

Ingunn Thomassen

Bidrar markedsarbeidet i NAV til at flere får jobb?

**En analyse av målekortet i NAV og effekten på overgang til
arbeid**

Forord

Høsten 2011 startet jeg på årsstudium i organisasjon og ledelse ved HiOA som ga såpass mersmak at jeg senere søkte meg inn på masterstudiet i styring og ledelse høsten 2012. Når jeg nå endelig er ferdig med masteroppgaven og ser tilbake på disse årene, innser hvor mye jeg har lært og hvor nyttig en slik fagbakgrunn er når man jobber i en kompleks offentlig organisasjon NAV. Valget om å gjøre et kvantitativt studie ble gjort tidlig i prosessen da jeg ønsket å tilegne meg ny metodekunnskap. Som utdannet sosialantropolog har jeg gjort lange feltarbeid i Bolivia og Honduras tidligere, med alle de gleder og sorger som følger med å bedrive deltakende observasjon i en fremmed kultur og på et annet språk. Utfordringene jeg har møtt på har vært av en helt annen karakter, og uten hjelp og veiledning fra Asbjørn Johannessen, min veileder på HiOA, hadde jeg neppe kommet i mål.

I tillegg ønsker jeg å rette en takk til min tidligere leder Inger Lise Fagerli og min nåværende leder Lise Westly som har tilrettelagt og gjort det mulig for meg å gjennomføre studiet. Til slutt ønsker jeg å si takk til Trine Falck Pedersen på vår statistikkavdeling som har brukt tid på å hente ut tallene fra datavarehuset og bearbeide dem. Uten hennes innsats hadde jeg manglet datagrunnlag for å skrive om det temaet jeg ønsket. En tidligere NAV-kollega og publisert poet, Morten Hauger, skrev en gang et dikt om tallenes makt som jeg ønsker å avslutte med;

TALL

(Upublisert dikt av Morten Hauger, forfatter av Lyder i stillhet, 2014)

Om natten sover du
men tallene sover ikke om natten

Nei, tallene er ikke naturlige
som menneskene er

Likevel, samfunn og kultur
har gjort tall til natur

Kunne noen ta mere feil?

Sammendrag

Tema for denne oppgaven er mål- og resultatstyring av markedsarbeidet i NAV gjennom bruken av balansert målstyring, nærmere bestemt målekortet i NAV. Bakgrunnen for oppgaven er et økt press fra politisk hold om at NAV i større grad må prioritere markedsarbeid og tjenester til arbeidsgivere for å øke andelen NAV-brukere med overgang til arbeid. Den overordede problemstillingen er om markedsarbeidet i NAV bidrar til å realisere arbeidslinja. Forskningsspørsmålene som stilles er om det er sammenheng mellom markedsindikatorene i målekortet og etatens hovedmål - overgang til arbeid? Fungerer de mest sentrale målekortsindikatorene for markedsarbeidet i NAV etter intensjonen, og er målekortet et nyttig målstyringssystem av markedsarbeidet i NAV?

Datasettet i denne undersøkelsen omhandler resultatoppnåelse for noen av markedsindikatorene i målekortet; B 16, B 53, B 22 og B 23. B 16 måler overgang til arbeid mens de resterende indikatorene representerer aktiviteter som eksempelvis jobbmesser, bedriftsbesøk, jobbmatch og formidlingsaktiviteter. Utvalget består av 64 NAV-kontorer av varierende størrelse i Akershus, Oslo, Telemark og Østfold.

Den teoretiske tilnærmingen til oppgaven tar utgangspunkt i Kaplan og Nortons teori om balansert målstyring som tilsier at det bør kunne forventes en sterk sammenheng mellom måleindikatorer og overordnet mål. Et balansert målstyringssystem skal fungere som et nyttig verktøy for leder i styringen mot fastsatt mål. Manglende resultatoppnåelse følges opp med tiltak for å justere og forbedre resultatene. Resultatet i denne undersøkelsen er ikke i samsvar med teorien. Det er ikke sammenheng mellom markedsindikatorene i målekortet og overgang til arbeid. Det er store variasjoner på resultatoppnåelse både mellom kontorene og innad i hvert kontor. Målekortet viser at kontorenes resultater svinger fra måned til måned over de 22 månedene som er målt. Målekortet fungerer dermed ikke som intendert. Med så varierende og springende resultater kan det heller ikke være et nyttig styringsverktøy av markedsarbeidet i NAV.

Selv om funnene i denne undersøkelsen viser at markedsarbeidet ikke ser ut til å ha en effekt på overgang til arbeid er ikke dette ensbetydende med at disse aktivitetene bør opphøre. Del av forklaringen kan skyldes utfordringer knyttet til varierende registreringspraksis i saksbehandlingsverktøyet Arena eller en strategisk tilpasning for å nå måltallene på bekostning av kvalitet. Det kan også være at balansert målstyring, slik det er utformet og praktisert via målekortet, ikke fanger opp etatens reelle innsats og i derfor ikke bør benyttes som målstyringssystem for NAV.

Abstract

The topic of this thesis is the Management-By-Objectives-And-Result, in particular the balanced scorecard in the Norwegian Labour and Welfare Service, NAV. The last few years an increasing pressure from political sources have been put forward to make NAV prioritize recruitment services to employers to increase the effect on labour force participation.

The research question posed is: is there a correlation between certain scorecard indicators related to recruitment services and NAVs main goal – increased rate of employment? Does the scorecard work as intended and is the scorecard a useful tool for steering?

The data in this study are the results of some of the indicators in the scorecard related to services to employers; B 16, B 53, B 22 and B 23. B 16 measures individuals who have gained employment, and the other indicators measures activities such as job fairs, company visits, job match and successful recruitment. The study consists of 64 NAV offices of varying sizes in Akershus, Oslo, Telemark and Østfold.

The theoretical approach is based on Kaplan and Norton's theory of the balanced scorecard that indicates that it should be possible to expect a strong correlation between the scorecard indicators and the overall goal. A balanced scorecard system should serve as a useful tool for the leader in steering towards defined goals. Lack of results should be followed up with measures to adjust and improve results.

The results of this study are not in agreement with the theory. There is no correlation between scorecard indicators and the overall goal. There is considerable variation both between offices and within each NAV-office. The scorecard shows that the performance fluctuates over the 22 months measured. The scorecard is therefore not functioning as intended. With such varying results the scorecard can not function as a useful management tool of indicators related to recruitment services.

Although the results show that recruitment services do not seem to have the desired effect on increased labour force participation this does not necessarily mean that these activities should cease. Part of the explanation may be due to challenges associated with varying practices regarding registering the activities in the caseworker tool Arena. There are also reason to believe that a strategic adjustment to the scorecard takes place, so as to be able to reach the goals for the scorecard indicators. It may also be that the balanced scorecard, as embodied and practiced through the scorecard, is not capturing NAVs real efforts and therefore should not be utilized as a performance management system for NAV.

Innhold

1.0 Innledning.....	7
1.1 Disposisjon av oppgaven	8
1.2 Tema og bakgrunn	8
1.3 Problemstilling.....	10
1.4 Avgrensing av oppgaven	11
2.0 Teoretisk tilnærming	11
2.1 Ny offentlig styring og mål- og resultatstyring	11
2.2 Teori om balansert målstyring	12
2.3 Teori om perverterende atferd	14
2.4 Kritikk av teori om balansert målstyring	15
2.5 Mål- og resultatstyring i statlig virksomhet.....	15
3.0 Mål og resultatstyring i NAV	17
3.1 Måleindikatorene i undersøkelsen - markedsindikatorene	19
3.1.1 B 16 - andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid.....	20
3.1.2 B 23 - antall formidlinger.....	20
3.1.3 B 53 - andel arbeidssøkere med jobbmatch	21
3.1.4 B 22 - andel bedrifter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV	22
3.2 Markedsindikatorenes plassering i resultatkjeden	24
4.0 Metode.....	25
4.1 Utvelgelse av målekortsindikatorer	25
4.2 Utvelgelse av NAV-kontorer	26
4.3 Undersøkelsens kvalitet.....	27
5.0 Analyse – Hva viser målekortet om markedsarbeidet i NAV?	28
5.1 Forskjeller i måloppnåelse mellom kontorene.....	28
5.2 Variasjoner innad på kontorene	32
5.3 B 22 registreringer fordelt per tellemåned.....	38
5.4 Sammenhengen mellom markedsindikatorene og overgang til arbeid.....	40
5.5 Markedsarbeidets effekt på overgang til arbeid	40
5.6 Oppsummering av resultatene i undersøkelsen	41
6.0 Diskusjon av resultatene.....	41
6.1 Feil markedsaktiviteter?	41
6.1.1 B 23 – antall formidlinger.....	41

6.1.2 B 22 – jobbmesse	43
6.1.3 B 22 – bedriftsbesøk og B 22 samarbeidsmøter	44
6.1.4 B 22 - telefonkontakt	46
6.1.5 B 53 – jobbmatch	47
6.1.6 Oppsummering.....	48
6.2 Feil utforming og praktisering av balansert målstyring?.....	49
6.2.1 Belønnes atferd som harmonerer med måloppnåelse?.....	51
6.2.2 Målekortets bruk i evaluering og læring	52
6.3 Feil med målingene i målekortet?	53
6.4 Andre faktorer.....	54
7. Konklusjon	56
8. Referanseliste	58

1.0 Innledning

Iverksetting av arbeidslinja er kanskje den viktigste oppgaven til NAV-kontorene etter at NAV-reformen ble iverksatt for et tiår siden. Arbeidslinja innebærer at velferdsytelsene skal utformes på en slik måte at mennesker stimuleres til å arbeide framfor å leve på trygdeytelser eller sosialhjelp. En av NAV-kontorets viktigste oppgaver for å virkeliggjøre arbeidslinja er derfor å tilby tjenester til dem som av ulike grunner står utenfor arbeidslivet. Målet er at så mange som mulig skal kunne forsørge seg selv via deltakelse i arbeidslivet (Sosialdepartementet 2004).

Ekspertgruppens sluttrapport, ledet av Sigrun Vågeng, viser til at de ansatte ved NAV-kontorene vurderer god kontakt med arbeidsgivere som det viktigste virkemiddelet for å få til gode formidlingsresultater. Samtidig vises det til at NAV i for liten grad har kontakt med arbeidsgivere og har for liten kunnskap om arbeidsmarkedet for å nå samfunnsoppdraget sitt om overgang til arbeid for NAVs brukere. Kun 2-3 prosent av arbeidstiden brukes på tjenester rettet mot arbeidsgivere (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, 150). Tidligere arbeids- og sosialminister Robert Eriksson uttalte i Dagbladet 10.april 2015 at ”A’en i NAV har blitt borte – den må gjenreises”. Siden den gang har etaten fått både ny statsråd, arbeids- og velferdsdirektør og tjenestedirektør som har igangsatt både lovendringer, forenklinger og mer strømlinjeformede arbeidsprosesser for å støtte oppunder ambisjonen om å gjenreise arbeidslinja.

Fra en etableringsfase etter reformen, der utbetaling av ytelser og inntektssikring hadde førsteprioritet, har etaten de siste årene satset på en forsterket innsats av markedsarbeidet og tjenester til arbeidsgivere (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, 32; Mamelund og Widding 2014, 19). I min fartstid i etaten siden 2008 har jeg jobbet med den delen av etaten som omhandler tjenester til arbeidsgivere, også omtalt som markedsarbeid. Jeg har i flere år jobbet som rådgiver for et inkluderende arbeidsliv på NAV Arbeidslivssenter Akershus, og er i skrivende stund leder for en markedsavdeling som primært jobber med NAVs rekrutteringstjenester til arbeidsgivere. Jeg har også jobbet i et forprosjekt i Arbeids- og velferdsdirektoratet som omhandler å vurdere om NAVs CV og stillingsdatabase fungerer tilfredsstillende eller bør moderniseres. CV-databasen er verktøyet som brukes til rekrutteringstjenester til arbeidsgivere og er en viktig forutsetning for å kunne formidle flere NAV-brukere ut i arbeid. Bakgrunnen for forprosjektet var en rapport som viste en middels grad av tilfredshet med databasen blant NAV-kontorenes ansatte som brukte verktøyet til

daglig (Accenture 2014). Resultatet fra forprosjektet viste et svært mangelfullt og utdatert IKT-verktøy som må moderniseres for at etaten skal nå sitt samfunnsoppdrag om økt overgang til arbeid. Moderniseringen er nok et skritt på veien mot å få A'en tilbake i NAV.

Ett av hovedmålene i arbeidsmarkedspolitikken er at NAV skal bidra til en effektiv utnyttelse av Norges arbeidskraftressurser og er hjemlet i NAV-lovens § 4 sier at ”etaten skal videre bistå arbeidssøkere med å få jobb, bistå arbeidsgivere med å skaffe arbeidskraft, forebygge og dempe skadevirkningene av arbeidsledighet og innhente informasjon om arbeidsmarkedet”. Jeg er derfor spesielt opptatt av om etatens tjenester til arbeidsgivere resulterer i at mennesker beholder eller får arbeid. Hvordan kan NAV få flere i jobb, hvilke tiltak skal settes i verk og hvordan kan effekten av jobben måles?

1.1 Disposisjon av oppgaven

Etter å ha redegjort for bakgrunn for tema, problemstillingen og avgrensningen av oppgaven i kapittel en, vil kapittel to gjøre redegjøre for den teoretiske tilnærmingen til mål- og resultatstyring, nærmere bestemt balansert målstyring som presentert i Kaplan og Nortons bok ”The Balanced Scorecard” (1996), samt teori om perverterende atferd av Hans de Bruijn (2007). Kapitlet beskriver også noe av kritikken rundt målstyringsteorier generelt. I kapittel tre beskrives mål- og resultatstyring i NAV og de målekortsindikatorerne som utgjør datasettet i oppgaven. Metoden utgjør kapittel fire mens kapittel fem tar for seg resultatene fra undersøkelsen. I kapittel seks diskuteres resultatene opp mot teorien og tidligere forskning trekkes inn for å forsøke å belyse, forklare og diskutere resultatene. Siste kapittel er konklusjonen ut fra valgte problemstilling.

1.2 Tema og bakgrunn

Til tross for at etaten ikke kan sies å ha oppnådd gode nok resultater med tanke på å få folk i arbeid, er det likevel NAV-kontorer som skiller seg ut positivt. Hva skal til for at NAV skal lykkes med det viktigste samfunnsoppdraget sitt – å få flest mulig i lønnet arbeid? I hvilken grad er NAV-kontorets innsats avgjørende for om mennesker går fra å være mottakere av ytelse til å bli lønsmottakere?

Kunnskap om arbeidsmarkedets spilleregler, tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft og bransjekunnskap kalles markedsarbeid i NAV og har vært et fagområde som har vært nedprioritert inntil de siste par-tre årene (Fossestøl, Breit og Borg 2014; Arbeids- og sosialdepartementet 2015,). Markedsarbeid og arbeidslivskontakt i NAV defineres på NAVs

intranett NAVET som ”alle aktiviteter knyttet til NAVs samhandling med bedrifter, uavhengig om formålet er å bistå arbeidssøkere eller arbeidsgivere i å møtes for slik sett å lykkes med å få flere ut i lønnet arbeid”. Formidlingsaktiviteter defineres som ”tjenester NAV retter mot personbrukere for å bistå dem i å finne jobb, og rekrutteringstjenester defineres som de tjenester NAV retter mot arbeidsgivere for å bistå dem i å finne arbeidskraft”.

Både statlige og kommunalt ansatte i kontorene skal ha som målsetning å veilede brukere til å bli selvhjulpne og i stand til å skaffe seg lønnsinntekt dersom de helsemessig er i stand til dette. Det er NAV leders ansvar å organisere sitt kontor på en slik måte at målene nås, at de ansatte har den riktige kompetansen og det handlingsrommet som er nødvendig for å nå målet om ”flere i arbeid og færre på trygd”. NAV-leder har relativt stor frihet til å organisere sitt kontor slik det anses som mest hensiktsmessig ut fra sine budsjetter. Oppgavene til et NAV-kontor er mangfoldige og ulike satsninger, fagområder og prosjekter kjemper om intern oppmerksomhet. Stadig flere NAV-kontorer har trappet opp innsatsen innenfor fagområdet markedsarbeid og tjenester til arbeidsgivere og mange kontorer har de siste årene opprettet egne stillinger for markedsmedarbeidere, eller markedskontakter som de ofte kalles, som jobber med utadrettet kontakt med bedrifter i både privat og offentlig sektor. En markedsansatt må ha kunnskap om arbeidsmarkedet både lokalt og nasjonalt, inngående kunnskap om ulike typer stillinger innenfor de ulike bransjene og hvilke kompetansekrav, formelt og uformelt, som kreves for å bekle disse stillingene. Det er krevende å holde seg løpende orientert og oppdatert på feltet. Kompetanseutviklingen baserer seg på e-læringskurs på NAVET samt deltakelse i faglige nettverk. NAV har ikke et godt egnet IKT-verktøy som enkelt samler denne typen informasjon på ett sted. Verktøyet som brukes er Arena, etatens saksbehandlingsverktøy, som har grensesnitt mot tidligere nevnte CV- og stillingsdatabase. CV-og stillingsdatabasen kan best forklares som web-versjonen for brukere og arbeidsgivere og er tilgjengelig på nav.no.

At det finnes fordommer mot NAVs brukere som et ”B-lag” av arbeidskraft er velkjent blant de i NAV som jobber utadrettet mot arbeidsgivere. En upublisert spørreundersøkelse blant 15 Akershus-bedrifter gjort i 2014 viste at arbeidsgivere er ukjente med det faktum at NAV kan brukes til ordinær rekruttering og ikke bare har brukere som trenger arbeidstrening. Falkum og Solbergs rapport ”arbeidsgivers inkluderingsevne” (2015) viser at mange arbeidsgivere forbinder NAV med mennesker med nedsatt funksjons,- eller arbeidsevne og er skeptiske til å rekruttere via NAV. Det er derfor en antakelse at det er viktig å bygge gode

relasjoner til arbeidsgivere for å åpne opp for at de benytter seg av NAV når de skal rekruttere til ledige stillinger. Denne type kunnskap og relasjoner mellom NAV og arbeidsgivere tar tid å bygge opp og pleie. Det hersker en oppfatning internt i etaten at ved å ha gode samarbeidsrelasjoner med arbeidsgivere så får flere av NAVs brukere arbeid. Av den grunn er det også iverksatt mange markedsaktiviteter for å rette oppmerksomheten mot arbeidsgiveres behov for tjenester fra NAV.

NAV har siden 2008 gjennomført en årlig arbeidsgiverundersøkelse med 6 000 respondenter. I 2015 var svarprosenten på 50 prosent. På spørsmålet om NAVs innsats for å fremskaffe kvalifiserte søkere til ledige stillinger, var gjennomsnittscoren på det laveste i 2009 på 4,0 av en skala på 1-6. Den økte til 4,2 i 2013, var det samme i 2014 og økte i 2015 til 4,4. (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2015, 13). Dette er den høyeste scoren så langt på dette spørsmålet, så det er tegn til en positiv utvikling selv om etaten fortsatt har et stykke igjen før bedrifter naturlig velger NAV som rekrutteringskanal.

Denne undersøkelsen tar utgangspunkt i teorier om mål og resultatstyring, spesielt balansert målstyring, for å se om det er sammenheng mellom målstyringsteori og praksis. Er det slik at de kontorene som lykkes med å få folk i arbeid også scorer bra på aktiviteter som teoretisk sett skal ha sammenheng med overgang til arbeid? Gjør NAV de riktige aktivitetene for å bidra til økt overgang til jobb?

1.3 Problemstilling

Den overordede problemstillingen i denne undersøkelsen er om markedsarbeidet i NAV bidrar til å realisere arbeidslinja. Forskningsspørsmålene som søkes besvart er:

Er det en sammenheng mellom markedsindikatorene i målekortet og etatens hovedmål - overgang til arbeid? Fungerer de mest sentrale måleindikatorene for markedsarbeidet i NAV etter intensjonen, og er målekortet et nyttig målstyringssystem av markedsarbeidet i NAV?

