoret har kompetanse utover ren kunnskap om fagsystemer. Dette skyldes sannsynligvis valget om å benytte erfarne veiledere til arbeidsavklaringspenger, og kan ikke direkte tilskrives kompetansetiltak. Det anses å ha vært et middels høyt fokus på kompetansestrategier. På områdene som er prioritert har dette gitt gevinst i forhold til økte resultater på de avhengige variablene. Hypotesen støttes.

### ***Case NAV Søndre Nordstrand***

Bydelen har ca 36000 innbyggere, 47,7 % er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre. 32 % av innbyggerne er i alderen 0-19 år. NAV-kontoret ble etablert i november 2008 og har ca. 120 ansatte, hvorav 42 er statlig ansatt. Mange tjenester er lagt til kontoret, inklusive boligjenester, rusoppfølging og kommunal tiltaksenhet.

***Spesialisering:*** Kontoret har ca. 1700 arbeidsavklaringspengesaker som er fordelt på 11 veiledere. Dette gir gjennomsnittlig 145 saker som hver veileder på arbeidsavklaringspenger er ansvarlig for å følge opp. NAV Søndre Nordstrand har valgt å organisere tverrfaglig oppgaveløsning tidlig. Allerede ved etablering av kontoret ble den statlige delen av kontoret organisert med tanke på framtidig innføring av arbeidsavklaringspenger, dvs. at veilederne jobbet med rehabiliteringspenger, yrkesrettet attføring og tidsbegrenset uførestønad. Denne organiseringen har vært beholdt i hele perioden etter etableringen. Kontoret har vedtaksteam som blant annet saksbehandler nye krav om arbeidsavklaringspenger.

***Rutiner:*** Kontoret har valgt å i stor grad skriftliggjøre rutiner. Det fins rutiner både internt for feltet arbeidsavklaringspenger, for samhandlingsrutiner, for bruk av saksbehandlerverktøy og for nyansatte. Kontoret gjør bruk av produksjonsstyring. I forhold til arbeidsavklaringspenger styres det etter andel planer, saksbehandlingstid på nye krav og andel brukere i tiltak.

***Kompetansestrategier:*** Når det gjelder kompetanse er det en utfordring at det har vært forholdsvis stor turnover blant de ansatte som arbeider med arbeidsavklaringspenger. Dette har gitt store utfordringer i forhold til kompetansetiltak. Det ble etablert tverrfaglige

oppfølgingsteam sammen med kommunal del av kontoret fra august 2009. Disse er tenkt å øke tverrfaglig kompetanse med utgangspunkt i brukers tjenestebehov. I tillegg avholdes regelmessige fagmøter med fokus på innholdet i oppfølgingsarbeidet.

### **Resultater målekort versus eksperimentvariabel**

<i>Statistikk målekort</i> Mars 2012	Andel godkjente planer	Andel i arbeidsrettede tiltak
Måltall	75 %	45 %
Resultater NAV Søndre Nordstrand	74 %	24 %

**Fig. 10**

Figur 10 viser resultatene fra målekortet og figur 11 resultater fra eksperimentet som ble gjennomført på 100 av kontorets saker.

<i>Fordeling eksperiment</i> N=100, Mars 2012	Arbeidsevne- vurdering	Oppfølgings- hyppighet	Plankvalitet	Tiltaks kvalitet
Verdi 0 – ikke godkjent	34	14	23	32
Verdi 1 – nøytral	40	43	30	29
Verdi 2 - godkjent	26	43	47	39

**Fig. 11**

Ifølge eksperimentet er 32 % av NAV Søndre Nordstrand brukere på arbeidsavklaringspenger ikke i tiltaksaktivitet. 29 % av de øvrige brukerne er i tiltak som enten ikke er begrunnet i aktivitetsplanen eller der medisinsk behandling ikke har sluttdato som er under ett år fra plandato. 39 % av brukerne er tiltak som er begrunnet i plan og med godkjent sluttdato, dvs. tiltak som er definert som resultat av jobbfokusert oppfølging.

Det er foretatt korrelasjonsanalyser for å se om det finnes mulig samvariasjon mellom de fire indikatorene som ble definert for eksperimentvariabelen (figur 7). Ved NAV Søndre Nordstrand lot det ikke til at arbeidsevnevurderingen var relevant i forhold til oppfølgingskvalitet. Nye krav om arbeidsavklaringspenger behandles hovedsaklig av vedtaksteamet og ikke av veilederne som følger opp brukerne. Dette kan være en forklaring på hvorfor arbeidsevnevurderingen ikke ser ut til å sammenheng med innholdet i oppfølgingsarbeidet. Plankvalitet ser ut til å spille en relativt sterk rolle – Pearsons r ga verdien 0,45. Det ser ut til at man ved NAV Søndre Nordstrand tenker konsistens og planretting ved valg av tiltak og utforming av plan. 47 % av de utvalgte sakene anses å ha gode planer (figur 11). 39 % i samme utvalg anses å være i gode tiltak. Dette er et litt

underlig funn da det burde forventes at disse størrelsene er tilnærmet like. En observasjon som ble gjort underveis ved gjennomgang av sakene var at ved NAV Søndre Nordstrand ble planer ikke alltid oppdatert ved endring av tiltak. Dvs. at planene kunne ha feilaktig datogjennomføring i forhold til reelt tiltak. Dette påvirker ikke nødvendigvis oppfølgingen i negativ grad, men aktivitetsplanen er et felles dokument som ansvarliggjør og datofester aktivitet som skal utføres av NAV og bruker slik at dette er en uheldig praksis. Det er imidlertid ikke så relevant for det som er undersøkelsens formål.

Samvariasjon mellom tiltaks kvalitet og oppfølgingshyppighet viser en svak negativ korrelasjon ved beregnet verdi  $-0,07$  (figur 7). Dette kan selvsagt ikke tolkes som at tett oppfølging minsker sannsynligheten for at bruker kommer i gode tiltak. Det ser ut til at vi har avdekket en spuriøs sammenheng mellom disse to variablene. NAV Søndre Nordstrand kjennetegnes av en stor andel innvandrere. Mange av disse har utfordringer i forhold til norskkunnskaper og forståelse av velferdsapparatet. Ifølge avdelingsleder ved kontoret skjer det ofte at brukere ønsker ekstra oppfølgingssamtaler. Mange brukere har søkt gjentatte ganger på uførepensjon og fått avslag. Disse utgjør en større andel av brukere på arbeidsavklaringspenger ved dette kontoret enn på de andre to kontorene som er studert. Disse brukerne vil ha store utfordringer i forhold til å komme i lønnet arbeid, men også i forhold til tiltaksdeltakelse. Fordi det ikke ble innført en differensiering i forhold til å rangere brukerne i utvalget etter kriterier som ville kunne skilt ut dette, er det ikke mulig å identifisere hvem som følges opp hyppigst. Denne indikatoren kan for NAV Nordstrands vedkommende derfor heller ikke benyttes for å si noe om oppfølgingshyppighet fører til bedre kvalitativ oppfølging.