Etatens hovedmål er overgang til arbeid og er den avhengige variabelen i denne undersøkelsen. Den er operasjonalisert i NAVs målekortet og kalles B 16 - andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid. Markedsindikatorene i målekortet er de uavhengige variablene i denne undersøkelsen og består av måleindikatorene B 23 – antall formidlinger, B 53 – andel arbeidssøkere med jobbmatch og B 22 - andel bedrifter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV. B 22 deles opp og behandles som separate

måleindikatorer på fire underaktiviteter; bedriftsbesøk, samarbeidsmøter, telefonkontakt og jobbmesser.

1.4 Avgrensning av oppgaven

Målekortsindikatorerne valgt i denne undersøkelsen er noen av de mest sentrale måleindikatorerne for markedsarbeidet i NAV. De utgjør til sammen noen få statlige indikatorer. I følge NAVs intranett, NAVET, finnes det over 150 måleindikatorer i NAVs målekort om man regner med både statlige og kommunale parametere til sammen. Spesielt indikatorer som går på tett oppfølging av brukere tenkes å være viktige for overgang til jobb, men disse er ikke tatt med i denne undersøkelsen. Kommunale indikatorer er også utelatt. Andre former for målrapportering av mer kvalitativ karakter, slik som for eksempel skriftlige tertialrapporter er heller ikke med.

2.0 Teoretisk tilnærming

2.1 Ny offentlig styring og mål- og resultatstyring

I løpet av 1980-tallet, og senere på 1990-tallet i Norge, ble offentlig sektor modernisert etter prinsipper om styring i privat sektor. Denne effektiviseringsstrategien hadde sitt utspring i en forståelse av at offentlig sektor var for byråkratisk og opptatt av å følge regler fremfor å være opptatt av resultatene av offentlige tjenester. Denne nye tilnærmingen hadde til hensikt å kostnadseffektivisere ved bruk av blant annet desentralisering, kundeorientering, fristilling og konkurranseutsetting av offentlig tjenester (Ladegård og Vabo 2010; Røvik 2007).

Målstyring forventes å påvirke de ansattes atferd, som skal føre til resultater som oppfyller målet. Målstyring som styringsform må ses i sammenheng med denne utviklingen og kjennetegnes av å styre etter mål med fokus på å oppnå resultater (Johnsen 2007). Mål defineres som ”en framtidig ønskverdig tilstand” (Jacobsen og Thorsvik 2014, 37).

Mål- og resultatstyring brukes ofte som en felles betegnelse på styringsformer som baserer seg på mål. Målstyring er ikke nødvendigvis det samme som resultatstyring selv om begrepene ofte brukes om hverandre. Balansert målstyring i NAV, som omtalt i denne oppgaven, er et styringssystem som kopler målsettinger og resultater tett sammen der aktiviteter tenkes å ha effekt på resultatoppnåelsen (Christensen et al. 2010). Med styring menes ”et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formelle styringsinstrumenter” (Ladegård og Vabo 2010, 177).

2.2 Teori om balansert målstyring

Balansert målstyring er et begrep som kommer fra det engelske ”balanced scorecard” introdusert av Kaplan og Norton (1996). Modellen ble utviklet for private bedrifter men har siden 90-tallet spredt seg til å bli et av de mest brukte mål og resultatstyringsmodellene i offentlig sektor (Johnsen 2007). Balansert målstyring defineres som ”et ledelsesverktøy som gir muligheter for helhetlig drifts-, tilpasning- og utviklingsledelse gjennom en tettere koplighet mellom strategier og operativ drift” (Busch et al 2009, 226).

Balansert målstyring er en teori om hvordan ledelsen i en virksomhet bør ha en rasjonell og strategisk styring for at måloppnåelse skal være mulig, og modellen til Kaplan og Norton viser til en oppskrift som innebærer å formulere et overordnet mål – samt veien dit - på flere områder enn det finansielle som tradisjonelt sett hadde vært brukt tidligere. Teorien deres utvider målstyring fra å kun dreie seg om økonomistyring til en mer helhetlig virksomhetsstyring på flere sentrale områder. Balansert målstyring tar hensyn til de ulike aspektene ved organisasjonen slik som kunderelasjoner, interne prosesser så vel som læring og vekstaspektet. Til sammen utgjør disse delene av en helhetlig strategi for å oppnå bedriftens overordnede mål, og de bør derfor være like viktige å måle for å nå organisasjonens hovedmål. Innenfor hvert av de fire perspektivene; kundeperspektivet, interne virksomhetsprosesser, finansperspektivet og effektivitetsperspektivet, formuleres det målsetninger, ofte kalt resultatkrav, og hvem som er ansvarlige for disse. Resultatkravene rapporteres og følges opp av ledelsen. Oppfølgingen har til hensikt å korrigere med passende tiltak på de resultatkravene der målkravene ikke nås (Johnsen 2007).

Kaplan og Norton angir i sin bok en suksessoppskrift som de mener er avgjørende i utviklingen av balansert målstyring i en organisasjon. Ideelt sett bør alle ansatte uavhengig av rolle i hierarkiet både forstå organisasjonens strategi i tillegg sin rolle og hva de kan gjøre for å bidra til måloppnåelse. ”If they don’t understand the vision, they can’t share or act upon it” (Kaplan og Norton 1996, 202). Forfatterne påpeker at det er lite hensiktsmessig og sågar meningsløst å utvikle og implementere balansert målstyring uten at toppledelsen aktivt engasjerer og forplikter seg til prosessen hele veien. En slik total gjennomføring av organisasjonen vil bidra til at alle i organisasjonen til enhver tid vil kunne bruke denne innsikten til å korrigere sin atferd slik at det langsiktige målet nås.

For å oppnå dette må ledelsen iverksette et omfattende opplæringsprogram og kommunisere strategien samt utarbeide et feedback program, en intern *læringsløyfe*, slik at alle ansatte kan

justere sitt daglige arbeid i tråd med strategien. Strategien må derfor operasjonaliseres på en slik måte at den også er treffende for de underliggende avdelingsnivåene i organisasjonen, og om mulig helt ned til individnivå for å oppnå en slik total forankring av målet.

Sannsynligheten for måloppnåelse øker ved å utvikle et belønnings- og incentivsystem som er koplet til prestasjoner som understøtter den overordnede strategien. Dette krever at aktivitetene som skal bidra til måloppnåelse anerkjennes av organisasjonens medlemmer som både viktige og riktige slik at alle føler eierskap til organisasjonens mål.

Kaplan og Norton viser til fire barrierer som kan hindre at en organisasjon lykkes med å implementere balansert målstyring. Den første er at de ikke lykkes med å operasjonalisere visjonen og strategien på en slik måte at den oppfattes av medlemmene og de forstår hva som må gjøres for å oppnå målet. Den andre barrieren er at strategien ikke er gjennomsyret på alle nivåer i organisasjonen. Dersom ikke alle avdelinger og individuelle prestasjoner knyttes til organisasjonens langsiktige og overordnede mål vil medlemmene oppføre seg som tidligere, noe som betyr at de vil fortsette å jobbe for å nå de kortsiktige målene de måles på i hverdagen. Kaplan og Nortons undersøkelser viste at desto lenger ned i organisasjonen man befinner seg desto større er sjansen for å finne at den daglige driften ikke koples opp mot langsiktige og overordnede mål. Det tredje hindret for en vellykket implementering av balansert målstyring er at det ikke allokeres nok ressurser til det langsiktige overordede målet. Budsjettet må gjenspeile organisasjonens langsiktige målsetning og på hvorvidt det overordede målet nås, ikke på budsjettavvik per se. Den fjerde, og siste, barrieren er mangel på en systematisk evaluering av hvorvidt systemet fungerer som intendert. For å oppnå ønsket effekt er det avgjørende at ledelsen regelmessig har en strategisk evaluering av hvor organisasjonen befinner seg på veien mot det overordnede målet. Uten feedback vil ikke organisasjonens medlemmer kunne lære av sine feil og således korrigere aktiviteter og atferd for å nå målet.

Oppskriften fordrer at organisasjonens formål og strategier omformes til et sett resultatindikatorer som skal gi et måle- og styringssystem som er spesielt tilpasset organisasjonen særegenhet. Virksomheten skal fastsette mål og hvem som har ansvaret, lage et system for å kartlegge om disse målene nås og hvilke innsatsfaktorer man tenker påvirker måloppnåelsen. Kunnskapen som ledelsen får benyttes videre i læring for å justere atferd med den intensjon om måloppnåelse. Balansert målstyring skal være et kommunikasjons,

informasjons og læringssystem og ikke som et *kontrollsystem* for å evaluere tidligere prestasjoner og atferd blant organisasjonens ansatte, men som et verktøy for å se fremover.

2.3 Teori om perverterende atferd

Hans de Bruijn har i sin bok «Managing performance in the public sector» (2007) skrevet om utfordringer ved bruk av resultatmålinger. Hans teori er at de ansatte kan ty til det han kaller ”gaming the numbers” (De Bruijn, 2007, 17) eller på norsk ”perverterende atferd” som innebærer at ansatte tilpasser seg strategisk ved å tilfredsstille målkravene for tellingens skyld. En slik dysfunksjonell tilpasning er en fare spesielt i tilfeller hvor resultatmåling koples opp mot det han kaller et belønningssystem. Faren øker når målingene brukes til å vurdere bedriftens resultater i form av produktivitet og effektivitet fremfor læring. Dette gjelder spesielt dersom det er snakk om måling av uklare produkter eller tjenester, som ofte er tilfellet i offentlig sektor.

Ofte er effekter vanskelig å måle, og dette forutsetter at indikatorer over et bredt tjenestespekter for å fange opp de ulike aspektene i bedriften. Utfordringen ligger i et motsetningsfylt forhold der de som måler – ledelsen - er mest interessert i tjenestene som produseres, mens de ansatte ofte er mest interessert i prosessene og den faglige kvaliteten som leder til resultatet. Et system som kun måler produkter, vil ofte oppleves uinteressant eller umotiverende for de ansatte. Manglende tillit kan føre til uønsket atferd. Det er derfor en forutsetning at det finnes et tillitsforhold mellom ledelse og ansatte for å ha et robust resultatmålingssystem. En slik tillitt krever blant annet at ledelsen har både faglig kunnskap og forståelse for alt arbeidet som utføres av de ansatte, uavhengig av om dette fanges opp av resultatmålingssystemet eller ikke. Dersom et resultatmålingssystem er i et motsetningsforhold til faglig integritet, og de ansatte ikke opplever ledelsen som kompetente til å fange opp dette, kan det i verste fall føre til at de ansatte tilpasser arbeidet sitt på en slik måte at de enkelt kan oppfylle resultatmålene uten tanke på konsekvensene for om overordnet mål realiseres. Dersom ledelsen i tillegg ukritisk sier seg fornøyd med gode resultatmålinger, og de ansatte opplever at de kan gjøre som de vil uten at det stilles spørsmål rundt prosessene så lenge de oppnår målkravene, risikerer man at det oppstår en kollektiv blindhet der begge parter er tilfreds med status quo og opprettholder praksisen. Konsekvensene kan være en uriktig virkelighetsforståelse som ikke gir ønsket effekt på overordnet mål (De Bruijn 2007).

2.4 Kritikk av teori om balansert målstyring

Noe av kritikken mot balansert målstyring går ut på at resultatmåling hemmer innovasjon og er med på å opprettholde status quo ved å opprettholde praksis, stikk i strid med intensjonen om å fremme læring og best practice. En annen del av kritikken går ut på at man måler det som er lett å måle og utelater komplekse produkter eller tjenester som kan være vel så viktige for å nå målet. Den baserer seg også på en feilslutning om et forenklet årsak-virkningsforhold mellom indikatorene og måloppnåelsen. Ideen er at indikatorene henger sammen på en slik måte at det skal gi effekt på målet. Modellen tar ikke høyde for utenforliggende forhold som også kan påvirke resultatet eller at det kan ta lang tid mellom årsak og effekt (Johnsen 2007; Christensen et al. 2010, 110-119).

Kritikken omhandler også at offentlige tjenester ikke kan måles på lik linje som i privat sektor, der bunnlinjenivået er det endelige målet. At målene i offentlig sektor til tider er motstridende og uklare og innebærer tjenester som er vanskelige å måle, spesielt kvantitativt, gjør at det også har blitt reist spørsmål om dette er en egnet modell for offentlig sektor i det hele tatt (Johnsen 2010). Én kritiker, Rombach (1991), hevder at det ikke går an å styre med mål fordi målstyring er avhengig av at visse prinsipper følges for å lykkes. Disse prinsippene mener Rombach er uforenelige med offentlige organisasjoner. For å lykkes med målstyring kreves det at klare mål formuleres, at ansatte er involvert og har påvirkning på målformuleringsprosessen, at resultatene føres tilbake til organisasjonen på en slik måte at man høster kunnskap og kan korrigere kursen samt at måloppnåelse belønnes og at målstyringen støttes av ledelsen i organisasjonen. Slik forholder ikke virkeligheten seg og målstyringsmodeller er dermed dømt til å mislykkes i offentlig sektor.

Ledelsens rolle er å igangsette korrigerende tiltak dersom målene ikke oppnås. En antakelse om at ledelsen kan påvirke de ansattes atferd slik at målene nås er også problematisk. Det er ikke uvanlig at det er et motsetningsfylt forhold mellom de som utvikler et målstyringssystem og de som skal gjøre jobben. Dersom ansatte mener at faglig kvalitet og integritet må ofres for å oppfylle resultatkrav er det ikke bare enkelt for en leder å påvirke atferden uten å få dysfunksjonelle virkninger for virksomheten som resultat (Johnsen 2010).

2.5 Mål- og resultatstyring i statlig virksomhet

I mål- og resultatstyringsveilederen til senter for statlig økonomistyring (2010) defineres 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” (2010, 9).

I forordet i veilederen står det at mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter, og at dette innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak (Senter for statlig økonomistyring 2010, 3). De overordnede målene, som kan sammenstilles som Kaplan og Nortons strategiske mål, konkretiseres gjennom såkalte styringsparametere og gis av departementene.

Figur 1. Resultatkjeden i mål-og resultastyring (Figur 2.1 hentet fra senter for statlig økonomistyring 2010, 19)



Resultatkjeden er et verktøy for å vise verdiskapingsprosessen i virksomheten. Ved hjelp av resultatkjeden kan virksomheten klargjøre formål og målgruppe for produktene/tjenestene som virksomheten produserer. Videre kan virksomheten klargjøre hvilke årsak-virkningssammenhenger som er lagt til grunn for virksomhetens tjenesteproduksjon, og for sammenhengen mellom tjenesteproduksjonen og de effekter som skal oppnås for brukere og samfunn (Senter for statlig økonomistyring 2010, 7).

En effekt er en forandring i tilstand hos brukerne eller i samfunnet som har oppstått som følge av virksomhetens tiltak og handler om å frembringe informasjon om virksomheten har oppfylt sine overordnede målsetninger eller ikke. Manglende effekter bør føre til endringer og forbedringer internt. Det anbefales å følge kriteriene for smarte mål.

SMARTE mål:

Spesifikke - Resultatmålene må være tydelig definert slik at det er klart hva som skal oppnås.

Målbare - Det må være mulig å måle i hvilken grad virksomheten når sine resultatmål.

Aksepterte - Resultatmålene må oppleves som riktige, relevante og interessante å arbeide etter, og bør fastsettes i dialog mellom over- og underordnet nivå.

Realistiske - Ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene, samtidig som det gir noe å strekke seg etter.

Tidfestede - Det må være klart når resultatmålene skal være oppfylt.

Enkle - Resultatmålene må være enkle å forstå og måle.

(Senter for statlig økonomistyring 2010, 33).

3.0 Mål og resultatstyring i NAV

Tildelingsbrevet er Arbeids- og sosialdepartementets (ASD) styringsdokument overfor Arbeids- og velferdsetaten og er lovfestet gjennom reglement for økonomistyring i staten. Dokumentet gir konkrete politiske, økonomiske og strategiske føringer for etaten og fastsetter også styringsparameterne – overordnet målsetting (Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement 2015). Med utgangspunkt i tildelingsbrevet fra ASD utvikler Arbeids- og velferdsdirektoratet et mål og disponeringsbrev. Brevet beskriver de overordnede føringer for fylkenes virksomhet, og legges til grunn for virksomhetsplanleggingen der hvert enkelt NAV-kontor skal utvikle en virksomhetsplan for kommende år (mål og disponeringsbrev til fylkene 2015).

I praksis defineres resultatkrav og tilhørende måleparametere fra arbeids- og velferdsdirektoratet sentralt uten fylkenes medvirkning. Noen indikatorer er pålagte og kommer via mål og disponeringsbrev og kalles styringsparametere og andre kan velges av kontoret selv og kalles tilleggsindikatorer. Indikatorerne kan beskrives som aktivitetsindikatorer og måler innsatsen NAV-kontoret gjør for å nå et gitt mål. Slike aktivitetsindikatorer kan telles og er av den grunn enklere å følge opp enn kvalitative aktiviteter er. Den andre typen indikator er *effektindikatorer* som søker å måle effekten av aktivitetene som er gjennomført. Utfordringen ligger i at det er vanskelig å påvise et årsak-virkningsforhold mellom aktivitets-, og effektindikatorer.

Visjonen til NAV ”Vi gir mennesker muligheter” er operasjonalisert i en overordnet virksomhetsstrategi som strekker seg fra 2011 til 2020 og har fem hovedpunkter (Arbeids-og velferdsdirektoratet 2011):

- Arbeid først
- Pålitelig forvaltning
- Aktive brukere
- Kunnskapsrik samfunnsaktør
- Løsningsdyktig organisasjon

Denne oppgaven omhandler punktet kalt ”arbeid først”. NAVs målstyringssystem, basert på en balansert målstyringsmodell, ble innført i 2010 og kalles internt for målekortet og er et excel-ark på en A4 side. Målekortet inneholder måлиндikatorer fordelt på fire ulike perspektiver som er i tråd med teori om balansert målstyring og kalles i NAV for; brukerperspektivet, produksjonsperspektivet, medarbeiderperspektivet og økonomiperspektivet. Brukerperspektivet omhandler brukerrettede tjenester som er knyttet til informasjon og oppfølging av NAVs ulike brukergrupper, økonomiperspektivet ivaretar budsjettet, produksjonsperspektivet måler produksjonskrav knyttet til for eksempel saksbehandlingsfrister og vedtak som fattes, og medarbeiderperspektivet ivaretar medarbeidertilfredshet og sykefravær.

Arbeids-og velferdsdirektoratet overfører tall til målekortene den tiende hver måned og omtales heretter som en tellemåned. Hvis den tiende faller på en fridag overføres tallene til målekortene den første arbeidsdagen etter den tiende i følge NAVs intranett NAVET. Resultatene er avhengige av at opplysninger i saksbehandlersystemet Arena er korrekt innregistrert. Arena er prosessverktøy som i all hovedsak er konstruert for å kunne gi enkeltindivider god oppfølging fra første møte med NAV, og om nødvendig over lengre tid. Verktøyet brukes for å samle relevant informasjon om både individbrukere og arbeidsgivere i ulike mappestrukturer. All kontakt og informasjon som utveksles mellom NAV og disse partene skal registreres i Arena. Noe av informasjonen er kun saksopplysninger som skal registreres i henhold til forvaltningsloven, mens annen informasjon er aktiviteter som inngår i resultatmålingen på målekortet. Disse aktivitetene omtales videre som å ”gi telling” på målekortet.

Målekortet oppsummerer resultatene til det enkelte NAV-kontor i ett excel-ark. Måloppnåelse vises som røde, gule eller grønne punkter der rødt betyr ”dårligere enn forventet” og er et signal om at kontoret er i faresonen og må sette i verk tiltak for forbedring, gult betyr ”advarsel” men at måleindikatoren er innenfor rekkevidde og grønt betyr ”bedre enn forventet” - altså *bedre* enn måloppnåelse. Svarte punkter er indikatorer som ikke er koplet til resultatmål og dermed ikke måles aktivt.