Målekortet for mars viser at 74 % av brukerne på arbeidsavklaringspenger har godkjente aktivitetsplaner (figur 10). Resultatene fra undersøkelsen gir et estimert resultat for planer med jobbfokus på 47 % (figur 11). Differansen er relativt stor, samtidig som NAV Søndre Nordstrand ikke har nådd måltallet i målekortet. Den relativt store differansen vi finner mellom godkjente og ”gode” planer kan også skyldes andre forhold. Som beskrevet ovenfor har kontoret mange saker hvor det slurves med oppdatering av aktivitetsplanene. I målekortet godkjennes planer uavhengig av innhold. Hvis det angis gyldighetsområde innenfor gjeldende dato telles den med i resultatene. I eksperimentet ble dette vurdert etter strengere kriterier, slik at saker der plan som ikke stemte overens med tiltaket bruker deltok i ikke får høyeste skår. ”Kun” 23 % av planene ansås helt å mangle jobbfokus, dvs. at 77 % av planene viser spor av

arbeidsrettet oppfølging. Dette tyder på at kontoret etter litt mildere kriterier enn det som ble lagt til grunn over leverer planer på et noe høyere nivå enn resultatene i målekortet tilsier.

### ***Hypotesetesting***

*Hypotese: Hvis kontoret har høy grad av spesialisering i forhold til oppgaveløsning vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

NAV Søndre Nordstrand har valgt å bruke løsningsteam for å saksbehandle nye krav. Dette grepet kan ha bidratt til å frigjøre tid til veiledning. Oppfølgingshyppighet er høy på dette kontoret, hele 86 % av brukerne i eksperimentet var fulgt opp en eller flere ganger siste halvår (figur 11). Sammenhengen mellom tiltakskvalitet og oppfølgingshyppighet ble imidlertid ansett å være spuriøs for dette kontorets vedkommende, ved at bydelens spesielle demografiske forhold spiller inn. Kontoret ligger nær måltall på andel brukere med godkjente planer men er et godt stykke unna måltall når det gjelder andel i arbeidsrettede tiltak. Veilederne på arbeidsavklaringspenger har i snitt 145 saker hver, noe som er et relativt lavt antall saker i Oslo-sammenheng. Kontorets organisatoriske grep med relativt høy bemanning på arbeidsavklaringspenger og frigjøring av oppfølgingstid ved innføring av løsningsteam kan se ut til å være begrunnet i ønske om økt kvalitet. Oppfølgingshyppigheten er relativt tett og det legges slik ned mye ressurser i veiledningsarbeidet. Opprettelsen av tverrfaglige team drøftes under kompetansegrep, men kan også anses å være et spesialiseringsgrep. Kontoret leverer nær måltall i forhold til målekortresultatene. De har også gode resultater i forhold til eksperimentvariabelens standarder. Det later til at den relativt høye graden av spesialisering som har funnet sted ved kontoret bidrar til høy skår på begge de avhengige variablene. Hypotesen støttes.

*Hypotese: Hvis kontoret har rutiner som dekker mest mulig av tjenesteprosessen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

NAV Søndre Nordstrand har i stor grad valgt å skriftliggjøre sine rutiner. Disse dekker hele spekteret av tjenestetilbudet innenfor arbeidsavklaringspenger og tilgrensende til andre tjenesteområder ved kontoret. Når det gjelder rutiner for produksjonsstyring styrer kontoret etter andel planer, saksbehandlingstid på nye krav samt andel brukere i arbeidsrettede tiltak. Saksbehandlingstid for nye krav håndteres av vedtaksteamet. Når det gjelder andel planer har det skjedd en betydelig økning siste måneder (se vedlegg B). Det er opplyst at dette skyldtes en bevisst satsning på andel planer parallelt med at det ble utarbeidet målrettede,

jobbfokuserte planer. Samtidig viser eksperimentresultatene at NAV Søndre Nordstrand har relativt høy andel av planer som er vurdert som gode. Kontoret har i høy grad rutinisert oppgaveløsning og produksjonsstyring og oppnår gode resultater i forhold til begge de avhengige variablene. Hypotesen støttes.

*Hypotese: Hvis kontoret har gode kompetansestrategier vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Kontoret valgte en løsning der man så tidlig som mulig arbeidet på tvers av de ulike etatsskillene (Aetat og Trygdeetaten) for å oppnå kompetanseoverføring. Avdelingsleder ved kontoret opplyser imidlertid at avdelingen har vært preget av høy turnover og består av mange nyansatte. Den kompetansegevinsten som sannsynligvis lå i tidlig innføring av oppgavedeling har dermed til en viss grad gått tapt, samtidig som det kan tenkes at de nyansatte lærer opp i en tverrfaglig setting. Kontoret lager relativt sett gode planer og har lyktes i å øke andel planer nesten opp til måltall. Det må derfor anses at kompetansen rundt saksbehandlerværktøy er tilstrekkelig til å oppnå måltall i målekortet. Eksperimentet tilsier at 47 % av planene ved kontoret kan anses som gode. Dette tyder på godt kompetansenivå blant veilederne, spesielt på markedskunnskap. Det ser ut som at arbeidet som gjøres vedrørende arbeidsavklaringspenger stort sett er av god kvalitet. Det kan tenkes at tverrfaglige team og fagmøter for arbeidsavklaringspenger i stor grad demmer opp for utfordringene høy turnover har medført. Kontoret ser ut til å ha omfattende kompetansestrategier for arbeidsavklaringspenger og tilgrensende fagområder. Denne tolkningen gjøres på bakgrunn av at målekortresultatene ligger rett under måltall og at eksperimentvariabelen viser høy andel gode planer med høy korrelasjon mot tiltak. Hypotesen støttes.

### ***Case NAV Østensjø***

Bydelen har ca. 47000 innbyggere, 14 % er innvandrere eller norskfødte med innvandrerforeldre og 25 % av innbyggerne er i alderen 0-19 år. NAV Østensjø har ca. 80 ansatte, hvorav om lag halvparten er statlig ansatte. Kontoret har en såkalt minimumsløsning på kommunal side, dvs. at bydelen har valgt bestiller-utfører-modell som tilsier at boligkontor og tiltakssenter ligger utenfor NAV, og at NAV har en bestillerrolle i forhold til tjenesten som ytes fra disse instansene. NAV-kontoret ble etablert i november 2008. Det hadde vært relativt liten grad av samarbeid etatene imellom i forkant av etableringen.