Figur 2. Eksempel på målekortet i NAV

Brukerperspektivet			Siste periode				Hittil i år			Per 31.12
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	SnittSum	Mål	Status	Risiko
B.12	Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 mnd.	Middels	76 %	75 %	78 %	↓	76 %	75 %	●	
B.14	Andel graderte på 12 ukers tidspunkt	Middels	30 %	43 %	40 %	↓	30 %	43 %	●	
B.15	Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid	Middels	57 %	60 %	64 %	↓	57 %	60 %	●	
B.16	Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid	Middels	60 %	45 %	46 %	↑	60 %	45 %	●	
B.22	Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV	Middels	17,1 %	20,0 %	24,4 %	↓	17,1 %	20,0 %	●	
B.23	Antall formidlinger	Middels	5	#/T	3	■	5	#/T	●	
B.40	Andel "Kontakt bruker" behandlet innen fristen	Middels	88 %	85 %	93 %	↓	88 %	85 %	●	
B.50	Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker (kun sykmeldte uten fritak)	Middels	90 %	80 %	81 %	↑	90 %	80 %	●	
B.90	Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (standard og situasjonsbestemt innsatsbehov)	Middels	46 %	-4 %-4 %	Ingen måling	■	46 %	-4 %-4 %	●	
B.91	Akkumulert avvik mellom planlagte tiltaksplasser og faktisk bruk av tiltaksplasser (tilpasset innsatsbehov)	Middels	12 %	-4 %-4 %	Ingen måling	■	12 %	-4 %-4 %	●	
BL_153	Antall mottakere av økonomisk sosialhjelp under 25 år	Middels	15	2	15	■	15	2	●	
BL_157	Antall nødhjelpssaker	Middels	2	10	6	■	2	10	●	
BL_158	Antall mottakere med økonomisk sosialhjelp som hovedinntekt	Middels	72	45	72	➡	72	45	●	

3.1 Måleindikatorerne i undersøkelsen - markedsindikatorerne

Målekortets indikatorer, som omtales som markedsindikatorer i denne oppgaven, er fastsatt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet og har definerte resultatkrav eller formuleres som at ”resultatet skal forbedres sammenliknet med foregående år”. Noen av indikatorerne inngår i det som kalles styringsstatistikken dersom kontorene selv kan sette grenseverdier for

resultatkravet på målekortsindikatoren. Indikatorene kan endres fra år til år, eksempelvis var B53 – jobbmach en styringsindikator i 2015, men er per 2016 en del av styringsstatistikken.

3.1.1 B 16 - andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid

Måleindikatoren B16 er en obligatorisk styringsparameter og måler «andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid». Indikatoren viser prosentandelen av NAVs brukere som tidligere har hatt status som enten arbeidssøker, person med nedsatt arbeidsevne, mottaker av overgangsstønad, mottaker av rehabiliteringspenger, eller mottaker av tidsbegrenset uførestønad. Statistikken omfatter personer med nedsatt arbeidsevne i alderen 20 til 66 år, som i følge folkeregisteret er bosatt i landet i referansemåned. Referansemåned er siste måned hvor personen var registrert hos NAV.

Indikatoren måler disse personenes status på arbeidsmarkedet åtte måneder etter tidspunktet for avgang fra NAV. Ved hjelp av opplysninger fra ulike administrative registre, blir det utarbeidet tall over deres status på arbeidsmarkedet seks måneder etter tidspunktet for avgang. Disse administrative registrene består av opplysninger fra saksbehandlerverktøyet Arena, Folkeregisteret og AA-registeret. AA-registeret (Arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret) eies og forvaltes av NAV og inneholder informasjon om hvilke arbeidstakere som er ansatt hos den enkelte arbeidsgiver. Tellingen på målekortet gjøres uten at NAV-ansatte aktivt registrerer dette i Arena.

Indikatoren er denne undersøkelsens avhengige variabel ettersom NAVs viktigste samfunnsoppdrag er å få folk ut i lønnet arbeid. Det er spesielt personer som har ulike former for bistandsbehov for å komme i jobb som skal prioriteres i NAV og valget falt derfor på denne indikatoren til tross for at det også finnes andre måleindikatorer som måler overgang til arbeid. Disse omhandler arbeidssøkere og ordinære brukere uten bistandsbehov og er ikke med i oppgaven. Resultatkravet var på 45 prosent i perioden målt.

3.1.2 B 23 - antall formidlinger

I januar 2015 ble det innført en ny indikator på målekortet kalt B 23 - antall formidlinger, som er et obligatorisk styringsparameter fra og med 2016, men var ikke et styringsparameter de 22 månedene denne undersøkelsen omhandler. Seksjonssjefen for markedsarbeid i Arbeids-og

velferdsdirektoratet uttalte på NAVs intranett i januar 2015 at ”formidlinger er en del av etatens arbeid for å bli enda bedre på overgang til arbeid”.

B 23 måler at en arbeidsgiver har tilsatt en NAV-bruker og at NAV har bidratt til dette ved å kople arbeidsgiver og arbeidstaker sammen. Dette kan skje på flere måter, for eksempel ved at NAV-veileder har plassert en av sine brukere ute i en bedrift for arbeidstrening og at dette senere har ført til en ansettelse hos bedriften. Et annet eksempel kan være at NAV-veileder har tatt med seg en bruker ut til en arbeidsgiver med et rekrutteringsbehov og introdusert bruker i et personlig møte. Det kan også være et resultat av en vellykket match mellom bruker og arbeidsgiver via en jobbmesse.

B 23 viser med andre ord at NAV har hatt ”en finger med i spillet” i motsetning til B16 som ikke måler dette. Så lite som 1-2 dagers vikariat er nok for at NAV-kontoret skal få telling på målekortet. Forutsetning for å få telling er at den ledige stillingen først er registrert inn i Arena. Når stillingen er registrert er det mulig å formidle en NAV-bruker til denne. Tellingene gis til det kontoret som den NAV-ansatte som registrerer formidlingen tilhører, uavhengig av NAV-brukers bosted. Tellingene måles ved å telle stillinger som er blitt inaktive i Arena i løpet av tellemåneden og antall formidlinger til disse stillingene.

Indikatoren var under utprøving i 2015 og hadde ingen resultatkrav i perioden målt.

3.1.3 B 53 - andel arbeidssøkere med jobbmatch

B53 var et av styringsparameterne i 2015 og måler prosentandel NAV-brukere med jobbmatch. NAV-brukerne innebærer de personer som er registrert som arbeidssøkere ved utgangen av måneden, det vil si summen av helt ledige, delvis ledige, ordinære tiltaksdeltakere og andre arbeidssøkere som er registrert i innsatsgruppe situasjonsbestemt og standardinnsats, som er henholdsvis innsatsgrupper for NAV-brukere som har enkle bistandsbehov eller er helt uten bistandsbehov.

I Arena finnes både NAV-brukers CV så vel som ledige stillinger som er registrert i Arena. Disse stillingene er de samme som kan gjenfinnes på NAV.no/ledige stillinger. I tillegg ligger det stillinger som kalles direktemeldte stillinger i Arena. Dette er stillinger som ikke er lyst ut offentlig, men som NAV jobber med internt.

Å gjøre en jobbmatch innebærer at man kople en NAV-brukers CV opp mot en ledig stilling og matcher disse to sammen i Arena. I følge standard for arbeidsrettet brukeroppfølgning, en nasjonal standard for kvalitet i brukeroppfølgningen, bør denne jobbmatchen skje med bruker

tilstede og være del av en oppfølgingssamtale for å få bruker over i arbeid. I realiteten gjøres dette ofte elektronisk uten bruker til stede. NAV-bruker mottar i stedet en melding fra NAV der han oppfordres til å søke på den ledige stillingen. Denne Arena-tekniske matchingen tenkes å skulle bidra til at NAV-bruker blir en aktiv jobbsøker og faktisk søker på stillingen som NAV har matchet ham mot. Resultatet skal være at flere får jobb gjennom bidra til økt fokus på arbeidsrettet oppfølging av brukere.

Telling på målekortet følger NAV-brukerens folkeregistrerte adresse. Det vil si at NAV-kontoret kun får telling på indikatoren dersom de gjør jobbmatch på en NAV-bruker fra kontorets egen brukerportefølje. Dersom man gjør en jobbmatch på en bruker som tilhører et annet NAV-kontor gis tellingen til det NAV-kontoret brukeren tilhører ut fra sin hjemstedsadresse. Dette til tross for at dette kontoret ikke har gjort noe. Resultatkravet var 30 prosent i perioden målt.

3.1.4 B 22 - andel bedrifter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV

B 22 er et obligatorisk styringsparameter som innebærer ulike former for kontakt mellom NAV og arbeidsgivere. Et NAV-kontor får telling på målekortet for ulike typer kontakt med arbeidsgivere, som f.eks bedriftsbesøk, deltakelse på jobbmesse eller telefonkontakt. Det NAV-kontoret som gjennomfører og registrerer arbeidsmarkedsbistanden får tellingen på målekortet og den måles som kontakt per arbeidsgiver per aktivitet per måned. Kontakt med samme arbeidsgiver gir flere tellinger hvis det er ulike type aktiviteter. Samme type aktivitet med samme arbeidsgiver gir kun én telling. Det vil si at dersom en bedrift kontaktes på telefon to ganger i løpet av tellemånedet gir dette NAV-kontoret én telling, men hvis bedriften både har deltatt på en jobbmesse og en NAV-ansatt har vært på bedriftsbesøk hos dem i samme tellemåned gir det to tellinger på målekortet. Hvis to ulike NAV-kontorer tar kontakt med samme arbeidsgiver i løpet av en tellemåned får begge kontorene telling. For å få telling på målekortet er det ikke nok å ringe arbeidsgiver i etterkant av et møte for å avklare et oppfølgingsspørsmål, men man må tilføre arbeidsgiver ”noe nytt og av verdi” for hans virksomhet for at det skal gi telling som B-22 aktivitet.

Som tidligere nevnt avsettes kun tre prosent av tiden til å finne ledige jobber i NAV. Det vil si at NAV har i liten grad kontakt med arbeidsgivere. B22 er en styringsindikator som har til hensikt å sikre økt samhandling og kontakt med arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor. Det hersker en oppfatning om at det er avgjørende for NAV-kontoret å ha god kontakt

med arbeidsgivere i sin kommune for å kunne bygge relasjoner til disse og formidle brukere over i arbeid. Spesielt personlige relasjoner som kun oppnås ved at NAV-ansatte, som for eksempel en markedskontakt, reiser ut på bedriftsbesøk anses som svært avgjørende for at NAV skal lykkes med sitt samfunnsoppdrag om økt overgang til arbeid.

B 22 er bygget opp av seks underaktiviteter. I denne undersøkelsen behandles de fire mest sentrale typene kontakt under B 22 som separate måleindikatorer for å finne ut om for eksempel antall jobbmesser eller bedriftsbesøk har sammenheng med måloppnåelse på overgang til jobb eller ikke. Eventuelle forskjeller i aktiviteter er av interesse for en leders styring av markedsarbeidet i et NAV-kontor. Skal markedskontakter bruke verdifull tid på bedriftsbesøk og skal kontoret bruke tid og ressurser på å arrangere jobbmesser? De to underaktivitetene som er utlatt fra denne undersøkelsen, men som utgjør del av resultatmålingen på B 22 – samlet, kalles B 22 - informasjon og B 22 – EURES. EURES (European Employment Services) er en type registrering som i stor grad forbeholdes egne EURES-rådgivere, én eller maksimalt to rådgivere per fylke. Dette er derfor en marginal registrering som i tillegg følges opp med sin egen resultatmåling av EU-kommisjonen i Brussel. B 22 -informasjon er en indikator som måler møtedeltakelse hvor temaet er permitteringer og/eller nedbemanninger. Dette er en type tjeneste til arbeidsgivere som er pålagt å gi og er ikke en aktivitet kontorene selv kan styre da det henger sammen med bedriftenes innmeldte saker om oppsigelser og permitteringer.

Resultatkravet er 20 prosent av alle bedrifter med mer enn fem ansatte med registrert forretningsadresse i NAV-kontorets kommune, skal ha blitt kontaktet av sitt NAV-kontor i løpet av en tellemåned med tilbud om NAVs tjenester. Det NAV-kontoret som gjennomfører og registrerer de ulike aktivitetene, for eksempel et bedriftsbesøk, som får tellingen på målekortet. Aktiviteter telles når de registreres som fullført i Arena. NAV-kontoret får også telling om de yter tjenester til bedrifter utenfor egen kommune, men de har likevel et krav på seg om å være i kontakt med 20 prosent av bedriftene med mer enn fem ansatte i egen kommune for å nå resultatkravet.

B 22 – bedriftsbesøk

Indikatoren B 22 bedriftsbesøk er en måling av at den NAV-ansatte har gjennomført et møte i en bedrift og ”gjensidig utvekslet informasjon”. Dette kan være en form for ”høflighetsvisitt” der NAV inviterer seg selv ut på et møte for å bli kjent med bedriftens ledelse og lære mer om

bransjen. Besøket kan også gjelde mer konkrete saker som for eksempel NAVs rekrutteringstjenester.

B 22 – samarbeidsmøte

Indikatoren B 22 samarbeidsmøte er en måling av at den NAV-ansatte har gjennomført et møte med en bedrift som omhandler konkrete saker som for eksempel tiltak som arbeidstreningsplasser, rekruttering eller annet konkret samarbeid. Det er lite som skiller B 22 - bedriftsbesøk og B 22- samarbeidsmøte og mange bruker nok disse to registreringsformene i Arena litt om hverandre.

B 22- jobbmesse

Indikatoren B 22 jobbmesse er en måling av at en NAV-ansatt har vært i kontakt med en arbeidsgiver som deretter deltar på en jobbmesse i NAVs regi.

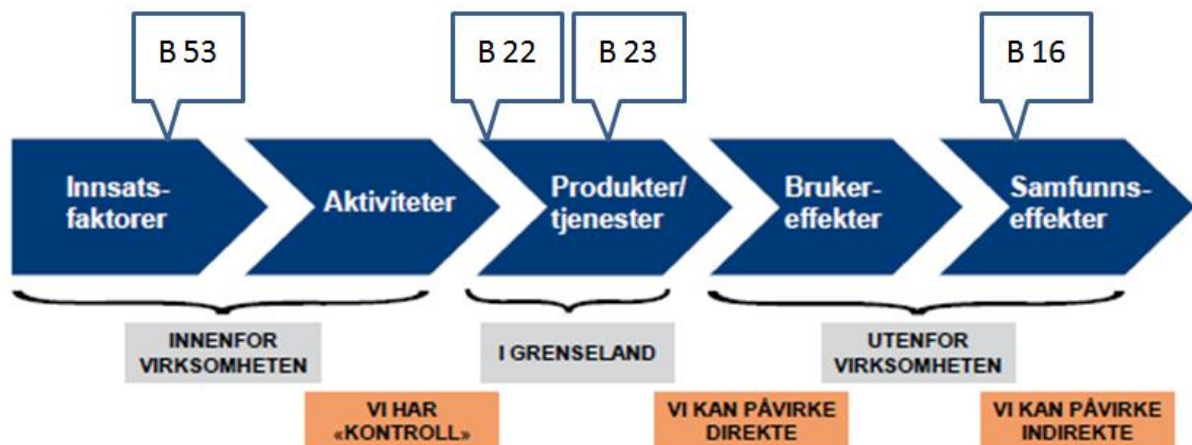
B 22 – telefonkontakt

Indikatoren B 22 telefonkontakt er en måling av at en NAV ansatt har hatt telefonisk kontakt med en arbeidsgiver med gjensidige avklaringer, oppfølging av tiltaksdeltakere på arbeidstreningsutprøving eller oppfølging av resultat av tilvisning på utlyste stillinger. Tilvisning vil si en Arena-teknisk avkrysning på at NAV har formidlet en brukers CV til arbeidsgiver. Indikatoren benyttes også dersom NAV-kontoret sender ut en e-post eller et nyhetsbrev til en bedrift.

3.2 Markedsindikatorenes plassering i resultatkjeden

Alle markedsindikatorene i denne undersøkelsen, bortsett fra B 16 – overgang til arbeid, kan kalles aktivitets-, eller inputindikatorer. Disse måler innsatsen som legges ned for å nå et definert mål. Typisk for disse aktivitetsindikatorene er at de er enkle å telle og befinner seg til venstre i resultatkjeden i figur 3. Effektindikatoren, eller outputindikatoren, slik som B16 – overgang til arbeid, måler effekten av denne innsatsen og er å gjenfinne på høyre siden av resultatkjeden. Aktivitetsindikatorene, kalt målekortsindikator eller markedsindikator i denne undersøkelsen kan fordeles på følgende måte:

Figur 3. Resultatkjeden med markedsindikatorene i NAV



4.0 Metode

4.1 Utvelgelse av målekortsindikatorer

Den avhengige variabelen i denne undersøkelsen er som nevnt B 16 - overgang til arbeid for personer med nedsatt arbeidsevne. De mest sentrale markedsindikatorerne er valgt ut som denne undersøkelsens uavhengige variabler og B 22 er deretter brutt videre ned for å se på ulike typer kontakt med arbeidsgivere. Særling antall bedriftsbesøk, samarbeidsmøter, jobbmesser og telefonkontakter er av interesse å se nærmere på ettersom disse aktivitetene prioriteres høyt i markedsarbeidet er viktige å vite om har en positiv effekt på overgang til arbeid.

Egen nysgjerrighet knyttet til hvilke resultater som skulle komme ut av denne undersøkelsen er beveggrunnen for valgte indikatorer. Ved å kun forholde seg til statistikken vil personlige antakelser og forutinntatthet måtte vike til fordel for tallenes tale og bidra til økt objektivitet. Å ha nok distanse til egen arbeidsplass som forskningsarena er utfordrende. Det er derfor spesielt viktig å være bevisst på at resultatene tolkes innenfor en forståelsesramme som bærer preg av personlige erfaringer (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2011, 121-140). Styrken med å gjøre en undersøkelse i egen organisasjon er å kunne bidra med ”kjøtt på beinet” til resultatene.

Denne undersøkelsen er basert på tall som er hentet ut fra saksbehandlerværktøyet Arenas registrerte opplysninger og er hentet fra NAVs datavarehus. Datasettet er måleresultatene fra målekortet for alle måneder i 2014 og til og med oktober 2015, til sammen 22 måneder. Ett

unntak er tallene for én av indikatorene, B23 – antall formidlinger, der kun tall for 2015 foreligger da denne indikatoren ikke ble aktivert før januar 2015.

4.2 Utvelgelse av NAV-kontorer

Det er litt over 450 NAV kontorer i Norge, hvorav til sammen 64 NAV-kontorer fra Oslo, Akershus, Østfold og Telemark ble valgt ut. Kontorene er av varierende størrelse, fra små kontorer med 4-5 ansatte til store kontorer med nesten 200. Det er en god spredning på den geografiske beliggenheten til de utvalgte kontorene, og plasseringene varierer fra store byer til små tettsteder. Det vil si at nærhet til arbeidsgivere, tilgang på ledige stillinger og arbeidsledighet varierer fra kontor til kontor og organiseringen av markedsarbeidet likeså. Dette innebærer at det finnes kontorer der kanskje bare én av de ansatte jobber med markedsarbeid og tjenester til arbeidsgivere, mens andre kontorer har rekrutteringsteam bestående av flere fulltidsansatte som kun har dette som arbeidsfelt.

Ett av fylkene, Telemark, har vært et såkalt ”utviklingsfylke” innenfor markedsarbeid og var derfor interessant å ha med i utvalget. Å være et utviklingsfylke innebærer at NAV Telemark ble ansett av Arbeids- og velferdsdirektoratet som ledende i markedsarbeidet og tanken med å ha noen utvalgte utviklingsfylker var å få flere fylker til å «brette opp ermene» og satse mer på formidlings- og rekrutteringsarbeid. Begrunnelsen for valg av disse fire fylkene var til dels egen interesse for nabofylkene som Akershus samarbeider tettest med. Valgt om å inkludere Telemark kan beskrives som et avvikende utvalg, som karakteriseres som et tilfelle som er spesielt eller ekstremt og av den grunn er interessant som forskningsobjekt (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2011, 111). Kan det være slik at Telemark har bedre måloppnåelse på B 16 – overgang til arbeid enn de øvrige tre fylkene?

NAV jobber etter ulike nasjonale kvalitetsstandarder for å sikre lik praksis. Det finnes både en plattform for arbeidsrettet brukeroppfølging så vel som en standard for markedsarbeid rettet mot arbeidsgivere. Disse standardene gir detaljerte retningslinjer for hvordan arbeidet skal utføres. Et representativt utvalg må bestå av sammensetning av ulike egenskaper i utvalget som i populasjonen for øvrig (Johannessen, Kristoffersen og Tufte 2011, 259). Utvalget i denne undersøkelsen bør derfor kunne sies å være representativt for NAV-kontorene ettersom det er liten grunn til å anta at andre kontorer i andre deler av landet har andre måter å jobbe på enn det disse 64 kontorene i denne undersøkelsen.

I utgangspunktet finnes det 72 NAV-kontorer i disse fire fylkene, men 8 ble ikke tatt med i utvalget. Ett kontor fra Akershus, tre fra Østfold og fire fra Østfold ble fjernet fra det endelige utvalget da det ikke var registrert korrekte målinger for disse kontorene i hele tidsperioden. Teknisk svikt fra datavarehuset samt endringer og oppdateringer i Arena-struktur kan være årsak til manglende tall.

4.3 Undersøkelsens kvalitet

Den største utfordringen med kvantitative data er om tallene er korrekte. Dataenes reliabilitet, eller pålitelighet, knytter seg til nøyaktigheten av tallene som er benyttet i denne undersøkelsen. Det skal være mulig å gjøre å gjennomføre lignende undersøkelse på nytt både av andre, og på et annet tidspunkt, for så å sammenligne resultatene. Fant man samme resultater to ganger? Dersom to ulike undersøkelser med samme datasett gir samme resultat begge ganger indikerer dette høy grad av pålitelighet (Johannesen et al. 2011, 44).

Datasettet som er brukt i denne undersøkelsen er alle tolv måneder i 2014 og ti måneder i 2015. Tallene er hentet ut fra NAVs datavarehus og er deretter kodet inn i SPSS for å kunne utføre korrelasjonsanalyse og lineær regresjonsanalyse. Det er gjennomført stikkprøver under registreringen som medførte at ovennevnte kontorene som ikke hadde fullstendig tallmateriale ble fjernet. Til tross for at denne undersøkelsen vil tilfredsstille kravene om reliabilitet i så måte er det mange utfordringer knyttet til registreringspraksisen i Arena. Det er god grunn til å tro at tallene som er brukt i denne undersøkelsen ikke gjenspeiler den reelle innsatsen eller måloppnåelsen på NAV-kontorene. Dette svekker påliteligheten til denne undersøkelsen.

Når det gjelder denne undersøkelsens validitet, eller gyldighet, dreier dette seg om hvorvidt dataene faktisk representerer fenomenet man ønsker å måle (Johannesen et al. 2011, 73-75). Gyldighet omhandler spørsmålet om datamaterialets relevans sett opp mot problemstillingen. Begrepsvaliditeten, altså om dataene er gode representasjoner av et fenomen er et interessant spørsmål. Måler markedsindikatorer i målekortet aktiviteter som vil gi effekt på overgang til arbeid? Vil registreringen av antall formidlinger – altså hvilke NAV-brukere som har fått jobb fordi NAV-ansatte har bidratt til ansettelsen virkelige føre til at flere mennesker får jobb?

Valget av målekortsindikatorer for denne undersøkelsen er på forhånd gitt i målekortet og har vært gjort på bakgrunn av at disse indikatorene er tettest knyttet opp mot målingen av markedsarbeidet i NAV. Det er aktiviteter som omhandler rekrutterings- og

formidlingsarbeidet som markedskontakter på NAV-kontorene forholder seg mest til i hverdagen. Måleindikatorer som knyttes til andel tilvisninger på stillinger og oppfølging av brukere er for eksempel utelatt. Det finnes en annen effektindikator som kunne vært valgt som avhengig variabel. Denne indikatoren måler andelen ordinære arbeidssøkere med overgang til arbeid, fremfor de med nedsatt arbeidsevne som denne undersøkelsen tar for seg. Et slikt valg ville kanskje gitt andre resultater. Valget om B 16 som det beste alternativet begrunnes med at det er denne målgruppen NAV skal prioritere.

Å operasjonalisere mål til valide aktiviteter er nettopp en av de største utfordringene med å utforme et godt mål- og resultatstyringssystem (Johnsen 2007). I kapittel seks problematiseres denne undersøkelsens pålitelighet og gyldighet nærmere.

5.0 Analyse – Hva viser målekortet om markedsarbeidet i NAV?

5.1 Forskjeller i måloppnåelse mellom kontorene

Av alle de 64 kontorene i utvalget er det kun 20 av dem som hadde en gjennomsnittlig måloppnåelse på 45 prosent eller bedre på B 16 - overgang til arbeid. Av disse kontorene var det fire kontorer fra Akershus, ti fra Telemark, ett fra Oslo og fem fra Østfold.

Det er stor variasjon mellom kontorene på de ulike markedsindikatorene. Kontoret med best måloppnåelse på B 16 - overgang til arbeid – hadde et resultat på 55 %, 10 % over måloppnåelse, mens det kontoret med dårligst måloppnåelse hadde 31 %, 14 % under måloppnåelse. Gjennomsnittet var på 41,89 % (standardavvik: 5, 30).

Resultatene presenteres i figur 4 og tabellen er sortert etter kolonne C og viser kontorene med høyest måloppnåelse på B 16 – overgang til arbeid rangert i rekkefølge fra øverst, med det kontoret med høyest måloppnåelse som nummer 1, til nederst i tabellen med det kontoret med lavest måloppnåelse som nummer 64.

De grønne cellene viser gjennomsnittlig måloppnåelse eller bedre for alle 22 måneder, fra januar 2014 til oktober 2015 for de ulike markedsindikatorene som har resultatkrav knyttet til seg. Dette er B 16, B 22 og B 53. B 23 hadde ingen resultatkrav knyttet til seg. Alle grønne celler for øvrig indikerer at kontoret scorer gjennomsnittlig eller bedre på indikatoren, sammenliknet med alle kontorene i utvalget.

Figur 4. Oversikt over alle kontorenes gjennomsnittlige måloppnåelse over 22 måneder.

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Nr.	Nav-kontor	B16	B22	B53	B23	Jobbmesse	Bed.besøk	Samarb.m	Telefon
1	Fredrikstad	55	13	36	8	0	19	251	878
2	Sagene	52	27	21	4	1	2	416	1702
3	Siljan	52	40	42	3	13	220	556	763
4	Bamble	50	32	32	0	0	1	95	697
5	Råde	50	18	13	0	0	9	189	642
6	Lørenskog	49	19	26	0	0	15	129	696
7	Eidsberg	48	14	6	0	0	76	269	1179
8	Kragerø	48	30	11	0	0	1	113	150
9	Kviteseid	48	33	48	21	0	100	124	132
10	Nesodden	48	19	30	0	6	45	109	578
11	Rælingen	48	21	11	0	11	102	644	2539
12	Enebakk	47	17	15	27	0	99	217	2737
13	Hvaler	46	19	15	0	0	1	49	335
14	Porsgrunn	46	7	13	0	0	124	115	242
15	Seljord	46	10	36	0	2	59	176	1361
16	Tokke	46	23	17	0	47	49	297	440
17	Notodden	45	23	35	0	0	12	219	1355
18	Sauherad	45	24	34	9	0	15	32	177
19	Tinn	45	31	11	0	3	9	420	688
20	Våler	45	2	41	0	0	42	330	1136
21	Alna	44	30	13	3	0	58	85	674
22	Drangedal	44	49	21	0	0	14	51	116
23	Stovner	44	31	17	2	5	133	556	821
24	Østensjø	44	9	12	1	4	4	298	669
25	Ås	44	15	31	0	0	3	83	206
26	Halden	43	15	31	0	2	32	7	2776
27	Nordre aker	43	19	11	0	18	33	287	693
28	Nordstrand	43	18	30	2	18	27	160	545
29	Ski	43	19	11	0	391	21	1144	8327
30	Frogn	42	21	41	0	1	118	459	1214
31	Frogner	42	15	8	0	25	343	787	1915
32	Marker	42	13	21	0	0	140	89	163
33	Søndre Nordstrand	42	27	14	2	3	441	221	4528
34	Sørum	42	23	14	0	3	5	140	518
35	Trøgstad	42	26	25	0	4	67	118	482
36	Askim	41	27	54	0	0	100	163	856
37	Aurskog-Høland	41	31	11	1	0	5	172	253
38	Moss	41	22	16	1	0	32	61	150
39	Nittedal	41	21	36	2	15	90	335	631
40	Nome	41	29	10	0	7	4	55	310
41	Vestby	41	20	15	0	0	5	298	356

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Nr.	Nav-kontor	B16	B22	B53	B23	Jobbmesse	Bed.besøk	Samarb.m	Telefon
42	Skedsmo	40	21	24	0	4	74	159	2530
43	Rakkestad	39	28	24	38	0	24	430	980
44	Skien	39	27	9	0	0	3	450	501
45	St.Hanshaugen	39	13	27	0	1	69	965	1963
46	Nannestad	38	19	13	0	9	116	255	836
47	Nes i akershus	38	18	42	0	1	216	216	188
48	Vestre aker	38	10	13	0	0	15	56	114
49	Asker	37	31	15	6	2	7	133	561
50	Eidsvoll	37	16	15	0	0	23	162	471
51	Grünerløkka	37	2	13	0	102	32	460	937
52	Sarpsborg	37	6	16	3	72	42	1216	2572
53	Bø	36	37	39	0	42	7	82	253
54	Fet	36	4	24	0	5	100	109	921
55	Ullern	36	16	23	0	0	39	182	889
56	Bjerke	35	10	20	0	442	75	1529	4579
57	Gjerdrum	35	26	23	3	0	138	93	115
58	Ullensaker	35	23	19	0	21	2	108	255
59	Bærum	34	20	29	0	4	3	252	615
60	Gamle oslo	34	6	15	0	1	255	276	916
61	Grorud	34	19	20	0	2	180	249	1090
62	Rygge	34	21	39	0	98	165	327	1830
63	Oppegård	33	5	9	0	0	28	175	744
64	Skiptvedt	31	18	40	0	0	51	256	167

10 av de beste 20 kontorene er fra Telemark. Disse ti kontorene utgjør femti prosent av de 20 beste kontorene med måloppnåelse på B 16 – overgang til arbeid.

Av de 64 kontorene i utvalget står Telemark for 15, 62 % av alle kontorene i utvalget med måloppnåelse på B 16 – overgang til arbeid. Akershus-kontorene 6, 25 %, Oslo 1, 56 % og Østfold 7,81 % .

B 53 – jobbmatch - viser at det beste kontoret har en måloppnåelse på 54 %, 24 % over måloppnåelse, mens det dårligste kontoret hadde kun 6 %, 24 % under måloppnåelse.

Gjennomsnittet var på 22,59 % (standardavvik: 11,48).

På B 23 – antall formidlinger – viser det beste kontoret et antall på 38 personer formidlet ut i jobb mens de dårligste kontorene ligger på 0. Hele 46 kontorer har ingen formidlinger og statistikken dras opp av tre kontorer med henholdsvis 38, 27 og 21 antall formidlinger.

Standardavviket er på 6, 39 med et gjennomsnitt på 2,13 personer formidlet ut i jobb.

På B 22 samlet – arbeidsmarkedsbistand til arbeidsgiver - lå det beste kontoret på 49 %, 29 % over måloppnåelse mens det dårligste var på 2 % som utgjør 18 % under måloppnåelse.

Gjennomsnittet var på 20,28 % (standardavvik: 9,28).

På B 22 jobbmesse – varierer forskjellene mellom 0 på det dårligste og 442 på det beste.

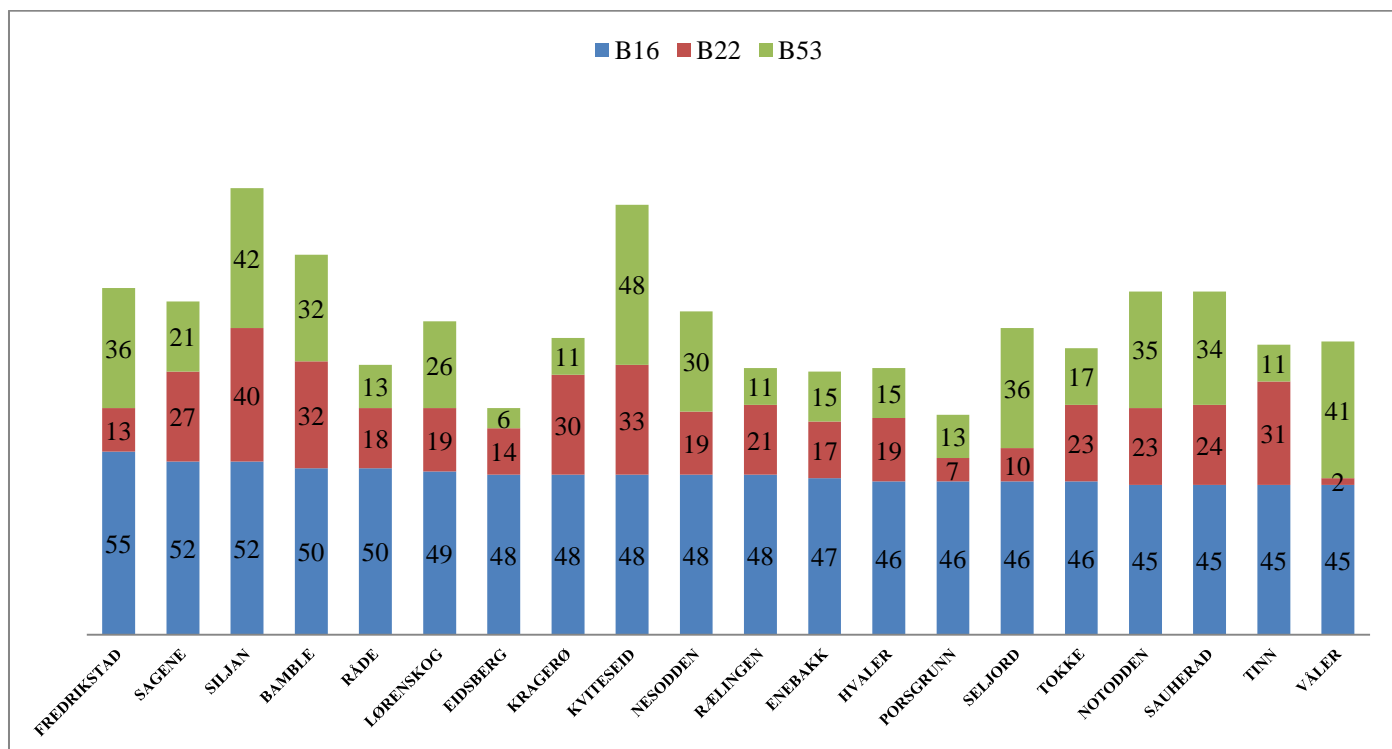
Gjennomsnittet var på 21,64 (standardavvik: 74,53).

På B 22 bedriftsbesøk varierer resultatene mellom 1 bedriftsbesøk og 441 på det beste med et gjennomsnitt på 67,80 (standardavvik: 84,43).

På B 22 samarbeidsmøter mellom 7 møter på det dårligste og 1529 på det meste med et gjennomsnitt på 288,42 (standardavvik: 291,39).

Den største forskjellen mellom kontorene går på B 22 telefonkontakt der kontoret med dårligste resultater lå på 114 og det beste på 8327. Gjennomsnittet var på 1072,77 (standardavvik: 1320,89).

Figur 5. Spredning i resultatoppnåelse mellom de 20 kontorene med måloppnåelse på B 16.

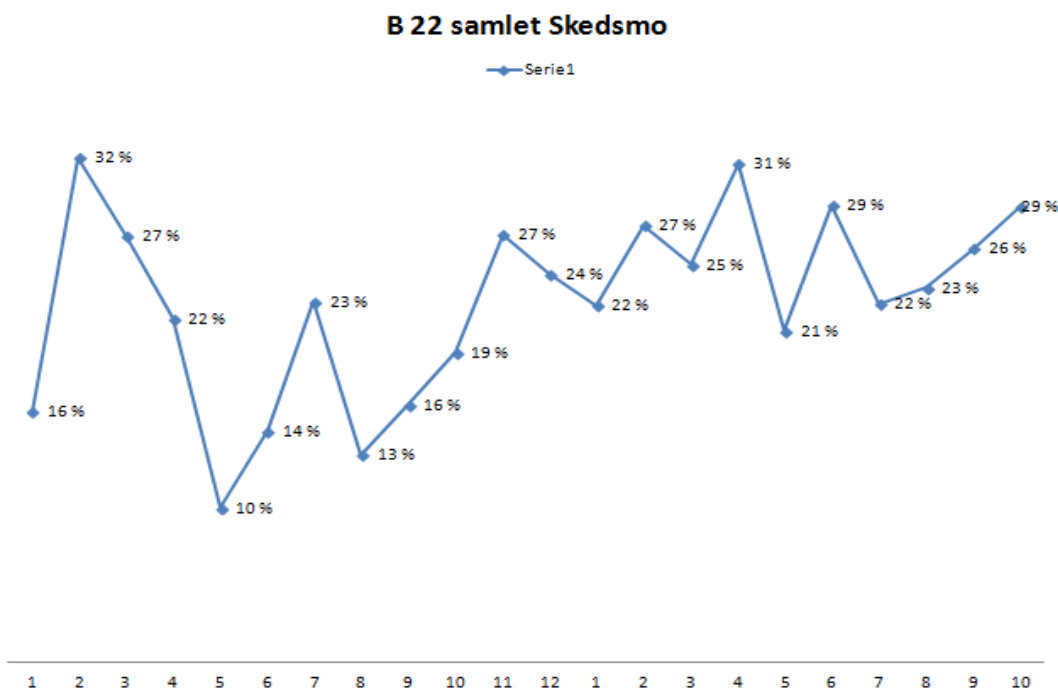


5.2 Variasjoner innad på kontorene

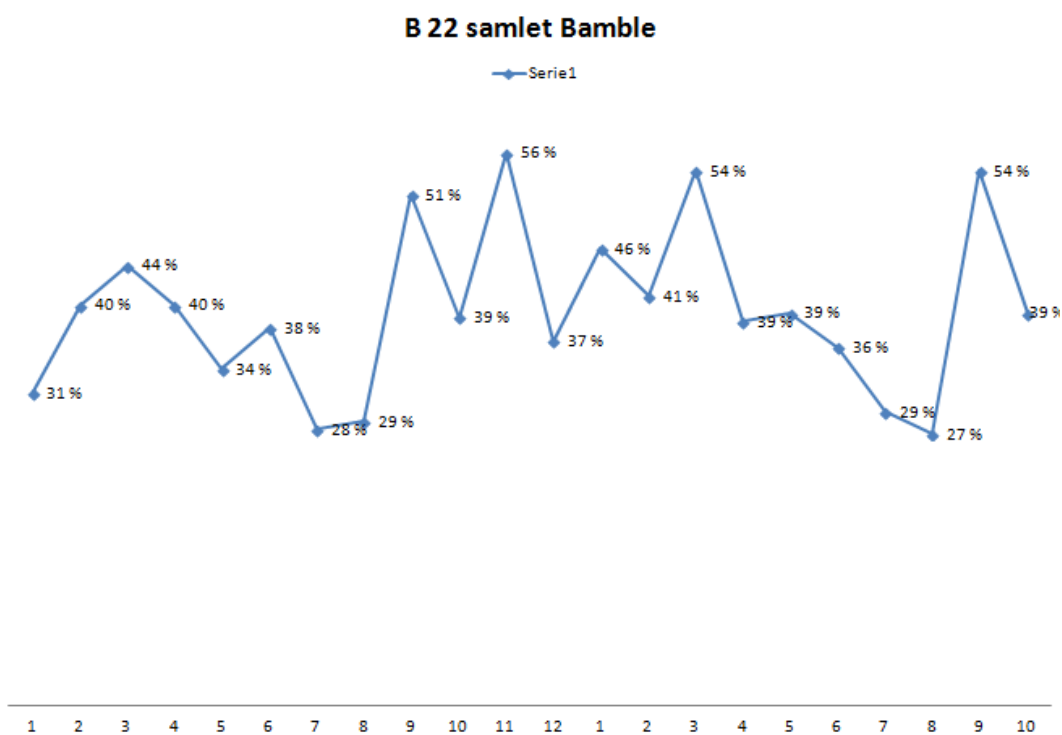
Ifølge teori om balansert målstyring skal resultater følges opp og det skal iverksettes tiltak for å nå målkravet. For å besvare problemstillingen om målekortet et nyttig styringssystem av markedsarbeidet i NAV, er det interessant å se på om det er svingninger i resultatene fra måned til måned innad på kontorene, eller om det er en forbedring fra måned til måned. Dersom verktøyet skal kunne benyttes til styring vil en ny leder, ideelt sett, kunne skaffe seg raskt oversikt over kontorets prestasjoner ved å hente frem målekortet for å se resultatutviklingen.