**Spesialisering:** Kontoret har 14 veiledere som arbeider helt eller delvis med arbeidsavklaringspenger, hvorav to ikke har oppfølgingsansvar men kun behandler nye krav. Tre av de øvrige veilederne har andre oppgaver i tillegg. Kontoret har en egen fagansvarlig for arbeidsavklaringspenger, som samarbeider tett med fagansvarlig for arbeidsrettede tiltak og fagansvarlig for ”trygdefeltet”. Alle som behandler nye krav har veiledererfaring fra arbeidsavklaringspenger. Kontoret har ca. 1600 arbeidsavklaringsaker fordelt på om lag 12 årsverk. Dette gir en gjennomsnittlig saksmengde på ca. 130 saker per veileder. Dette har fram til årsskiftet 2011/2012 ligget høyere, anslagsvis 170-180 saker per veileder. Ansatte som tidligere hadde arbeidet med rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførepensjon og yrkesrettet attføring opprettholdt sine tidligere arbeidsoppgaver også etter etableringstidspunkt for kontoret. Om lag et år etter etableringen av kontoret ble det innført en ordning der veiledere delte ansvar for saker på de tre nevnte ytelsesområdene. Disse ”veilederparene” bestod av en veileder fra tidligere Aetat og en fra tidligere Trygdeetaten, og ble opprettet med tanke på kompetansedeling. Alle veiledere på arbeidsavklaringspenger må beherske saksbehandling av nye krav i tillegg til veiledning. De aller fleste veilederne på arbeidsavklaringspenger har arbeidet flere år i NAV eller i de tidligere statlige etatene.

**Rutiner:** Kontoret har utviklet utførlige rutiner for arbeidsavklaringspenger til intern bruk. Rutiner for samhandling med andre tjenesteområder er under utvikling, dvs. at de ikke har vært tilstede forut for undersøkelsen. Det styres etter produksjonsmål på antall og formål for arbeidsevnevurdering, for andel godkjente planer samt for andel i arbeidsrettede tiltak. Det siste vektlegges ikke i like stor grad som de øvrige områdene men har blitt ansett som noe som vil være en naturlig følge av god oppfølging. Videre er det fokus på at bruker raskt skal få en plan etter innvilgelse av arbeidsavklaringspenger. Høst 2010 / vår 2011 gjennomførte kontoret en massiv ryddeaksjon i saker ved at så å si alle brukere på arbeidsavklaringspenger fikk utarbeidet aktivitetsplan. Dette ble først og fremst gjort for å rydde i et uoversiktlig system og for å danne grunnlag for systematisk, arbeidsrettet oppfølging i ”ryddige” saker i etterkant.

**Kompetansestrategier:** Det har i liten grad vært fokus på kompetanseutvikling innen arbeidsavklaringspenger. Veilederne som arbeider med dette feltet har lang erfaring og behersker saksbehandlingsverktøyet godt. I forbindelse med deltakelse i prosjekt om arbeidsevneметодikk ble det samarbeidet tett med ansatte på kvalifiseringsprogrammet og eksterne forelesere. Tanken var at det gjennom denne samhandlingen ville foregå en

kompetanseutveksling på tvers som ville gis seg utslag i bedret oppfølgingsinnhold både for kvalifiseringsprogrammet og arbeidsavklaringspenger. Det er kjent at markedskunnskapen kan være mangelfull blant veilederne, og det er nylig iverksatt tiltak for å øke dette. Dette kom i gang for sent til å gi virkning på resultatene for mars 2012 som danner grunnlag for tallmaterialet i undersøkelsen.

### **Resultater målekort versus eksperimentvariabel**

<i>Statistikk målekort</i> Mars 2012	Andel godkjente planer	Andel i arbeidsrettede tiltak
Måltall	75 %	45 %
Resultater NAV Østensjø	76 %	28 %

**Fig. 12**

Figur 12 viser resultatene fra målekortet og figur 13 resultater fra eksperimentet som ble gjennomført på 100 av kontorets saker.

<i>Fordeling eksperiment</i> N=100, Mars 2012	Arbeidsevne- vurdering	Oppfølgings- hyppighet	Plankvalitet	Tiltaks kvalitet
Verdi 0 – ikke godkjent	31	47	34	36
Verdi 1 – nøytral	29	32	31	26
Verdi 2 - godkjent	40	21	35	38

**Fig. 13**

Ifølge eksperimentet er 36 % av NAV Østensjøs brukere på arbeidsavklaringspenger ikke i tiltaksaktivitet. 26 % av de øvrige brukerne er i tiltak som enten ikke er begrunnet i aktivitetsplanen eller der medisinsk behandling ikke har sluttdato som er under ett år fra plandato. 38 % av brukerne er tiltak som er begrunnet i plan og med godkjent sluttdato, dvs. tiltak som er definert som resultat av jobbfokusert oppfølging. Ved NAV Østensjø synes det som at arbeidsevnevurderingen ikke er særlig relevant i forhold til oppfølgingsarbeidet, basert på korrelasjonskoeffisienten mellom arbeidsevnevurdering og tiltak som viser verdien 0,20 (figur 7). Alle som behandler nye krav ved kontoret har vært eller er veiledere på arbeidsavklaringspenger. NAV Østensjø har høyere gjennomsnittskår på denne verdien enn de to øvrige kontorene (figur 6), med verdi 1,09 som er å anse som en nøytral, som antyder et middels stort fokus på jobbmuligheter. Ved NAV Østensjø brukes imidlertid ikke arbeidsevnevurdering aktivt i oppfølgingsarbeidet. Den gevinsten som eventuelt kunne ligget i at veilederne behersker saksbehandlingsfeltet synes dermed ikke å bli tatt ut.

Plankvalitet ser ut til å spille en sterk rolle ved dette kontoret – Pearsons  $r$  gir verdien 0,57 når planer måles mot tiltak (figur 7). 35 % i eksperimentet anses å ha gode planer, og 38 % av brukerne i utvalget vurderes til å gjennomføre gode tiltak (figur 13). At flere er i gode tiltak enn de tilhørende planene skulle tilsi kan tilskrives at noen planer ikke har blitt oppdatert når tiltak har blitt iverksatt. Det er imidlertid ikke foretatt registreringer av dette underveis i målingene, men det var synlig at det var forekomster av dette ved NAV Østensjø.