Det er derfor interessant å se på de konkrete målekortsindikatorerne for å se om resultatene følger en slik oppadstigende kurve i perioden 1.1.2014-1.10.2015. Ett kontor per fylke blant de 20 med resultatoppnåelse på 45 prosent eller bedre på B 16 – overgang til arbeid, ble valgt ut spesifikt for å se på resultatene fra markedsindikatorerne B 22, B 53 og B 23 fra måned til måned. Kontorene som ble valgt ut er NAV Skedsmo i Akershus med over 40 ansatte, NAV Bamble i Telemark med 24 ansatte, NAV Nordre Aker i Oslo med 33 og NAV Våler i Østfold med 4 ansatte. Figurene 6-10 viser resultatmålingene for B 22 - samlet fra måned 1-12 i januar 2014, og måned 1-10 i 2015:

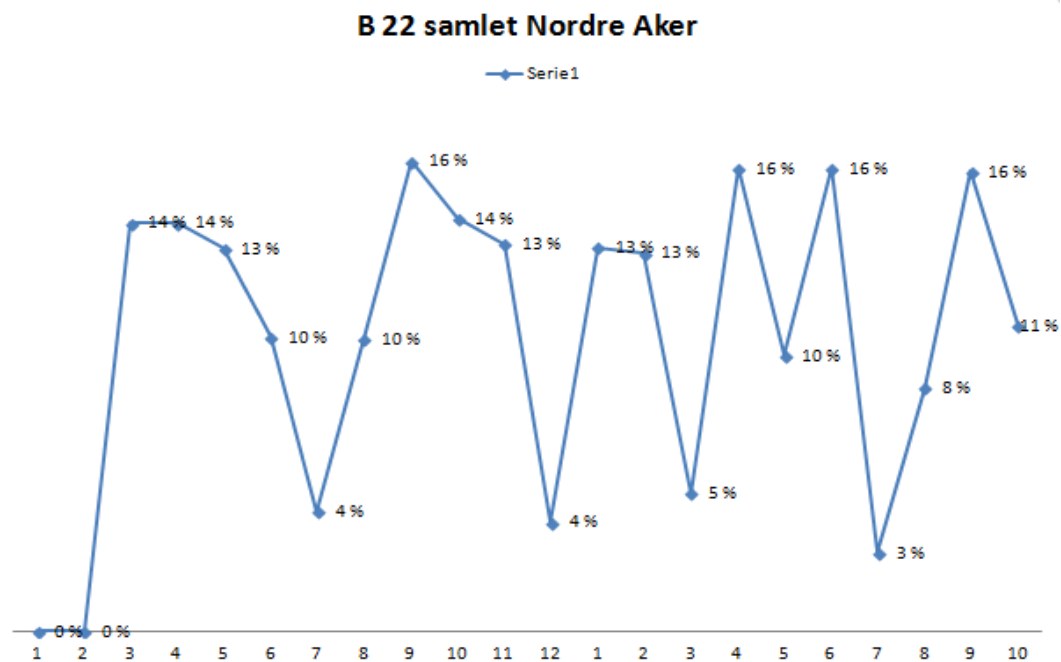
Figur 6. Svingninger i resultatoppnåelse på B 22 – samlet for NAV Skedsmo



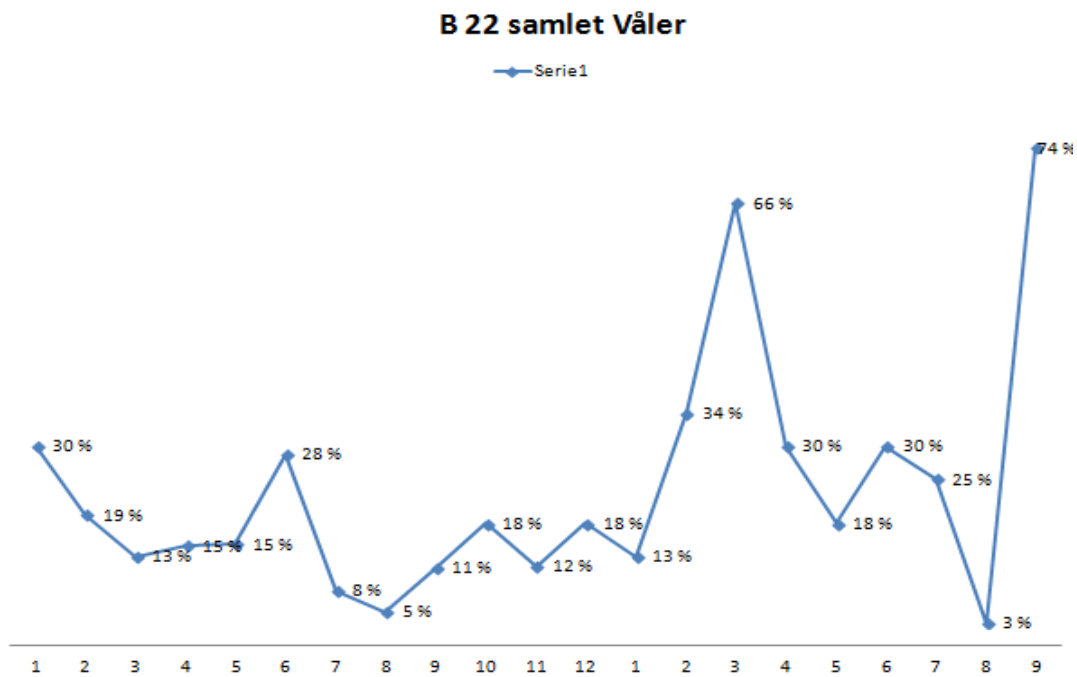
Figur 7. Svingninger i resultatoppnåelse på B 22 – samlet for NAV Bamble



Figur 8. Svingninger i resultatoppnåelse på B 22 – samlet for NAV Nordre Aker

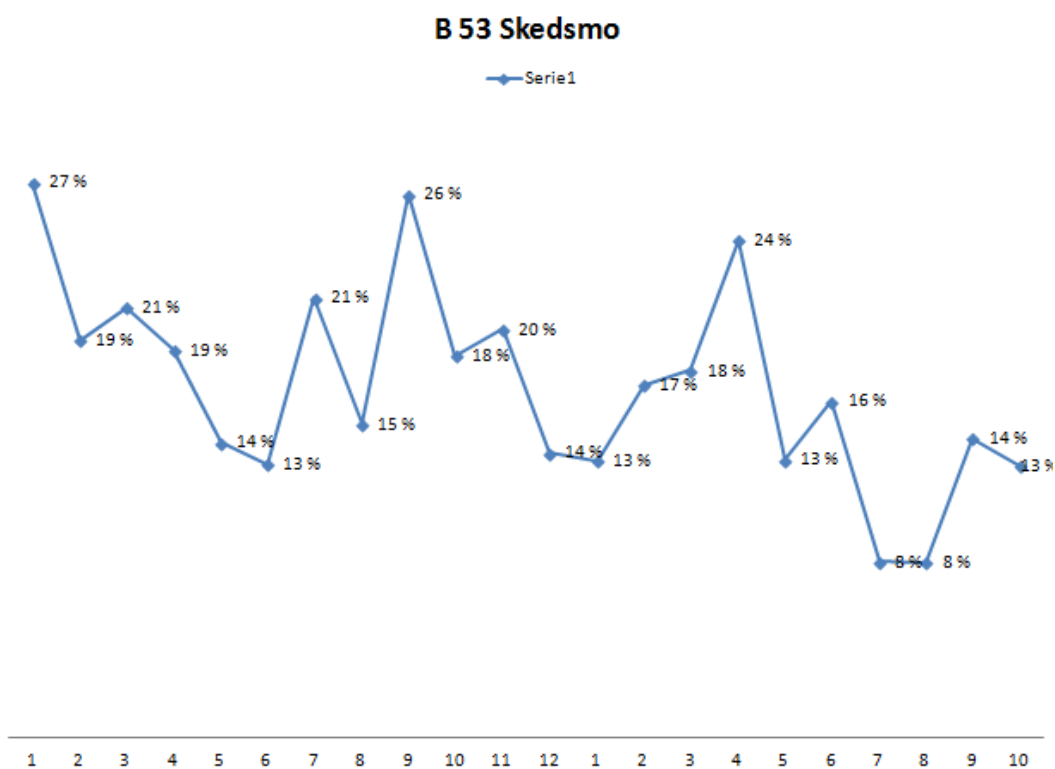


Figur 9. Svingninger i resultatoppnåelse på B 22 – samlet for NAV Våler

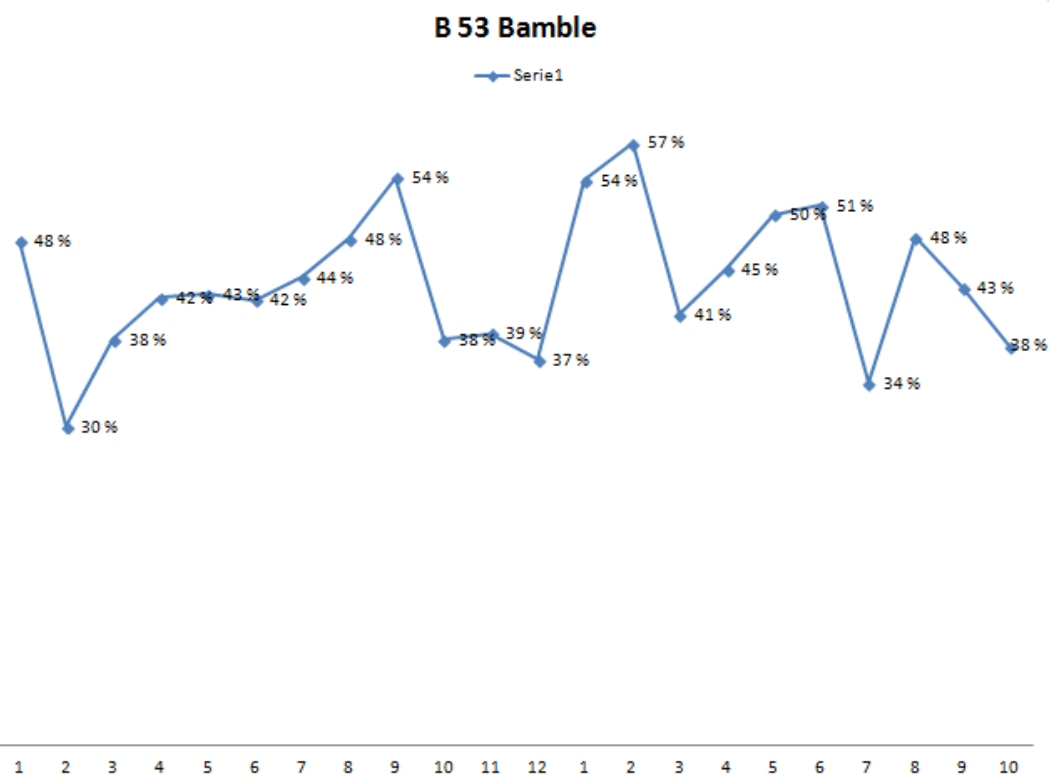


Figurene 10-14 viser resultatmålingene for B 53 - jobbmatch fra måned 1-12 i januar 2014, og måned 1-10 i 2015:

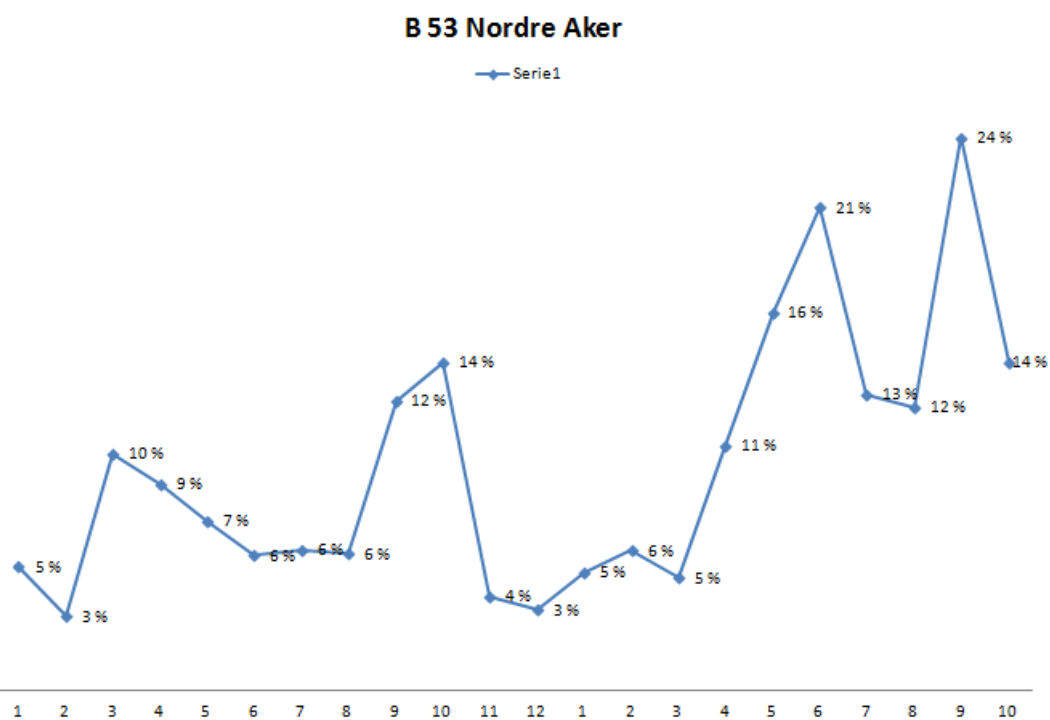
Figur 10. Svingninger i resultatoppnåelse på B 53 – jobbmatch for NAV Skedsmo



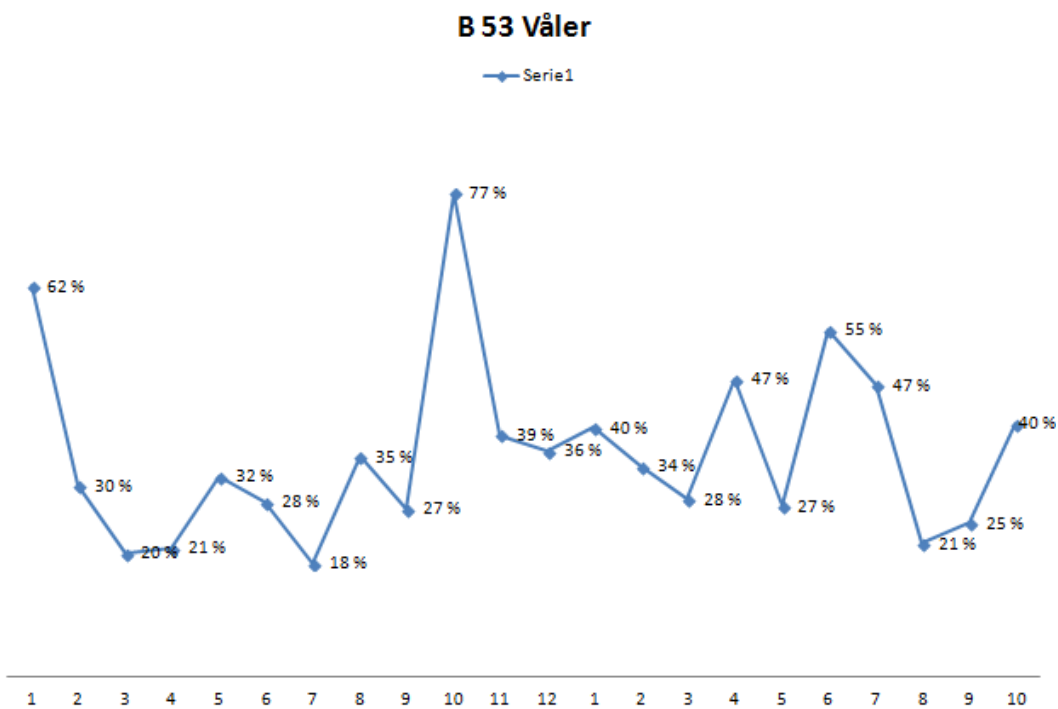
Figur 11. Svingninger i resultatoppnåelse på B 53 – jobbmatch for NAV Bamble



Figur 12. Svingninger i resultatoppnåelse på B 53 – jobbmatch for NAV Nordre Aker

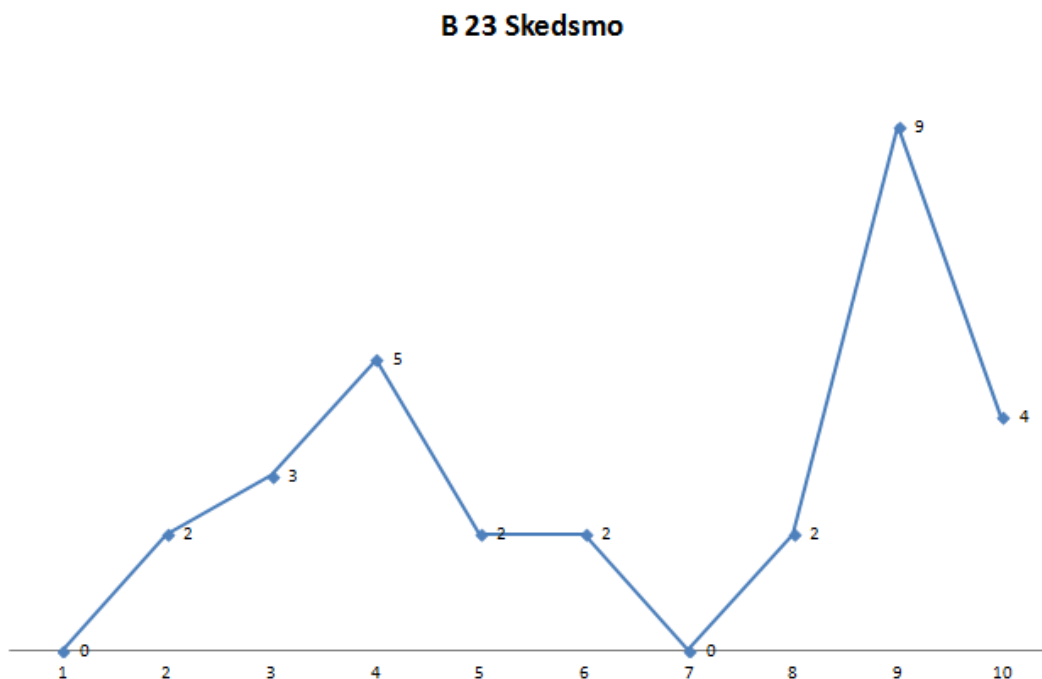


Figur 13. Svingninger i resultatoppnåelse på B 53 – jobbmatch for NAV Våler

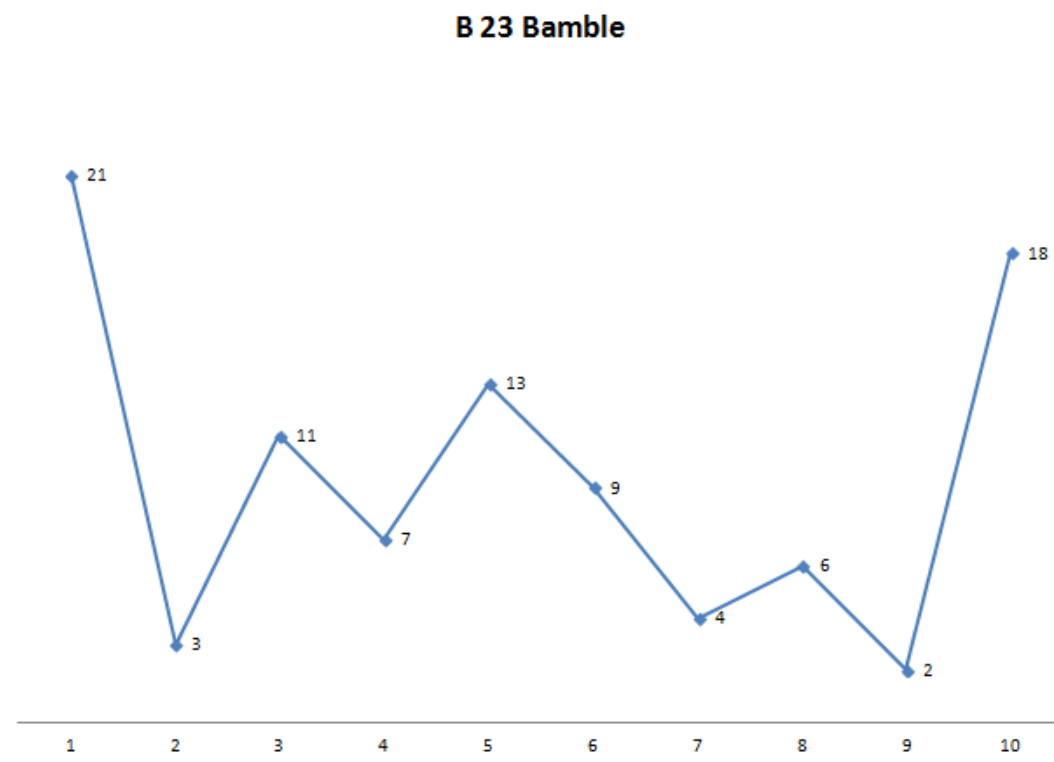


Figurene 14-18 viser resultatmålingene for B 23 for de ulike månedene for måned 1-10 i 2015.