Aktivitetsplanen er en gjensidig avtale mellom bruker og NAV og tiltakene skal gjenspeile målet om konkret jobb/avklaring mot arbeid. Det er derfor et poeng at den til enhver tid inneholder gyldige tiltak, men dette blir på siden av det vi skal analysere i denne oppgaven. Kompetanseheving på området synes imidlertid nødvendig ved NAV Østensjø. Korrelasjon mellom tiltaks kvalitet og oppfølgingshyppighet er svak, målt i korrelasjonskoeffisientverdi 0,20 (figur 7). Under analyse for NAV Søndre Nordstrand framstod det som sannsynlig at sammenhengen mellom disse to variablene er spuriøs. Det kan allikevel tenkes at den kan være reell ved kontorer som ikke har de demografiske utfordringene man finner ved NAV Søndre Nordstrand. Det blir dermed vanskelig å legge mye vekt på tolking av denne sammenhengen ut over å si NAV Østensjø har påfallende lav oppfølgingshyppighet av sine brukere på arbeidsavklaringspenger. Hele 47 % av brukerne i utvalget har ikke blitt fulgt opp siste halvår (figur 13). Målekortet for mars viser at 76 % av arbeidsavklaringspengesakene ved kontoret har godkjente aktivitetsplaner, godkjente planer i eksperimentet utgjorde 35 % (figur 12). Hvis planer som er ansett for å være inkonsistente i forhold til tiltak inkluderes har kontoret 66 % planer som i en viss grad er jobbfokuserte. Differansen mellom dette og godkjente planer i målekortet er på 10 %, dvs. at resultatene i målekortet viser 10 % bedre resultat enn det som er målt i eksperimentet. Kontoret har som et av få kontorer i NAV Oslo oppnådd måltall for godkjente aktivitetsplaner over tid.

### ***Hypotesetesting***

*Hvis kontoret har høy grad av spesialisering i forhold til oppgaveløsningen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Kontoret har valgt å la veilederne ha ansvar for behandling av nye krav i tillegg til oppfølgingsansvar i sakene. I forbindelse med saksbehandlingen fordres kompetanse på helsemessige begreper. Andel brukere i arbeidsrettet aktivitet oppnås som for samtlige kontorer i Oslo heller ikke ved NAV Østensjø. Kontoret har over tid ligget over måltall for

andel godkjente planer i målekortet. I forhold til eksperimentvariabelen skårer kontoret betydelig lavere, anslått til 10 %. Kontoret har i valgt å benytte erfarne veiledere til arbeidsavklaringspenger. Utfordringen knyttet til dette er at gitt at arbeidsavklaringspenger er en relativt ny ytelse vil de erfarne veilederne nødvendigvis ha erfaring fra andre ytelsesområder. Dette kan ha bidratt til den relativt lave graden av jobbfokus som undersøkelsen antyder. Det produseres en forholdsvis høy andel planer uten sammenheng mellom arbeidsrettet eller avklarende aktivitet. Dette kan tenkes å gjenspeile fokus på medisinske forhold som tidligere var sentralt ved de tidligere ytelsene rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførepensjon. Generelt har kontoret valgt en løsning med lav grad av spesialisering. Veilederne har lang erfaring, men mye av erfaringen stammer fra saksbehandling på andre ytelser enn arbeidsavklaringspenger. Kontoret har høy grad av måloppnåelse i forhold til målekortresultater og relativt mye lavere skår på eksperimentvariabelen. Hypotesen støttes dermed delvis.

*Hypotese: hvis kontoret har rutiner som dekker mest mulig av tjenesteprosessen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Kontoret har et godt utviklet sett av interne rutiner for arbeidsavklaringspenger, og noe mer mangelfullt i forhold til samhandling med andre tjenesteområder ved kontoret. I forhold til produksjonsstyring har kontoret stort fokus på resultatkrav i målekortet. Det styres etter saksbehandlingstid nye krav, andel planer og andel brukere i arbeidsrettede tiltak. I tillegg er det rutiner for at alle nye saker skal ha oppfølgingssamtale raskt og at det i løpet av denne samtalen skal utarbeides en plan. Disse rutinene har bidratt til at kontoret har høy måloppnåelse på andel planer, men ikke i forhold til å nå måltall på saksbehandlingstid og andel i arbeidsrettede tiltak. Andel planer i målekortet og andel gode planer i undersøkelsen avviker relativt mye ved at det er 41% lavere andel godkjente planer i eksperimentet enn i målekortet (figur 3). I forbindelse med ryddejobben som ble gjennomført ved kontoret høst/vinter 2010/2011 ble det via minimumskriterier anledning til å opprette planer av mer midlertidig karakter for å få kontroll over stor saksmengde. I forbindelse med registrering av resultater fra eksperimentet var det tydelige spor av at dette har fortsatt ved at det fortsatt utarbeides planer etter slik standard. Kontoret har generelt lite rutiner som sikrer jobbfokus i utarbeidelse av planer, men stort fokus på produksjonsstyring i forhold til målekortet. Kontoret oppnår gode resultater i forhold til målekortet, og relativt dårlige resultater i forhold til eksperimentvariabelen. Dette tilsier at hypotesen støttes, ved at det oppnås økte resultater på områder hvor rutiner har blitt prioritert.

*Hypotese: Hvis kontoret har gode kompetansestrategier vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Den kompetansen som veier tyngst når det gjelder måloppnåelse i forhold til målekortet er kompetanse vedrørende saksbehandlersystemet. Denne kompetansen er meget god ved NAV Østensjø, som et resultat av at det gjennomgående rekrutteres erfarne veiledere til denne oppgaven. Kontoret ligger over måltall når det gjelder andel planer i målekortet, men skårer relativt dårlig på eksperimentvariabelens indikator andel gode planer. At veilederne ved NAV Østensjø selv saksbehandler nye krav og kompetansekravene dette fordrer vedrørende innsikt i medisinske forhold kan ha skjedd på bekostning av annen kompetanse, som for eksempel markedskompetanse. Avdelingsleder har informert om at det er et kompetansegap i forhold til markedskunnskap blant veilederne på arbeidsavklaringspenger. Det kan være dette som kommer til syne ved den store differansen i andel godkjente planer i målekortet og andel gode planer i eksperimentet. Det har vært lavt fokus på kompetanseutvikling blant veilederne på arbeidsavklaringspenger, dette fordi det utelukkende har blitt rekruttert erfarne veiledere. Dette ser ut til å ha medført manglende kompetanse på marked med tilhørende manglende fokus på jobbmuligheter i oppfølgingen. Dette støtter en motsatt hypotese om at manglende fokus på kompetansestrategier gir dårligere resultat på de avhengige variablene. Det har vært lav fokus på utvikling av ny kompetanse. Kontoret skårer godt på målekortresultater, som fordrer kompetanse som veilederne har på grunn av lang erfaring. Det skåres dårlig på eksperimentvariabelen som fordrer ”ny” kompetanse og som kontoret ikke har hatt planer for å tilføre. Hypotesen anses dermed for å støttes.

### ***Sammenliknende analyse***

Her er det sett på om hypotesene vedrørende påvirkningsvariablenes betydning finner støtte når funnene fra de tre casene se samlet. Under analyse av hvert enkelt case er det argumentert for hvordan gradering av påvirkningsvariablene har framkommet. I figur 14 er disse vurderingene samlet, for å lette sammenligninger.