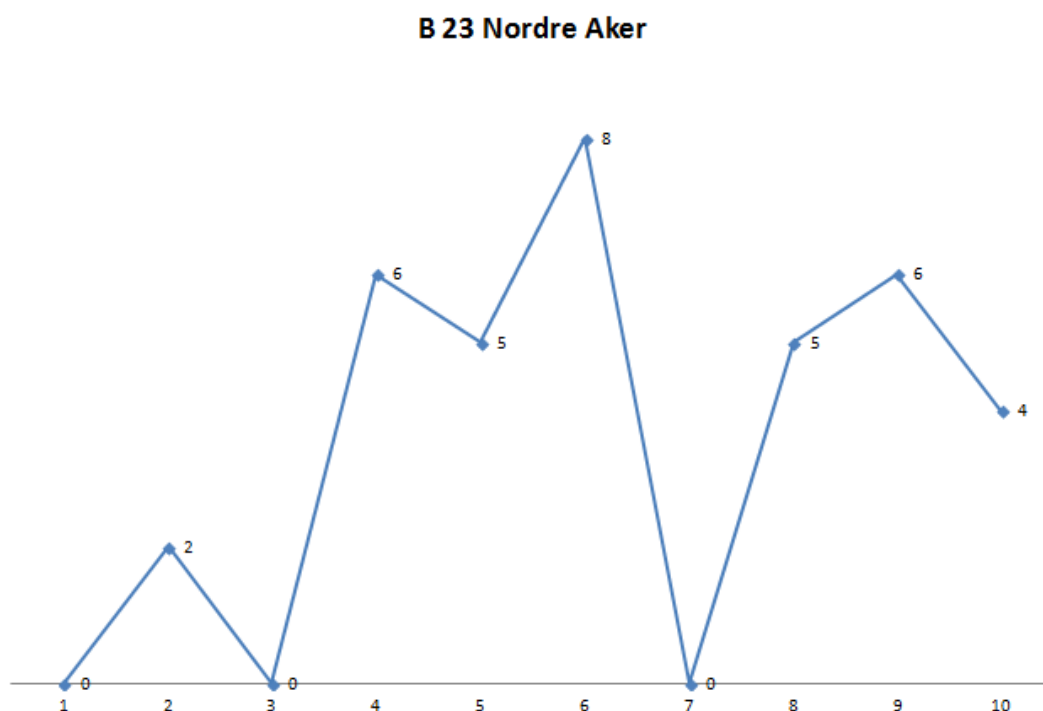
Figur 14. Svingninger i resultatoppnåelse på B 23 –antall formidlinger for NAV Skedsmo



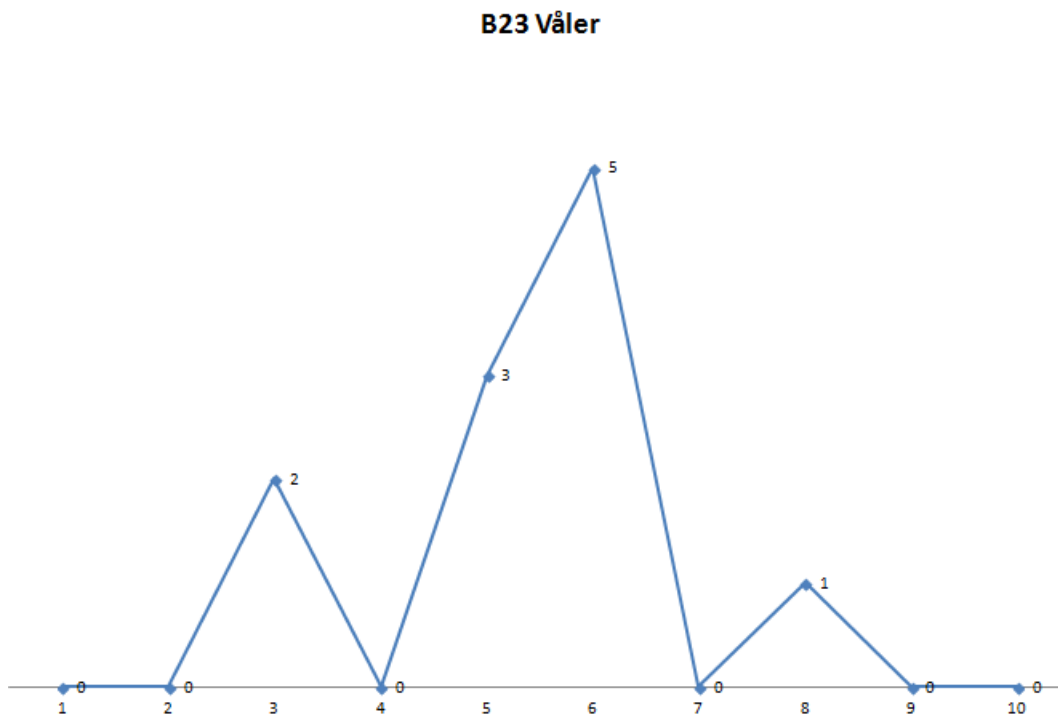
Figur 15. Svingninger i resultatoppnåelse på B 23 – antall formidlinger for NAV Bamble



Figur 16. Svingninger i resultatoppnåelse på B 23 – antall formidlinger for NAV Nordre Aker



Figur 17. Svingninger i resultatoppnåelse på B 23 – antall formidlinger for NAV Våler

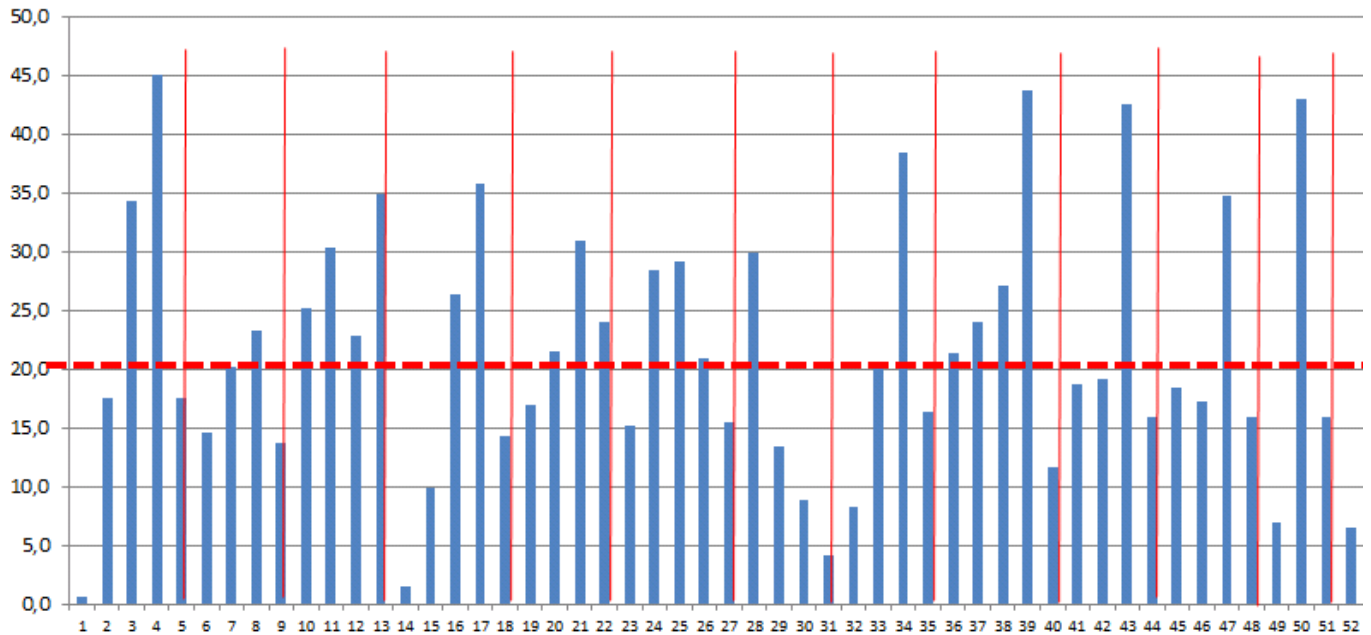


Alle figurene viser til dels store svingninger i resultatene fra måned til måned innad i hvert kontor. Til tross for at noen av kontorene kan vise til et bedre resultat i oktober 2015 enn i januar 2014 er det svært springende resultater fra måned til måned og det er heller ikke forskjell på store og små kontorer.

5.3 B 22 registreringer fordelt per tellemåned

Et eksempel på registreringspraksis i Arena er hentet fra Akershus. Fordelingen viser B 22 – registreringer uke for uke i hele 2015 for alle 22 NAV kontor i Akershus. Eksempelet viser en klar tendens til at frekvensen på registreringer i Arena øker når tellemåneden nærmer seg og synker rett etterpå. Unntaket som skiller seg ut er uke 28-31 som var fellesferieperioden.

Figur 18. B 22 registreringer i Akershus for alle uker i 2015



X-aksen viser ukene i 2015, de røde horisontale strekene viser tellemånedens sluttdato.

Dersom registreringen skjer innen sluttdato kommer resultatet med på målekortet. Y-aksen viser prosentandel og 20 prosent er målkravet, markert med en stiplet rød linje.

Figur 19. Datoer for tellemånedenes start og slutt i 2015

Måned 2014-2015	Tellemåned første dag	Tellemåned siste dag
2014/12 Desember	25.11.2014	15.12.2014
2015/01 Januar	16.12.2014	26.01.2015
2015/02 Februar	27.01.2015	23.02.2015
2015/03 Mars	24.02.2015	23.03.2015
2015/04 April	24.03.2015	27.04.2015
2015/05 Mai	28.04.2015	25.05.2015
2015/06 Juni	26.05.2015	29.06.2015
2015/07 Juli	30.06.2015	27.07.2015
2015/08 August	28.07.2015	24.08.2015
2015/09 September	25.08.2015	28.09.2015
2015/10 Oktober	29.09.2015	26.10.2015
2015/11 November	27.10.2015	23.11.2015
2015/12 Desember	24.11.2015	14.12.2015

5.4 Sammenhengen mellom markedsindikatorerne og overgang til arbeid

For å besvare problemstillingens spørsmål om det er sammenheng mellom markedsindikatorerne i målekortet og etatens hovedmål om overgang til arbeid er det gjennomført en korrelasjonsanalyse. Resultatet viser at det ikke er sammenheng mellom markedsindikatorerne og B 16 – overgang til arbeid.

På tre av korrelasjonene viser resultatet en veldig svak positiv samvariasjon. Dette var mellom B 16 – overgang til arbeid og B 53 – jobbmatch (0,061) B 16 - overgang til arbeid og B 23- antall formidlinger (0,144) samt B 16 - overgang til arbeid og B 22 telefonkontakt (0,002) På de øvrige indikatorerne viser resultatene en svak negativ samvariasjon mellom B 16 - overgang til arbeid og B 22 jobbmesse (-0,171), B 16 og B 22 bedriftsbesøk (-0,118) og mellom B 16 - overgang til arbeid og B 22 samarbeidsmøte (-0,106). Ingen av resultatene var signifikante på 0,05-nivå.

5.5 Markedsarbeidets effekt på overgang til arbeid

En lineær regresjonsanalyse brukes for å finne hvor mye av forskjellene de ulike utvalgte målekortsindikatorerne (de uavhengige variablene) forklarer resultatene på den avhengige variabelen, B 16 – overgang til arbeid. En regresjonsanalyse kontrollerer for andre variabler og kan brukes til å predikere utfall i den avhengige variabelen, men den kan ikke besvare spørsmål om kausalitet.

Figur 20. Lineær regresjon, avhengig variabel: B 16 - overgang til arbeid

	B	Beta	p
Konstant	39,005		,000
Arbeidsmarkedsbistand fra NAV (B 22 - samlet)	,123	,215	,096
Andel arbeidssøkere med jobbmatch (B 53)	,009	,020	,876
Antall formidlinger (B 23)	,009	,105	,413
N	63		
R ²	,020		

Den lineære regresjonsanalysen viser at det er ingen sammenheng mellom andeler med overgang til arbeid og de uavhengige variablene arbeidsmarkedsbistand fra NAV (B 22 - samlet), andel arbeidssøkere med jobbmatch (B 53) og antall formidlinger (B 23). Ingen statistisk signifikante forskjeller. Regresjonsmodellen forklarer også svært lite, 2 prosent, av variasjonen i den avhengige variabelen.

Det er også gjort regresjonsanalyse der arbeidsmarkedsbistand fra NAV (B 22) er spesifisert i antall bedriftsbesøk, samarbeidsmøter, jobbmesser og telefonkontakt. Ingen av de uavhengige variablene i denne modellen er statistisk signifikant, og R^2 er, 026. Også disse variablene forklarer svært lite av variasjonen i avhengig variabel.

5.6 Oppsummering av resultatene i undersøkelsen

Oppsummert viser resultatene at det ikke er sammenheng mellom markedsarbeidet i NAV og overgang til arbeid. Ingen av resultatene fra korrelasjonsanalysen kan vise til en tydelig sterk positiv sammenheng, som forventet ut fra Kaplan og Nortons teori (1996) om balansert målstyring. Denne undersøkelsen viser videre at kun to prosent av markedsarbeidet kan forklare variansen i overgang til arbeid, og variasjonene i målingene fra målekortet viser at kontorenes resultater svinger fra måned til måned både mellom kontorene og innad på hvert kontor. Et eksempel fra kontorene i NAV Akershus viser at registreringen av B 22-aktiviteter i Arena synker drastisk når tellemånedet er slutt og tar seg opp igjen mot tellemånedens slutt.

6.0 Diskusjon av resultatene

Problemstillingen for denne undersøkelsen er om markedsarbeidet i NAV bidrar til å realisere arbeidslinja og om det er en sammenheng mellom markedsindikatorerne i målekortet og etatens hovedmål - overgang til arbeid. Fungerer de mest sentrale måleindikatorerne for markedsarbeidet i NAV etter intensjonen, og er målekortet et nyttig målstyringssystem av markedsarbeidet i NAV?

Betyr resultatene fra denne undersøkelsen at det er noe feil med markedsaktivitetene, utformingen og/eller praktiseringen av mål- og resultatstyringssystemet eller er det noe feil med selve målingene i målekortet?

6.1 Feil markedsaktiviteter?

6.1.1 B 23 - antall formidlinger

Korrelasjonsanalysen viste en svak positiv samvariasjon mellom B 23 - antall formidlinger og overordnet mål B 16 - overgang til arbeid (0,144). Selv om man bør kunne forvente en sterk positiv sammenheng er likevel resultatet i tråd med teorien om sammenheng mellom indikatorer og overordnet mål (Kaplan og Norton 1996). Det er viktig at ansatte ser sin rolle

og sitt bidrag opp mot overordnet mål og finner det motiverende og føler eierskap til målet. Ansatte må forstå hvordan de kan opptre for å bidra til dette.

NAV-ansatte registrerer selv formidlingstallene i Arena dersom en av deres brukere har fått seg jobb. Det at den NAV-ansatte selv har bidratt til at bruker kommer i jobb kan tenkes å virke motiverende ettersom man ser resultatet klart og tydelig; NAV-bruker har fått seg en konkret stilling. Det kan tenkes at det oppfattes som en naturlig indikator å måles på fordi det er enkelt å se sammenhengen med det overordnede målet.

Måleindikatorer fungerer som incentiver kun ved sin tilstedeværelse og det er derfor å forvente at ansatte som berøres tilpasser sin atferd for å forbedre resultatet (Johnsen 2007). Man kan ikke måle alt, og ved å innføre B 23 - antall formidlinger har man rettet oppmerksomhet mot en viss type aktivitet som man fra overordnet hold ønsker bedre resultater på. Det kan se ut til å ha hatt en viss effekt ettersom det er en svak samvariasjon mellom denne markedsindikatoren og B 16 – overgang til arbeid, men det er likevel ikke gode nok resultater til at kun opprettelsen av indikatoren har ført til at de ansatte fokuserer på denne. Figur 14, 15, 16 og 17 over de fire utvalgte kontorene viser ingen tendens til økende formidlingstall fra måned til måned. NAV Skedsmo ser ut til å ha reagert på den nye indikatoren ved å gå fra null til fem formidlede NAV-brukere fra januar til april 2015 når indikatoren ble introdusert, for deretter å synke mot sommeren og ta seg opp igjen utover høsten. NAV Bamble startet med 21 formidlinger i januar 2015, det høyeste antallet i løpet av alle månedene. NAV Våler har flest formidlinger i juni, med antallet seks, men både starter og avslutter perioden med null formidlinger. NAV Nordre Aker kan kanskje sies å ha den jevneste utviklingen med unntak av null formidlinger i juli. Det er ingen tydelige tegn hos disse kontorene på at tilstedeværelsen av indikatoren påvirker resultatet i særlig grad. I så fall burde resultatene ha vist at kontorenes resultater økte fra måned til måned fra januar 2015 og til oktober 2015. En slik oppadstigende kurve finnes ikke.

Samtidig er det mulig at det ikke har noen betydning om indikatoren er opprettet. Målet om B 16 - overgang til arbeid fantes også før B 23 - antall formidlinger ble innført i januar 2015. NAV-ansatte har tidligere jobbet på samme måte for å få folk ut i arbeid. Forskjellen er at det ikke har vært pålagt å registrere antall formidlinger i Arena tidligere. Det fantes heller ingen resultatkrav fra Arbeids-og velferdsdirektoratet knyttet til B 23 – antall formidlinger i perioden målt, og det kan tenkes at B 23 av den grunn ikke har vært høyt prioritert på NAV-kontorene.

Om formidlingsarbeidet har økt fordi det er opprettet en målekortindikator som måler innsatsen, eller om innsatsen med å formidle til arbeid har vært den samme tidligere, men bare ikke har blitt *målt*, er umulig å si.

En svakhet ved indikatoren er at resultatet må innhentes ved at den NAV-ansatte må kontakte arbeidsgiver for å innhente opplysninger om hvilke personer som har blitt ansatt i bedriften. Å få tak i arbeidsgivere per telefon eller e-post for å innhente disse opplysningene kan være utfordrende da hukommelsen deres på dette feltet er varierende, spesielt hos store virksomheter med et større rekrutteringsbehov hele året. Eksempelvis i etterkant av en jobbmesse, da arbeidsgivere ikke alltid har klart for seg hvem de har ansatt via NAV, bemanningsbyråer eller andre typer rekrutteringskanaler de har benyttet seg av. Ofte kan det ta både ukevis og innimellom månedvis fra tidspunktet NAV-bruker og arbeidsgiver møtes første gang til dette leder til en ansettelse. Det er derfor til tider vanskelig å innhente korrekte opplysninger. At resultatet ikke er enda bedre kan skyldes at målesystemet ikke er adekvat utformet med tanke på å fange opp og måle resultatene og at det i realiteten er *bedre* resultatoppnåelse enn funnene i denne undersøkelsen viser.

Det er også mulig å tenke seg at, til tross for at resultatene på B 23 viser en svak positiv sammenheng mellom markedsindikatoren B 16 – overgang til arbeid, at innføringen av indikatoren i realiteten virker *mot* sin hensikt. Dersom NAV-ansatte bruker verdifull tid på å innhente resultater for å få telling på målekortet kan dette gå på bekostning av tid som kunne vært brukt på andre aktiviteter. Ressurskartleggingen av NAV-kontorer i 2013 viste at statlige ansatte, slik som markedskontakter, brukte 25,5 prosent av tiden på administrasjon og intern opplæring og 2,7 prosent på tjenester til arbeidsgivere (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2013, 12). Hadde man sett en større positiv samvariasjon mellom indikator B 23 og B 16 dersom resultatene hadde vært samlet inn på en annen, mindre tidkrevende, måte? Kan det være slik at selve innhenting av resultater går på bekostning av mulighetene for ennå bedre resultater?

6.1.2 B 22 – jobbmesse

Korrelasjonsanalysen viste en svak negativ samvariasjon mellom B 16 - overgang til arbeid og B 22 - jobbmesse. NAV har i mange år arrangert ulike typer jobbmesser. En jobbmesse er et arrangement der arbeidsgivere med rekrutteringsbehov inviteres av NAV for å møte potensielle arbeidssøkere. Registreringen i Arena måler at en bedrift har deltatt på jobbmesse

og er ikke koplet til om de har *ansatt* noen som resultat av messen. En åpen jobbmesse, som er et ganske vanlig konsept, innebærer at hvem som helst kan delta på messen. Med andre ord er det ikke nødvendigvis bare NAV-brukere som møter arbeidsgiverne, men også jobbskiftere - mennesker som allerede er i arbeid. Det føres ikke alltid en oversikt over hvem som har besøkt messen og større jobbmesser kan trekke et par tusen besøkende på det meste. Kan forklaringen ligge i at NAV ikke inviterer de rette bedriftene til en jobbmesse? Dersom bedriftene som deltar på en jobbmesse enten har veldig få ledige stillinger, eller at de ledige stillingene krever en type kompetanse som NAV-brukerne ikke har, vil ikke dette føre til ansettelser, uansett hvor mange jobbmesser som arrangeres.

Det har vært rettet spesiell oppmerksomhet på jobbmesse som aktivitet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet siste 18 måneder der direktoratet har stått i spissen for å utforme en kampanje som kalles ”jobb for jobb” med tilhørende markedsføringsstrategi på nasjonalt plan. Det er svært ressurskrevende både økonomisk og tidsmessig å arrangere en slik messe og ettersom det er et påtrykk fra direktoratet om å arrangere slike jobbmesser er dette resultatet noe uventet. Sett i lys av teorien om balansert målstyring skal et målstyringssystem være et læringssystem som gjør ledelsen i stand til å justere aktiviteter og atferd i retning av måloppnåelse. Ideelt sett bør en slik aktivitet settes i gang fordi man tidligere har funnet en positiv samvariasjon mellom aktiviteten og det overordnede målet. Kaplan og Norton (1996) identifiserer en slik mangel på systematisk evaluering der man lærer av tidligere erfaringer som en av de viktigste barrierene for å lykkes med balansert målstyring. Dette kan tyde på en manglende systematisk evaluering av oppnådde resultater helt opp til direktoratsnivå.

6.1.3 B 22 – bedriftsbesøk og B 22 samarbeidsmøter

I følge de Bruijn (2007) øker faren for en strategisk tilpasning til målekortet når målingene brukes til å vurdere bedriftens resultater i form av produktivitet og effektivitet fremfor læring. Resultatene viser en svak negativ samvariasjon mellom B 16 - overgang til arbeid og B 22- bedriftsbesøk og det samme for B 22 – samarbeidsmøter. Dette er et overraskende resultat da det internt i etaten antas at personlige relasjoner og bedriftsbesøk styrker sjansen for å få NAVs brukere i arbeid. Det burde derfor kunne forventes at denne undersøkelsen fant en sterk positiv sammenheng mellom bedriftsbesøk og samarbeidsmøter og B 16 - overgang til arbeid. Om et bedriftsbesøk gjennomføres i en bedrift som ikke har mulighet til å ansette noen vil det likevel gi telling på målekortet ettersom det er *antall* bedriftsbesøk, og ikke kvaliteten eller innholdet på disse, som måles. Kan grunnen være at markedskontakter besøker bedrifter som

ikke egner seg for å få NAVs brukere ut i arbeid fordi det er en mismatch mellom bedriftenes behov for kompetanse og de brukerne som er tilmeldt i NAV-systemet? Dersom det ikke er et reelt rekrutteringsbehov i en bedrift og NAV-ansatte likevel velger å bruke tid på å gjennomføre et bedriftsbesøk kan et slikt besøk være lite hensiktsmessig, selv om man får telling på målekortet.

Samtidig er det ikke mulig å slå fast at bedriftsbesøk ikke har ønsket virkning – *på sikt*. Én av utfordringene med balansert målstyring at man vet lite om tidsperspektivet fra antatt årsak slår ut i effekt (Johnsen 2007). Det er derfor mulig å tenke seg at et bedriftsbesøk kan resultere i et rekrutteringsoppdrag i lang tid *etter* et bedriftsbesøk, men dette fanges ikke opp i et målekort som måler månedlige resultater.

Det er vanskelig å oppnå pålitelige resultater i en undersøkelse om perverterende atferd da folk ikke ønsker å vedkjenne seg at de jukser. Uten at det finnes studier som dokumenterer dette direkte er det ikke et ukjent fenomen at NAV-ansatte til tider blir ”kreative ved tastaturet” eller det som de Bruijn kaller ”gaming the numbers” (De Bruijn 2007, 17). Dette innebærer ulike former for tilpasning til målekortet, gjerne ved at man kanskje senker listen for hva som anses som godt nok å få telling for. Et eksempel kan være at man har vært i kontakt med en arbeidsgiver, kun via en kort samtale på telefonen for en rask avklaring uten å ha lagt igjen noe ny informasjon, som er et kvalitetskrav for å få telling på målekortet. Berendtsson og Gulla (2012) konkluderte i sin masteroppgave med at mye tydet på at det forekom uønsket strategisk tilnærming til målekortindikatorene ved at det ble produsert aktivitetsplaner for brukere som ikke oppfylt de kvalitetsmessige kravene til innholdet i en arbeidsrettet aktivitetsplan. Tallene baserte seg på en gjennomgang av 300 saker ved tre NAV- kontor i Oslo og kan gi en pekepinn på at det forekommer atferd som tilsier at man jobber for å oppfylle resultatkravet på målekortet på bekostning av kvalitet.

Denne undersøkelsen viser at gjennomsnittet for kontorene på måloppnåelse for B 22 - samlet var 20,28 prosent (0,28 prosent over måloppnåelse). Det kan tyde på at det forekommer en form for kollektiv blindhet, som beskrevet i teorikapittelet, der ledelsen slår seg til ro med måloppnåelse uten å sørge for kvalitetssikring av bedriftsbesøkenes innhold. Til tross for måloppnåelse gir det ikke ønsket effekt på overgang til arbeid fordi man ikke er opptatt av *hvilke* bedrifter man besøker, men *hvor mange*. Resultatet kan indikere at kvalitet ofres til fordel for kvantitet.

Mye tyder på en for svak arbeidsmarkedskompetanse i NAV (Langeland og Galaasen 2014, 76; Arbeids- og sosialdepartementet 2015, 113-114). På en spørreundersøkelse fra 2014 oppga 31 prosent av 949 NAV-ansatte som besvarte denne undersøkelsen at de trengte kompetanseheving på markedsarbeid (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 90). Det gjør også masteroppgaven til Glemmestad et.al (2014). Deres undersøkelse viser at kontakten mellom NAV-veileder og arbeidsgivere er lite strukturert og at fire av fem informanter i NAV svarte at de hadde behov for mer kunnskap om arbeidslivet. De ønsket også mer kunnskap om utvikling på arbeidsmarkedet, og hva som kreves av kompetanse for å kunne utføre ulike typer jobber.

Dersom etaten ikke har tilstrekkelig kunnskap om hvilke bransjer og hvilke arbeidsgivere som rekrutterer, famles det i blinde uten å gjøre de riktige prioriteringene. Kan det være at mangel på markedskompetanse fører til at NAV-ansatte velger å gå på bedriftsbesøk i de bedriftene som er villige til å ta dem imot, uavhengig av om det finnes et rekrutteringspotensiale hos bedriften? Uavhengig av om bedriften kan rekruttere eller ei får NAV telling på målekortet, og det kan tenkes at for og ”fille opp” resultatkravet på B 22 velger man derfor ethvert bedriftsbesøk over ingen bedriftsbesøk. Målekortet viser dermed at NAV-kontoret når målkrauet sitt, men resultatet på overgang til arbeid uteblir.

6.1.4 B 22 - telefonkontakt

Denne undersøkelsen viser en veldig svak positiv samvariasjon mellom B 16 - overgang til arbeid og B 22 telefonkontakt. Det er den hyppigste formen for kontakt mellom NAV og arbeidsgivere og innebærer, i det minste for eget fylke, også utsendelse av nyhetsbrev som registreres som telefonkontakt i Arena. Tellingene gis uavhengig av innhold i samtalen. Anbefalingen til Senter for statlig økonomistyring om å følge SMARTE mål kan kanskje bidra til å kaste et lys over dette. R'en i ”Realistiske mål” forutsetter at ambisjonsnivået må ikke settes høyere enn at det oppleves som mulig å innfri kravene, samtidig som det gir noe å strekke seg etter. Noen NAV-kontorer har så lite som ti bedrifter de må være i kontakt med per tellemåned for å nå resultatkravet om 20 prosent, mens andre må være i kontakt med over fire hundre bedrifter. Kontorer som har et så høyt antall bedrifter i sin kommune må ty til mer ”kreative” midler for å få måloppnåelse, slik som nyhetsbrev. Å registrere nyhetsbrev som telefonkontakt ble godkjent av NAV Akershus' tidligere fylkesdirektør fordi måltallet om å være i kontakt med 20 prosent av kommunens bedrifter med mer enn fem ansatte i løpet av en tellemåned ble oppfattet som *for* ambisiøst og er ikke tilpasset de ulike kontorenes

forutsetninger. Et eksempel som kan illustrere dette er da jeg ved juletider snakket med en markedskontakt som utbrøt: ”Nå har vi snart ikke noe mer vi kan kalle nyhets saker å skrive om. I neste utgave må vi vel bare skrive god jul og godt nyttår så vi får tellingen”.

Det kan virke som, i eget fylke, at det er en tendens til at majoriteten av Arena-registreringen foregår de siste par ukene før tellemåned er over, og at kontorene satser på en innspurt i registreringsarbeidet i denne perioden slik som vist i figur 18. Figuren viser hvordan de to første ukene i tellemåned har et lavt antall registreringer i Arena og at de siste to ukene preges av høyere aktivitet, særlig kanskje siste uke der det overkompenseres for tidligere uker og man tar igjen det som mangler for å nå 20 prosentskravet. Når telledatoen er overstått synker registreringsmengden brått.

Den eller de som jobber som markedskontakt på NAV-kontoret er ofte den eller de som bidrar mest til å sørge for at kontoret når måltallet på indikatoren B 22. Dette er fordi denne aktiviteten typisk tilhører en markedskontakts arbeidshverdag. For å sette det litt på spissen er det omtrent mulig å se om markedskontakten på et lite NAV-kontor har vært på ferie dersom resultatmålet på B 22 ikke nås. Et målstyringssystem som er såpass personavhengig måler ikke organisasjonens resultater samlet og er ikke spesielt nyttig som et styringsverktøy for et helt NAV-kontor.

Dersom de ansatte opplever for mye press på måloppnåelse på B 22- telefonkontakt er det mulig å tenke seg at tiden brukt på å veilede en bruker mot jobb, eller håndtere en innkommet forespørsel om rekrutteringsbistand fra en arbeidsgiver, nedprioriteres til fordel for Arena-registrering for å nå resultatkravet i stedet. Denne atferden kan ses i lys av de Bruijns beskrivelse av en strategisk tilpasning for å tilfredsstille målesystemet (De Bruijn 2007). Tiden det tar å registrere inntil hundrevis av kontakter etter en utsendelse av nyhetsbrev kunne heller vært brukt til andre aktiviteter. I stedet kan det synes som om målekortet og B 22 blir selve *målet*. Støtte for dette finnes også i Ekspergruppens sluttrapport som påpeker at man i etaten har vært mest opptatt av hva vi *gjør*, fremfor hvilken *effekt* det har på overordnet mål (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, 224).

6.1.5 B 53 – jobbmatch

Resultatene viser at det er en veldig svak positiv samvariasjon mellom B 16 - overgang til arbeid og B 53 - jobbmatch. Svakheten ved indikatoren at det er fullt mulig å matche en

bruker uten relevant kompetanse opp mot en hvilken som helst stilling. Et eksempel vil være å jobbmache en person som ikke har fullført videregående skole mot en ledig stilling som sykepleier og likevel få telling på målekortet for jobbmatchen. Det utføres faglige kvalitetskontroller i eget fylke på blant annet B 53 – jobbmatch som viser at det jobbmatches i ”hytt og pine”. Det kan indikere at resultatene er konsekvens av perverterende atferd, eller det de Bruijn kaller ”Cherry-picking” eller ”creaming”, en form for perverterende atferd der en organisasjon satser på minst mulig bestrebelser ved å senke kvaliteten for å maksimere utbytte av innsatsen (De Bruijn 2007, 19-20). I overført betydning til målekortet i NAV kan B 53 - jobbmatch fremstå som en enkel indikator å få telling for da det er en lite kompleks oppgave som raskt gir uttelling på målekortet. Hvis NAV-kontoret har få tilmeldte NAV-brukere som faller innunder kategorien som måles, det vil si NAV-brukere som i Arena har status som ”arbeidssøker” og er registrert under innsatsgruppe situasjonsbestemt eller standardinnsats, er det ikke mange jobbmatcher som må til for å få resultatoppnåelse på 30 prosent på målekortet.

Konsekvensen av en måloppnåelse på en markedsindikator som B 53 - jobbmatch kan være en kollektiv blindhet med utilsiktede *negative* konsekvenser dersom jobbmatchen ikke er av god kvalitet. For det første har vi eksempler på at en NAV-bruker kontakter arbeidsgiver og sier at ”NAV har bedt meg søke denne jobben”. Arbeidsgivere er svært opptatt av at potensielle nye ansatte er motivert for å jobbe hos dem og ikke er ”jaget” ut til dem av NAV fordi de er urolige for å miste sin økonomiske ytelse. Hvis i tillegg jobbmatchen er av dårlig kvalitet og bruker ikke har de rette kvalifikasjonene som arbeidsgiver etterspør kan det tenkes at dette bidrar til å svekke arbeidsgivers tillitt til NAV som rekrutteringskanal. Sjansen for at bedriften i neste omgang vurderer å kontakte sitt lokale NAV-kontor i forbindelse med oppbemanning er avhengig av at etaten har den rette kunnskapen om hva arbeidsgiver etterspør. Svekket omdømme kan føre til at samarbeidet med bedriftene blir dårligere eller opphører totalt, og dette reduserer sjansene for at NAV når målet om økt overgang til arbeid. Til tross for en svak positiv samvariasjon kan det tenkes at målekortsindikatoren ikke fungerer som intendert, men i verste fall har *motsatt* effekt og fører til at færre NAV-brukere kommer i arbeid.

6.1.6 Oppsummering

Selv om funnene i denne undersøkelsen viser liten sammenheng mellom markedsarbeidet og effekt på overgang til arbeid er ikke dette ensbetydende med at for eksempel jobbmesser,

bedriftsbesøk og formidlingsarbeid er unyttige aktiviteter som bør opphøre. Erfaringene fra det daglige arbeidet viser at NAV-brukere tross alt får jobb via NAVs jobbmesser. Bedrifter melder tilbake om vellykkede rekrutteringer takket være NAV-ansattes innsats. Enhver NAV-bruker som går fra å være stønadsmottaker til å bli skattebetaler er en stor gevinst for både den enkelte, og for det samfunnsøkonomiske regnskapet. Å slutte med slike aktiviteter fordi man ikke ser sammenheng mellom indikatorene på målekortet og overgang til arbeid ville vært å trekke en forhastet slutning.

Kan det være slik at for mange målekortsindikatorer eller for høye resultatkrav faktisk bidrar til å *hindre* etaten i å nå målet om å få flere i arbeid? Målekortets ambisjonsnivå kan se ut til å resultere i en tilpasning til målekortet som gjør at kvantitet velges fremfor kvalitet i arbeidet fordi ressursene ikke strekker til.

6.2 Feil utforming og praktisering av balansert målstyring?

Kaplan og Norton (1996) mener at en av barrierene for at et balansert målstyringssystem skal fungere etter intensjonen fordrer at ledelsen operasjonaliserer målet, eller målene, på en slik måte at det blir forståelig og mulig å oppnå både for ledere og ansatte i organisasjonen. De ansatte må føle et eierskap og en forpliktelse til målet slik at de kan justere sin innsats i tråd med målet. Forfatterne legger også blant annet vekt på at toppledelsen må forplikte seg og være fanebærere i hele prosessen med å utarbeide og implementere et balansert målstyringssystem.

Det er som kjent politikerne som definerer de overordnede målene for NAV. Selve målekortet er utarbeidet av Arbeids- og velferdsdirektoratet og ikke av NAV-lederne ute på kontorene. Styringen ovenfra setter klare begrensninger for det handlingsrommet en NAV-leder har. Kan det være slik at en manglende enighet og forståelse for målet bidrar til at målekortet ikke fungerer etter intensjonen?

Selv et tiår etter reformen finnes det fortsatt til dels ulike oppfatninger av som egentlig er NAVs viktigste oppgave. Alle er ikke nødvendigvis omforent om at overgang til arbeid er hovedmålet i deres arbeidshverdag. For mange av de NAV-ansatte er etatens viktigste oppgave å ivareta spesielt de svakeste i samfunnet ved å være et sikkerhetsnett og en garantist for inntekt og et verdig og aktivt liv. Ulike profesjonsutdanninger, ulik fartstid i etaten og

hvorvidt man jobber med statlige eller kommunale tjenester påvirker de NAV-ansattes forståelse for overordnet mål i NAV.

Fossestøl, Breit og Borg (2014, 109) viser til at over 60 prosent av NAV enhetsledere i 2014, og i underkant av 50 prosent i 2010, opplevde at statlige resultatmål styrte deres oppmerksomhet *bort* fra viktige arbeidsoppgaver. Det kan være et uttrykk for et validitetsproblem for målekortet som sådan dersom NAV-ledere ikke oppfatter målekortet som et nyttig styringsverktøy mot måloppnåelse, men som en *distraksjon* for å nå målet. Kan det skyldes at målene allerede er bestemt ovenfra og at de av den grunn ikke føler eierskap til målene?

Asle Sten (2012) gjorde i 2012 en undersøkelse med 27 informanter der han så nærmere på hvilke utfordringer som er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring. Hans konklusjoner går ut på at for at resultatmålene skal bli mer realistiske og enklere å forstå og akseptere for de ansatte må de i større grad involveres i prosessen og gis handlingsom slik at de kan egen innsats i sammenheng med overordnet måloppnåelse. En bacheloroppgave skrevet av Mæland, Tønnesen og Paulsen (2014) viser til at mål- og resultatstyring er nyttig for å sette fokus på hvilke aktiviteter som skal prioriteres, men at de ansatte utfører sine arbeidsoppgaver helt eller delvis uavhengig av målekortet. Flere synes det er for stort trykk på telling av aktiviteter fra statens side, helt ned på detaljnivå, og at det er for mange statlige parametere i målekortet. Mange får derfor ikke noe eierforhold til de parametere som ikke direkte angår deres arbeid. Balansert målstyring tilsier at målet skal skreddersys den individuelle organisasjonens forutsetninger og vilkår slik at den kan virke samlende for at alle organisasjonens medlemmer kan justere egen atferd opp mot overordnet mål. Dette ser ikke ut til å være realiteten for NAV-kontorene som er selve redskapet for å realisere ambisjonen om flere i arbeid.