<i>Påvirknings- variable</i>	Grad av spesialisering	Rutineomfang	Omfang kompetansestrategier
NAV Nordstrand	Høy	Middels	Middels
NAV Søndre Nordstrand	Middels	Høyt	Høyt
NAV Østensjø	Lav	Middels	Lavt

**Fig. 14**

På samme måte er konklusjonene rundt hvorvidt hypotesene om påvirkningsvariablenes evne til å påvirke de avhengige variablene samlet i figur 15. Argumentasjonen for de ulike rubrikkene framkommer ovenfor i kapitlene for hvert case.

<i>Hypotesetesting</i>	Hypotese 1 – spesialisering	Hypotese 2 – rutiner	Hypotese 3 - kompetansestrategier
NAV Nordstrand	Støttes delvis	Støttes ikke	Støttes
NAV Søndre Nordstrand	Støttes	Støttes	Støttes
NAV Østensjø	Støttes delvis	Støttes	Støttes

**Fig. 15**

*Hypotese: Hvis kontoret har høy grad av spesialisering i forhold til oppgaveløsningen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Denne hypotesen støttes av resultatene fra NAV Søndre Nordstrand, og støttes delvis av resultatene ved NAV Nordstrand og NAV Østensjø. Ved NAV Søndre Nordstrand er det valgt middels høy grad av spesialisering. Her oppnås gode resultater i forhold til målekort, og relativt gode resultater i forhold til eksperimentvariabelen. Lav grad av spesialisering har for NAV Nordstrands vedkommende resultert i at det skåres relativt sett bedre på eksperimentvariabelen enn på målekortresultat. Ved NAV Østensjø er resultatet det motsatte, ved at det skåres høy på målekort og dårligere på eksperimentvariabelen.

*Hypotese: Hvis kontoret har rutiner som dekker mest mulig av tjenesteprosessen vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Denne hypotesen støttes av resultatene ved NAV Søndre Nordstrand og ved NAV Østensjø, men støttes ikke av resultatene fra NAV Nordstrand. NAV Søndre Nordstrands rutiner dekker en stor del av tjenesteprosessen, og kontoret oppnår gode resultater på begge de avhengige variablene. NAV Østensjø har et rutinesystem mer fokusert på produksjonsstyring enn på det innholdsmessige i oppfølgingsarbeidet. Kontoret skårer godt på målekortresultatet som har sterk sammenheng med produksjonsstyringen og relativt dårligere på eksperimentvariabelen som fokuserer på jobbfokus i oppfølgingen. NAV Nordstrand har rutiner for produksjonsstyring og rutiner for antall oppfølgingsamtaler. I forhold til rutinene for produksjonsstyring har disse over tid ikke gitt synlige resultater i målekortet. Rutinene for oppfølgingsinnhold er få, men det produksjonsstyres på antall samtaler uten at dette vises i andel oppfølginger på eksperimentvariabelen.

*Hypotese: Hvis kontoret har gode kompetansestrategier vil dette gi bedre resultater på begge de avhengige variablene.*

Denne hypotesen støttes av resultatene fra samtlige tre kontorer. NAV Søndre Nordstrand har stort omfang av kompetansestrategier og skårer relativt godt på begge de avhengige variablene. NAV Nordstrand har middels høyt fokus på dette området. Kontoret har en stigende tendens i forhold til målekortresultatene parallelt med at det er gjennomført kompetansehevende tiltak på området saksbehandlersystemer. Det skåres lavt på eksperimentvariabelen som blant annet fordrer markedskompetanse som er oppgitt å være et utviklingsområde for kontoret. Ved NAV Østensjø har det vært lavt fokus på kompetansestrategier ut over fokus på bruk av saksbehandlersystemet. Også for dette kontoret anses markedskompetansen å være mangelfull. Kontorets høye skår på målekortet og tilsvarende lave skår på eksperimentvariabelen ser ut til å samsvare med hvilke kompetanseområder som har vært prioritert ved NAV Østensjø.

## **Konklusjoner**

På bakgrunn av analysen som er foretatt de samlede dataene som inngår i undersøkelsen og med det teoretiske utgangspunktet som setter ramme for oppgava vil vi i dette kapitlet trekke konklusjoner rundt problemstillingene som vi ønsket å få belyst.

*Hvordan påvirkes tjenestene for brukere som er innvilget arbeidsavklaringspenger av resultatmåling? Er det spor av strategisk atferd og nedsliting av resultatindikatorer?*

I analysekapitlet er det argumentert for at mye tyder på at det forekommer uønsket strategisk tilnærming til målekortindikatorerne ved at det produseres og godkjennes planer som ikke oppfyller krav til innhold vedrørende jobbfokus. Det understrekes at det kun er dette perspektivet som har vært av interesse for vår tilnærming. Hvorvidt planene for øvrig er av god standard har ikke vært relevant og er ikke vurdert. Det er et klart mandat til NAV-kontorene at brukere skal følges opp mot arbeid og aktivitet. Brukere som mottar arbeidsavklaringspenger har rett til spesielt tilpasset innsats, dette er bakgrunnen for at det skal utarbeides aktivitetsplaner for denne brukergruppa. Det anses derfor fornuftig å vurdere planer med manglende jobbfokus som ikke gode nok, slik vi har lagt til grunn.

I forhold til om det kan ses spor av nedsliting av resultatindikatorer er det sett på andel godkjente planer hvor det faktisk er relativt stor variasjon kontorene imellom, her ble et videre materiale enn kun de tre casekontorene trukket inn i analysen. Det er imidlertid usikkert hva som egentlig måles: det kan være at dette viser et økende kompetansenivå i forhold til bruk av

saksbehandlerssystemet, men det kan også være at dette er det eneste som kan leses ut av indikatoren. Det som er relevant for denne indikatoren er andel brukere som deltar i et målrettet oppfølgingsløp. At andel planer øker uten at målekortets indikator som viser andel brukere i arbeidsrettede tiltak øker i nevneverdig grad tyder på at indikatoren andel planer faktisk ikke måler det som var formålet. Når vi ser disse resultatene sammen med eksperimentresultatene der datamaterialet riktignok er tynnere fordi det kun stammer fra tre NAV-kontor, men hvor det er vurdert hva slags innhold som er i planene, tegner det seg et tydelig bilde. Andel planer ser ut til å ha økt, ikke fordi flere brukere har fått planer for å komme i arbeid og aktivitet, men fordi kontorene produserer flere planer som ikke nødvendigvis er av god kvalitet i forhold til jobbfokus.

Samlet tyder dette på at vi har påvist både forekomst av uønsket strategiske atferd og nedsliting av måleindikatorer. I forhold til hvordan dette påvirker tjenestetilbudet til brukerne kan vi kun basere oss på det datamaterialet vi har lagt til grunn. Data som tallfester og graderer innholdet i oppfølgingen er kun tilgjengelig for de tre kontorene vi har sett nærmere på. Konklusjonene som trekkes rundt dette baserer seg derfor på et utvalg av til sammen 300 saker. Det som ble tydelig i resultatene fra eksperimentet var et gjennomgående, relativt lavt fokus på arbeid i oppfølgingsarbeidet mot brukere på arbeidsavklaringspenger. Av de fire indikatorene som ble definert for eksperimentvariabelen viste arbeidsevnevurdering seg å være lite relevant for oppfølgingsarbeidet. Når det gjaldt oppfølgingshyppighet er det vist til spuriøse sammenhenger ved et kontor. De to øvrige indikatorene, plankvalitet og tiltaks-kvalitet, anses å være valide for å kunne måle jobbfokusert oppfølging. I figur 6 vises det gjennomsnittsverdier for dette per kontor. Skalaen går fra 0 som laveste verdi til 2 som høyeste. NAV Søndre Nordstrand skårer høyest av de tre kontorene når det gjelder plankvalitet, med verdien 1,24. Samme kontor skårer høyest tiltaks-kvalitet med verdien 1,07. Dette kan ikke anses som gode resultater i forhold til mandatet til NAV-kontoret som er å bidra til at brukerne kommer i arbeid og aktivitet. NAV Østensjø skårer middels høyt, eller nøytralt, på begge disse indikatorene, samtidig som de skårer høyt på målekortindikatoren for andel planer. Forskjellene som er påvist på de avhengige variablene tyder på at det kan være en tendens til å fokusere på måltall. I hvor stor grad dette påvirker tjenestene er vanskeligere å fastslå. Manglende markedskompetanse er tatt inn som et moment flere steder i analysen, og er antagelig en betydelig årsak til at det skåres lavt på eksperimentvariabelen. Målekortet vil imidlertid ikke fange opp disse forskjellene, slik at manglende jobbfokus blir en usynlig størrelse som det ikke iverksettes kompensierende tiltak for. Slik sett kan



resultatstyringssystemer som måler kvantifiserbare størrelser bidra til at viktige utviklingsområder blir oversett, og på denne måten kan tjenestetilbudet til brukere være lite målrettet.

*Kan det påvises ulikheter i spesialisering, rutiner og kompetansestrategier, og kan disse bidra til å belyse eventuelle forskjeller i resultatoppnåelse ved de tre kontorene?*

Det er kun sett på de formelle organisasjonstrekkene ved de tre kontorene som er undersøkt. Dette gir oss et begrenset perspektiv, som må tas hensyn til i forhold til å kunne trekke konklusjoner. Det ble observert forskjeller, disse fortolkes mot bakgrunnsvariablene i tillegg til påvirkningsvariablene. Samtlige kontorer skårer lavere på eksperimentvariabel enn på målekort i forhold til andel godkjente planer. I analysedelen er det for hvert kontor argumentert for at planer som på eksperimentvariabelen har blitt til middels/nøytral verdi kan inkluderes i sammenligningen for å få et tydeligere bilde av forskjeller på de to variablene. Når verdien '1' på indikatoren plankvalitet inkluderes blant godkjente planer gir dette følgende tabell:

<i>Andel godkjente planer</i> Tall mars 2012	NAV Nordstrand	NAV Søndre Nordstrand	NAV Østensjø
Målekortresultater	63 %	74 %	76 %
Eksperimentvariabel	53 %	77 %	66 %
Differanse	-10 %	+3 %	-10 %

**Fig. 16**

Ved NAV Nordstrand er det vurdert å være høy grad av spesialisering og middels grad av rutineomfang og kompetansestrategier. Kontoret oppnår lav skår på målekort og på eksperimentvariabel, men har allikevel god kvalitet på de planene som faktisk produseres, målt i korrelasjon med arbeidsrettede/avklarende tiltak. Kontoret bærer på mange måter preg av å være nyetablert, med rutiner og kompetansegrep på dagsorden men ikke fullt implementert. Veilederne har hatt en relativt kort periode med samarbeid med tvers, i forhold til de øvrige kontorene. Lav skår på målekort kan tyde på manglende saksbehandlerkunnskap slik leder antydte i intervju, men kan også være et resultat av strategisk atferd. At en høy andel saker ikke var blitt fulgt opp, målt ved at det manglet plan og arbeidsevnevurdering, vanskeliggjør tolkning av funnene fra NAV Nordstrand. At fokus på rutiner ikke har økt andel målekortet i stor grad behøver ikke å bety at denne påvirkningsvariabelen ikke har hatt betydning. Det kan like mye skyldes utfordringene kontoret har opplevd ved å være nyetablerte og slite med stort sykefravær.

NAV Søndre Nordstrand skårer høyt på målekortet og høyt eksperimentvariabelen. Kontoret har middels høy grad av spesialisering og høy grad av rutinisering og kompetansestrategier. Kontoret har hatt utstrakt grad av samarbeid lenger enn de to øvrige kontorene. Det ble tidlig samarbeidet på tvers av de to tidligere statlige etatene og senere tverrfaglig med kommunedelen av kontoret. NAV Søndre Nordstrands planer er, målt etter de litt svakere kvalitetskravene, bedre på eksperimentvariabelen enn på målekortet. Det er vanskelig å avgjøre hvilken sammenheng det er mellom den høye oppfølgingshyppigheten ved dette kontoret i forhold til de to andre og resultatene på eksperimentvariabelen. Det kan som nevnt over være en nødvendighet gitt bydelens særegne demografi, men det var ikke mulig å påvise sammenheng med jobbfokus via vår relativt enkle tilnærming i eksperimentet. At planene anses som så vidt gode tyder på at veilederne trekker veksler på hverandres fagkompetanse. Det brukes relativt mye ressurser på tverrfaglighet på dette kontoret, samtidig som det er stor grad av rutinisering. Å skåre høyt på begge variable parallelt tyder på at høy grad av kompetansetiltak har hatt effekt.

NAV Østensjø skårer høyt på målekortet og lavere på eksperimentvariabelen. Kontoret har valgt lav grad av spesialisering og kompetansestrategier og middels grad av rutinisering. Kompetansestrategiene ved kontoret har i hovedsak vært konsentrert om å bruke den kompetansen kontoret besitter allerede, ikke å utvikle tverrfaglighet. Alle faktorer som støtter opp mot måloppnåelse i målekortet er tilstede, samtidig som kompetanse om veiledningselementene for øvrig burde være tilstede. Kontoret skiller seg fra de andre ved lav grad av spesialisering, uten at det er lett å trekke ut hvilke effekter dette har gitt. Fokus på helsemessige utfordringer kan være et hinder for jobbfokus i oppfølgingsarbeidet. Veilederne ved NAV Østensjø behandler selv nye krav om arbeidsavklaringspenger og eksponeres slik for medisinske opplysninger i større grad enn ved de andre to kontorene. På den andre siden skåret dette kontoret høyest på jobbfokus i arbeidsevnevurderingen. Mangelfull kompetanse vedrørende markedskunnskap er nevnt, og sett sammen med kontorets interne demografi med mange veiledere med lang etatserfaring kan det tenkes at dette sammen med lavt fokus på kompetansestrategier og høyt fokus på rutiner har medført det relativt lave fokuset på arbeid og aktivitet.

Når funnene og analysen fra kontorene sammenholdes peker det seg ut et mønster over hva som kan tenkes å "virke" i forhold til å oppnå jobbfokus i oppfølgingsarbeidet. NAV Søndre Nordstrand og NAV Østensjø har høy eller forholdsvis høy oppnåelse på målekortets.

indikatorer. Det disse kontorene har felles i forhold til påvirkningsvariablene er høyt/middels høyt fokus på rutineomfang. Det later til at gode rutiner/produksjonsstyring bidrar til måloppnåelse på denne variabelen. Videre har NAV Søndre Nordstrand som eneste kontor i undersøkelsen høyere verdi på eksperimentvariabelen enn på målekortet. Dette kan være reelt, eller det kan skyldes de observerte manglene i registreringspraksis – disse kan gi utslag i resultatmålingene i målekortet. I denne sammenheng forholder vi oss til at NAV Søndre Nordstrand reelt sett leverer gode planer i henhold til eksperimentets kravspesifikasjon. Kontoret har større fokus på rutiner og kompetansestrategier enn de øvrige kontorene. Dette kan være tilfeldig, men vurdert mot bakgrunnsinformasjonen der vi blant annet er kjent med at kontoret har hatt et bevisst forhold til dette fra før etableringstidspunktet, kan det synes som dette blant annet har ført til bedre kvalitet i forhold til jobbfokus. Oppsummert ser det ikke ut til at grad av spesialisering slik det er definert i vår tilnærming har betydning for tjenesteinnholdet. Dette er selvsagt en grov forenkling, men det kan i det minste ikke påvises i våre funn. Rutiner, herunder produksjonsstyring er vesentlig for måloppnåelse i målekortet, men også for det innholdsmessige i forhold til oppfølgingsarbeidet. Kontoret som skiller seg ut i positiv retning i vår undersøkelse er NAV Søndre Nordstrand. De skiller seg også ut ved en gjennomført bruk av kompetansestrategier som ser ut til å ha gitt gevinst i form av gode resultater på begge de avhengige variablene.

### **Generalisering**

Vi har undersøkt en del av tjenestetilbudet ved et fåtall NAV-kontor i Oslo. Det vi har funnet i vår undersøkelse anser vi kan generaliseres i det minste til andre NAV-kontor i Oslo, og sannsynligvis til NAV-kontor i hele landet. En bevisst og målrettet bruk av rutiner og kompetansestyring er nødvendig for å sikre både måloppnåelse i forhold til mål- og disponeringsbrevets resultatkrav, men også for å sikre et godt tjenestetilbud til brukerne. Arbeidsavklaringspenger er den største enkeltytelsen ved de fleste NAV-kontor. Dette er samtidig en oppfølgingsintensiv tjeneste som krever stor ressursinnsats fra kontorene. Det er derfor å anta at det vi har kommet fram til er gjeldende for brukere med behov for oppfølging generelt. Når det gjelder strategisk atferd i forhold til resultatmålinger mener vi at dette kan generaliseres til alle virksomheter som er underlagt slike systemer. Å levere på kvantitet er et viktig mål i seg selv, men hvis de vanskeligere tilgjengelige kvalitetsmessige aspektene ved tjenestetilbudet utelates vil det være lite rasjonelt å fokusere på ressurskrevende innsats som ikke måles. Vi mener å ha påvist forekomsten av strategisk atferd og nedslitte indikatorer.

Dette mener vi er en risiko i alle systemer som kun fokuserer på og belønner enkelte aspekter ved tjenesten.

### ***Når arbeidslinja virkeligjøres***

Iverksetting av arbeidslinja er hovedoppgaven til NAV-kontorene etter NAV-reformen.

Kontorenes mandat er å bistå brukere som har falt ut av eller aldri kommet inn i arbeidslivet til å bli selvhjulpne via arbeidsdeltakelse. For dem som jobber med krevende brukere som kan stå langt fra arbeidslivet er det en utfordring å balansere alle elementene som en veilederstilling krever. Man må beherske saksbehandling og datasystemer, veiledningsmetodikk og ikke minst tilegne seg løpende kunnskap om arbeidsmarkedet. De fleste opererer etter produksjonskrav i forhold til målekortet, og har ansvar for 100-150 brukere. Både for ledere og for veiledere kan det oppleves som et rasjonelt valg å prioritere det som måles på bekostning av det innholdsmessige i oppfølgingsarbeidet. I bladet Velferd (2012) refereres det til et brev de hovedtillitsvalgte fra NTL har sendt til NAV-direktør Joakim Lystad tidligere i år hvor det uttrykkes bekymring over at målekortet brukes til interne konkurranser for å kåre hvilket fylke som er ”best”. Det etterlyses i den sammenheng mer fokus på det kvalitative innholdet i tjenestetilbudet, og hevdes at målstyringsverktøyet inviterer til juksing med statistikk. I artikkelen er Bård Kuvaas fra Handelshøyskolen BI intervjuet vedrørende målstyringssystemer generelt. Han viser til at systemer som måler kvalitet i offentlig sektor er vanskelig å utvikle og vil kreve stor ressursbruk.

Vi ønsker ikke å avskaffe målekortet. Noen av indikatorene er nedslitte og bør vurderes fjernet/endret, men målekortet viser et viktig aspekt ved tjenestene vi leverer. Det oppleves imidlertid til tider som at det antas å representere en totaloversikt over NAV-kontorenes virkeområder. Kvalitet er vanskeligere å måle enn kvantitet. Det ville ikke vært ressursmessig gjennomførbart å undersøke saker etter metodikken som er benyttet i vårt eksperiment, og det er vanskelig å se for seg at dette kan gjøres på enklere måte. Det vi ønsker er at det skal bli tydeliggjort på alle nivåer i NAV at NAV-kontorenes fremste oppgave er å bistå folk mot arbeid og at jobbfokus i oppfølgingsarbeidet. Hvor vanskelig det enn er å tallfeste dette i et målekort, er dette det viktigste suksesskriteriet for å utføre samfunnsoppdraget vi er pålagt å forvalte. Undersøkelsen viser at vi som ledere kan ta grep for å oppnå dette, først og fremst ved å ha gode strategier vedrørende kompetanse som sikrer lærende organisasjoner og som sikrer at vi leverer både god kvalitet og kvantitet i tjenester til brukerne.

## Litteratur

- Andersen, Rolf K. og Sol Skinnarland. (2001). NAV-kontoret som lærende organisasjon – et Kompetanseperspektiv på NAV-reformen. I Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.). (2011). NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.). (2011). NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Andreassen, Tone Alm. (2001). Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I Andreassen, Tone Alm og Knut Fossetøl (red.). (2011). NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Arnett, Elisabeth. (2012). NAV-ansatte bekymret over interne konkurranser. Tidsskriftet Velferd.
- Breivik, Bjørn. (2010). Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte. En studie av Arbeids- og Velferdsetaten i perioden juni 2006-april 2009. Masteroppgave. Universitetet i Bergen.
- Bruijn, Hans de. (2007). Managing performance in the public sector. New York: Routledge.
- Egeberg, Morten. (2003). How Bureaucratic structure matters: An organizational Perspective. I Peters, B. Guy og Jon Pierre (red.): Handbook of Public Administration. London: Sage.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. (2007). Hvordan organisasjoner fungerer. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Johannesen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. (2004) Forskningsmetode for Økonomisk-administrative fag. Abstrakt forlag AS.
- Johnsen, Åge. (2007). Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kerr, Steven. (1975). On the folly of rewarding A, while hoping for B. Academy of Management Journal, 18(4):769-783.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters. (2000). Governance, Politics and the State. London: Macmillan Press.
- Meyer, Marshall W. og Vivian Gupta. (1994). The performance paradox. Research in Organizational Behaviour, 16:309-369.
- Politt, Christopher og Geert Bouckaert. (2008). Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press.

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

Smith, Peter. (1993). *Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector*. *British Journal of Management*, Vol.4:135-151.

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. California: Sage Publications Inc.

## Kilder

Mål- og disponeringsbrev til fylkene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2010.

Mål- og disponeringsbrev til fylkene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2011.

Mål- og disponeringsbrev til fylkene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet 2012.

Ot.prop. nr. 47 (2005-2006). *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*. Tilråding fra Det Kongelige Arbeids- og Inkluderingsdepartementet 7. april 2006, godkjent i statsråd samme dag.

Ot.prop. nr. 4 (2008-2009). *Om lov om endringer i folketrygdloven og i enkelte andre lover (arbeidsavklaringspenger, arbeidsevnevurderinger og aktivitetsplaner)*. Tilråding fra Det Kongelige Arbeids- og inkluderingsdepartementet 10. oktober 2008, godkjent i statsråd samme dag.

St.meld. nr. 39 (1991-92). *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepenger og uførepensjon*. Det Kongelige Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 35 (1994–95). *Velferdsmeldingen*. Det Kongelige Sosial- og helsedepartementet.

St.meld. nr. 9 (2006-2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Det Kongelige Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

SSØ (2010). *Mål- og resultatstyring i staten. En veileder i resultatmåling*. Oslo: Senter for Statlig Økonomistyring.

Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet For 2010 (med vedlegg).

Tildelingsbrev fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2012 (med Vedlegg).

## **Intervjuer**

Intervju med enhetsleder Anne Mette Bakke, NAV Nordstrand: 02.03.2012, 11.04.2012 og 23.04.2012.

Intervju med avdelingsleder Kari Mette Monsen, NAV Søndre Nordstrand: 05.03.2012, 11.04.2012 og 26.04.2012.

Intervju med avdelingsleder Eirik Saue Aasheim, NAV Østensjø: 01.03.2012, 11.04.2012 og 26.04.2012.

# Vedlegg

## Vedlegg A

### Intervjuguide

#### **Organisering:**

Var kontoret organisert etter NAV-modell ved samlokalisering(eller gamle etatslinjer)?

Er det foretatt endringer i organisering etter innføring av AAP?

Er endringene begrunnet med innføring av AAP?

#### **Fysisk struktur:**

Er veiledere som jobber med AAP plassert sammen?

#### **Rutiner/ledelse:**

Foreligger det skriftlige rutiner for saksflyt internt blant statlige veiledere for AAP-saker?

Foreligger det skriftlige rutiner for tverrfaglig samarbeid om AAP-saker?

Foreligger det rutiner for produksjonsstyring av AAP?

Foreligger det produksjonskrav?

Foreligger det rutiner for oppfølging av resultater AAP?

#### **Kompetanse:**

Foreligger det en kompetanseplan AAP?

Foreligger det rutiner for læring av datasystemer?

Foreligger det rutiner for veiledersituasjonen?

Hvordan vektet kompetanse innenfor følgende arbeidsområder(likert-skala):

- (Arena) *fagsystemer*
- Arbeidsmarked
- Veiledning
- Helse/sykdom
- Tverrfaglig kompetanse/helhetlig tenkning omkring brukere?



## **Vedlegg B**

### **Resultater målekortindikatorer siste år**

<b>NAV Nordstrand</b>	<b>Planer</b>	<b>Tiltak</b>
November 2011:	34 %	19 %
April 2011:	35 %	19 %
Mai 2011:	37 %	20 %
Juni 2011:	38 %	20 %
Juli 2011:	35 %	17 %
August 2011:	38 %	18 %
September 2011:	41 %	20 %
Oktober 2011:	46 %	20 %
November 2011:	50 %	20 %
Desember 2011:	55 %	20 %
Januar 2012:	52 %	19 %
Februar 2012:	57 %	19 %
Mars 2012:	63 %	19 %

<b>NAV Søndre Nordstrand</b>	<b>Planer</b>	<b>Tiltak</b>
Mars 2011:	40 %	20 %
April 2011:	46 %	21 %
Mai 2011:	48 %	22 %
Juni 2011:	50 %	23 %
Juli 2011:	47 %	18 %
August 2011:	47 %	19 %
September 2011:	48 %	21 %
Oktober 2011:	50 %	22 %
November 2011:	56 %	23 %
Desember 2011:	63 %	22 %
Januar 2012:	66 %	23 %
Februar 2012:	70 %	23 %
Mars 2012:	74 %	24 %

**(Vedlegg B, forts.)**

<b>NAV Østensjø:</b>	<b>Planer</b>	<b>Tiltak</b>
Mars 2011:	82 %	25 %
April 2011:	84 %	26 %
Mai 2011:	84 %	26 %
Juni 2011:	83 %	26 %
Juli 2011:	79 %	21 %
August 2011:	79 %	23 %
September 2011:	79 %	25 %
Oktober 2011:	78 %	22 %
November 2011:	79 %	27 %
Desember 2011:	80 %	28 %
Januar 2012:	76 %	27 %
Februar 2012:	76 %	28 %
Mars 2012:	76 %	24 %