Likevel later det til å være en stadig større oppslutning rundt ”arbeid først” sammenliknet med tidligere. Schick gjorde i 2014 en undersøkelse blant alle ansatte i NAV Sør-Trøndelag fant at på spørsmålet om målekortet hjelper etaten med å nå målet om «arbeid først» svarte 52,2 prosent på de 3 høyeste verdiene på en skala fra 1-6 der 6 tilsvarer ”stemmer helt”. Kun 10,4 prosent svarte verdi 1 (Schick 2014, 64). Selv om studiet ikke er representativt, er det liten grunn til å tro at det mangler oppslutning rundt at ”arbeid først” er etatens hovedmål, men spørsmålet som melder seg er om det kan være utfordringer knyttet til hvordan ”arbeid først”

er operasjonalisert og måles? Kan det tenkes at B 16 – overgang til arbeid ikke er utformet på en slik måte at det virker motiverende og oppnåelig for de ansatte?

En av svakhetene med B 16 - overgang til arbeid som viktigste målbærende indikator for etaten er at den ikke kan fortelle i hvilken grad det er de NAV-ansattes innsats som har vært årsak til at brukeren er i arbeid eller om det skyldes andre omstendigheter. Effektmålet befinner seg i stor grad utenfor NAVs direkte påvirkning da B 16 - overgang til arbeid ikke bare måler NAVs innsats, men også er avhengig av arbeidsgivers vilje og behov for rekruttering, konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet med varierende arbeidsledighet og tilgang på ledige stillinger. Å jobbe mot et mål som man bare delvis kan påvirke kan virke demotiverende på de ansatte dersom de ikke oppfatter målet som realistisk og av den grunn ikke ser sammenhengen med sine egne aktiviteter og hovedmålet. Dersom en NAV-bruker får seg en jobb via sitt eget nettverk og NAV ikke har bidratt til ansettelsen, vil vedkommende likevel ende opp i NAVs B 16-statistikk og NAV-kontoret får telling på målekortet for dette. Likeledes kan NAV-veileder jobbe tett med en bruker over lang tid men likevel oppleve at vedkommende ikke kommer seg i arbeid grunnet ulike omstendigheter som NAV ikke kan kontrollere. SSØs veileder anbefaler å bruke SMARTE mål, som også er en av Kaplan og Nortons (1996) forutsetninger for å lykkes med balansert målstyring. Det kan tenkes at ettersom resultatoppnåelse på B 16 er knyttet til såpass mange usikkerhetsfaktorer som NAV ikke kan kontrollere at målet ikke oppfattes som realistisk eller målbart og derfor heller ikke fungerer som et godt mål.

6.2.1 Belønnes atferd som harmonerer med måloppnåelse?

Kaplan og Nortons teori (1996) fordrer at prestasjoner må koples opp mot et belønningssystem. Det er lite som tyder på at det praktiseres et belønningssystem for individuelle prestasjoner knyttet til målekortoppnåelse, til tross for at det er fullt mulig for NAV-leder å innhente opplysninger om dette fra Arena. Hver NAV-ansatt legger igjen spor etter sine registrerte aktiviteter i Arena som er knyttet opp mot den ansattes unike identifikasjonsnummer. Det er dermed mulig å hente ut statistikk over den enkelte ansattes innsats. Dette må ses i lys av at lønnsplassing og lønnsforhandlinger i offentlig sektor ikke kan sammenliknes med privat sektor, slik som premissene for balansert målstyring bygger på. Leder har ikke ubegrenset styringsrett når det gjelder lønsspørsmål for ansatte som presterer godt og begrenses av blant annet budsjetter, tariffavtaler og forhandlingsutvalg. Ros til et NAV-kontor eller en enkelt ansatt via en artikkel på intranettet, en klapp på skulderen for godt

utført arbeid og karriereutvikling kan være former for belønning som praktiseres i NAV. Konsekvensen av og ikke nå resultatkravet på målekortet har ikke andre sanksjoner enn at det muligvis oppleves som ubehagelig for ansatte dersom de opplever press fra sin leder om å prestere. NAV-lederne på sin side kan oppleve press ovenfra i det de må stå til ansvar for resultatene i styringsdialogen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Jeg har hørt NAV-ledere uttale at det er best å tilfredsstille målekortet fordi da får man ”være i fred” og holde på med sitt.

6.2.2 Målekortets bruk i evaluering og læring

Ett av Kaplan og Nortons viktige poenger og som understrekes flere ganger i ”The Balanced Scorecard” (1996) er at balansert målstyring skal være et informasjons og læringssystem og ikke et *kontrollsystem*. Målekortet skal ifølge teorien benyttes for å lære av erfaringer, korrigere atferden og forbedre resultatene ved å iverksette tiltak og korrigere atferd mot overordnet mål dersom det er behov for det.

NAV-leder får målekortsresultatene hver måned og i henhold til Kaplan og Nortons teori (1996) og Senter for statlig økonomistyring (2010) bør resultatene drøftes med de ansatte slik at riktige tiltak iverksettes dersom man ikke når måltallene. Ut fra funnene i denne undersøkelsen kan det virke som resultatmålingene ikke benyttes i særlig grad til evaluering og forbedring. Ekspertgruppen påpeker også at mange NAV-ledere skjerner de NAV-ansatte fra kravene i målekortet så de skal kunne konsentrere seg om det faglige innholdet (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, 185).

Dersom dette ble gjort systematisk burde man kunne se dette i form av en oppadstigende kurve på resultatmålingene, et resultat som ikke finnes i denne undersøkelsen. Det vil også være unaturlig å fortsette med aktiviteter som ikke fører til ønsket effekt.

Denne undersøkelsen viser at det ikke er sammenheng mellom markedsindikatorene og overgang til arbeid. Jobbmesser og bedriftsbesøk er to eksempler på aktiviteter som fortsatt er svært sentrale i det daglige markedsarbeidet til tross for at det i korrelasjonsanalysen viser at det ikke har den ønskede effekten på overgang til arbeid.

Det kan tyde på at ledere ikke bruker tid på å lære av tidligere erfaringer og justere aktivitetene deretter. Om det er slik at ledere mener at målekortet er en distraksjon for å gjøre

jobben kan dette bidra til å forklare hvorfor det ikke er sammenheng mellom markedskindikatorne og overordnet mål. Målekortet brukes kanskje ikke som intendert? Støtte for en slik forklaring finnes i Selnes og Skinderhaugs masteroppgave (2014) som fant et varierende, men lite systematisk bruk av målekortet som styringssystem. Enhetslederne var likevel litt mer opptatt av målekortet som målstyringssystem enn avdelingslederne. Selv om studiet deres ikke er representativt, da det kun var snakk 18 informanter, er likevel grunn til å anta at målekortet benyttes i liten grad til å lære av resultatene og korrigere kursen mot måloppnåelse.

6.3 Feil med målingene i målekortet?

Kan det være at resultatene i denne undersøkelsen kan skyldes at målingene i målekortet ikke er pålitelige? Et målstyringssystem er avhengig av god datakvalitet som en leder kan stole på. ”Råttne data”, data av dårlig kvalitet, kan være med på å undergrave troverdigheten til systemet (Johnsen 2007, 208). Konsekvensen kan være at leder fatter beslutninger på feil grunnlag. Flere forfattere av bøker om balansert målstyring anbefaler også at IKT-verktøyet tilpasses og skreddersys til organisasjonens behov for måling og rapportering (Hoff og Holving 2002, 219-236; Olve, Roy og Wetter 1997, 209-227).

Arena er et IKT-verktøy som ble utviklet mange år før målekortet ble utviklet og medfører sine begrensninger i hva som er mulig å måle. Verktøyet oppfattes ikke som spesielt brukervennlig eller intuitivt å orientere seg i, noe som medfører at NAV-ansatte er avhengig av å gå på Arena-kurs eller få riktig opplæring av for eksempel en kollega for å registrere riktig. Det er ikke uvanlig å ha superbrukere på NAV-kontorene som skal støtte kollegaer i riktig registrering. De fleste henvises til å slå opp i en egen Arena-håndbok som ligger på NAVs intranett - Navet. I Arena-håndboken finnes det prosedyrebeskrivelser for hvordan registrere informasjon korrekt. Dersom alle hadde forholdt seg til denne ville kanskje tallene vært mer nøyaktige, men en av utfordringene er at det verserer utallige ”Arena-rutiner” for ulike typer registreringer ute på kontorene. Dette er egenproduserte forklaringer som er laget av ansatte for ansatte. Både manglende opplæring, feilopplæring og innlæring av gamle og utdaterte Arena-rutiner er en utfordring som bidrar til å senke påliteligheten og kvaliteten på denne, og andre studier, som tar utgangspunkt i Arena-statistikk.

For mange NAV-ansatte oppleves det som om det er IKT-systemene som styrer arbeidshverdagen deres i følge Ekspertgruppens rapport (Arbeids- og sosialdepartementet 2015, 116). Å gjøre en relativt enkel registrering krever mange tastetrykk. Det er ikke uten grunn at noen bruker ”arena-arm” som et synonym til ”muse-arm” i etaten. Krav til dobbeltregistrering av samme opplysninger i flere systemer oppfattes som tungvindt og byråkratisk (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 27).

Det kan derfor ikke utelukkes at forklaringen på hvorfor det ikke er sammenheng mellom markedsindikatorene i denne undersøkelsen og overgang til arbeid kan tilskrives råtne data. Det er grunn til å anta at tallmaterialet som denne undersøkelsen baserer seg på langt fra representerer sannheten om NAV-kontorenes aktiviteter og derfor ikke gjenspeiler reell måloppnåelse korrekt. Arena er etatens eneste kilde til denne type informasjon og det finnes ingen alternativ kilde til disse tallene. Mamelund og Widding (2014, 24) fant i sin rapport ”NAV’s formidlings-og rekrutteringstjenester” at det er en omfattende underregistrering i Arena, som innebærer at NAV-ansatte for eksempel har mer kontakt med arbeidsgivere enn det som registreres. Dette kan skyldes at man glemmer å registrere kontakten når man er tilbake på kontoret etter et bedriftsbesøk, at man er usikker på *hva* som bør registreres som en aktivitet eller manglende kunnskap om *hvor* i Arena man skal registrere kontakt. Å registrere alt slik man er forpliktet til oppleves som ganske urealistisk for mange i en hektisk hverdag.

På den andre siden er det mye som tyder på at mange også overregistrerer for å tilfredsstille målekortets resultatkrav og tilpasser både aktivitetene sine så vel som hva som prioriteres å registrere etter hva som gir best uttelling på resultatene på målekortsindikatorene (Fossestøl, Breit og Borg 2014, 16).

Fagbevegelsen internt i NAV, representert ved NTL, var såpass bekymret for situasjonen at det ble skrevet en artikkel i Velferdsmagasinet i 2012 at de tillitsvalgte fryktet mulig statisikkjuksing for å tilfredsstille målekortets krav (Arnet 2012). Det er god grunn til å stille spørsmålsteget ved om resultatene hadde sett annerledes ut dersom alt NAV-ansatte gjør hadde blitt registrert riktig i Arena. Dette gjør at kvaliteten på målekortets resultater er ikke er så god man skulle ønske, og dette må tas høyde for i denne undersøkelsen.

6.4 Andre faktorer

Det er ikke mulig å påvise at det er et årsaks-virkningsforhold mellom målekortsindikatorene og B 16 – overgang til arbeid. Det må tas høyde for at B 16 - overgang til arbeid påvirkes av mange flere faktorer enn NAVs innsats og spiller inn på måloppnåelse for kontorene. Det er

nærmest en umulig oppgave å forsøke å identifisere alle faktorer som kan tenkes å påvirke resultatoppnåelsen i en undersøkelse som denne.

For å nevne noen faktorer så er det lett å tenke seg at det kan finnes ulikheter mellom NAV-kontorene i utvalget med tanke på en mulig mismatch mellom arbeidslivets krav til ulike former for kompetanse, og befolkningens muligheter for å imøtekomme disse kompetansekravene. Faktorer slik som regionale forskjeller i sammensetningen av både næringer, befolkningens utdannelsesnivå, alder, yrkesbakgrunn samt helseforskjeller er i stor grad medvirkende årsaker til om NAV lykkes med å få sine brukere over i arbeid. I tillegg er det regionale forskjeller med hensyn til tilgang på ledige stillinger og befolkningens mobilitet på arbeidsmarkedet (Bråthen, 2009, 29).

Resultatene fra forprosjektet ”modernisering av NAVs CV- og stillingsregistreringskomponent” viser at IKT-verktøyet (nav.no/ledige stillinger knyttet opp mot Arena) er utdatert og lite brukervennlig. Det er en utfordring å registrere korrekte opplysninger om utdanning og arbeiderfaring på en god måte. Dette bidrar til at arbeidet med å finne NAV-brukere til ledige stillinger er svært krevende for NAV-ansatte. Dette gjør det vanskelig for markedskontakter å vite hvilke bransjer de burde gå på bedriftsbesøk i for å formidle sine brukere til arbeidsgivere med rekrutteringsbehov. Samtidig opplever NAV en fallende markedsandel for ledige stillinger til databasen, noe som gjør at det er færre jobber å matche brukerne mot. Dette skyldes delvis inntog av andre aktører slik som for eksempel finn.no og andre databaser (Sørbø og Ørborg 2013, 44).

Noen NAV-kontorer har offensive ansatte som jobber i fulltidsstillinger som markedskontakter, mens andre kontorer ikke satser særlig på markedsarbeid i det hele tatt. For eksempel er det bare åtte av 22 NAV-kontorer i Akershus som har fulltidsansatte markedskontakter. Noen har i tillegg andre arbeidsoppgaver som å sitte i publikumsmottaket, brukeroppfølging og andre oppgaver som ikke er direkte relatert til markedsarbeid. De øvrige kontorene har markedskontakter som jobber kun delvis med markedsarbeid, men jobber primært som NAV-veiledere med brukerporteføljer.

Uavhengig av hvor godt markedsarbeid kontorene utfører er det arbeidsgivere som ansetter folk, ikke NAV, så det endelige sluttresultatet er til syvende og sist utenfor etatens kontroll.

7. Konklusjon

Resultatene fra denne undersøkelsen gjør det mulig å konkludere med at det ikke er sammenheng mellom markedsindikatorne i målekortet og etatens hovedmål, og at målekortet dermed ikke fungerer som intendert. Om målekortet ikke fungerer som intendert kan det heller ikke være et nyttig styringssystem for markedsarbeidet i NAV. Det kan dermed se ut til at det er mulig å trekke en konklusjon på den overordnede problemstillingen; markedsarbeidet i NAV bidrar ikke til å realisere arbeidslinja.

En enkel løsning er å konkludere med at ettersom markedsarbeidet ikke har en effekt på overgang til arbeid bør etaten slutte med de aktivitetene som ikke gir ønsket virkning. Utfordringen ligger i at det, som kjent, ikke er mulig å påvise en årsaks-virkningseffekt mellom målekortsindikatorne og effektmålet. Dette betyr samtidig at det heller ikke er mulig å si at markedsarbeidet *ikke* har en effekt. Det kan være at de aktivitetene som målekortsindikatorne måler har større effekt på overgang til arbeid enn denne undersøkelsen viser. Utfordringer knyttet til månedlige målinger gir ikke et fullstendig bilde ettersom effekten kan tenkes å komme lenge etter at en aktivitet er utført. En varierende Arena-registreringspraksis gir grunnlag for å anta at kvaliteten på denne undersøkelsen heller ikke er god nok fordi datasettet brukt i denne undersøkelsen ikke gjenspeiler hva som gjøres i virkeligheten.

Kritikken mot mål og resultatstyring har i stor grad dreid seg om at kvaliteten på tjenestene blir dårligere av et kvantitativt tellesystem og mange profesjonsutøvere er svært kritiske til modellen av den grunn. Det er godt mulig at NAV holder på med de riktige aktivitetene men at ambisjonsnivået er for høyt, noe som fører til en strategisk tilpasning for å tilfredsstille målekortets resultatkrav på bekostning av kvaliteten. Det er for eksempel avgjørende at etaten velger å prioritere samarbeid med bedrifter som har et reelt rekrutteringsbehov som matcher NAV-brukernes forutsetninger, og ikke kaster bort tid på bedriftsbesøk uten mål og mening bare for å få telling på målekortet. Færre bedriftsbesøk av bedre kvalitet kan være løsningen. Dette krever god arbeidsmarkedskompetanse blant de som jobber med markedsarbeid. Det er svært vanskelig å formulere mål for deretter å måle ressursinnsatsen, kvaliteten på tjenestene og effekten i praksis. Det er mulig at balansert målstyring slik det er praktisert i NAV ikke er det rette instrumentet og dermed ikke fanger opp effekt av innsatsen. Mye kan tyde på at selve utformingen av balansert målstyring i NAV ikke er i samsvar med teorien om

hva som er forutsetningene for at det skal virke som et godt målstyringsverktøy. Utfordringer knyttet til både medvirkning og forankring av mål, manglende belønningssystem og at målekortet kan se ut til at brukes som telling av aktiviteter og kontroll fremfor læring er del av dette bildet. Som kritikere påpeker er modellen kanskje ikke egnet for offentlig sektor fordi forutsetningene for å følge suksesskriteriene for balansert målstyring ikke er tilstede.

Når resultatene er såpass sprikende fra måned til måned er det vanskelig å se at målekortet kan være et nyttig styringssystem slik det praktiseres i dag. I beste fall er det mulig å se en tendens dersom man ser på gjennomsnitt over flere måneder, slik som i denne studien, men ettersom målekortsresultatene er et månedlig styringssystem kan det se ut til at det ikke gir ledere særlig god grunn til å styre etter markedsindikatorene valgt ut i denne studien.

Kunnskapsløs bruk av målekortet eller manglende kunnskap om hva som er god kvalitet i tjenestene kan i verste fall narre ledelsen til å tro at resultatoppnåelse på målekortsindikatorene er et godt tegn, mens det i virkeligheten kan være et resultat av perverterende atferd som i ytterste konsekvens kan medføre *dårligere* måloppnåelse på hovedmålet om overgang til arbeid.

Arbeids- og velferdsdirektoratet signaliserte i forbindelse med Ekspertgruppens rapport at de ønsker en dreining i styringen av NAV mot økt kvalitet i tjenestene og påfølgende effekter. Med andre ord, å være mer opptatt av hva vi *oppnår* i stedet for hva vi *gjør*. Ekspertgruppen går så langt at de foreslår å revurdere dagens innhold og den eksisterende bruken av målekortet, og foreslår at det er NAV-kontorene selv som må få en mer sentral rolle i å definere sine egne måleindikatorer og tilhørende resultatkrav. Jeg slutter meg til denne anbefalingen og slår et slag for at det i fremtiden gis større rom for å jobbe med kvalitet fremfor kvantitet, slik at etaten kan bidra til at flest mulig får lønnet arbeid.

8. Referanseliste

Accenture.2014. *NAV's stillingsbase og samhandling med eksterne aktører og kanaler. En rapport utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet 13/3142 (2014).*

Arbeids- og sosialdepartementet. 2015. *Et NAV med muligheter. Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen, april 2015.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2011. *Virksomhetsstrategi for Arbeids- og velferdsetaten 2011-2020.* Hentet 3.sept 2015.
file:///C:/Users/bruker/Downloads/Virksomhetsstrategi%20for%20Arbeids-%20og%20velferdsetaten%202011-2020%20(4).pdf

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2013. *Ressurskartlegging på NAV-kontor. Status 2013.*

Arbeids- og velferdsdirektoratet. 2015. *Brukerundersøkelse blant arbeidsgivere i2015. Rapport 2015.*

Arnet, Elisabeth. 2012. ”NAV-ansatte bekymret over interne konkurranser”. *Velferd.2*, 10. april 2012. Hentet 23.april.2016. <http://www.velferd.no/nav-ansatte-bekymret-over-interne-konkurranser.5038714-227399.html>

Berndtsson, Hans Kristian og Lillian Merethe Gulla.2012. *NAV- Når Arbeidslinja virkeligjøres. En analyse av NAV-kontorenes fokus på oppfølging mot arbeid og aktivitet, sett i lys av resultatmålinger og organisasjonelle grep.* Masteroppgave. Høgskolen i Oslo og Akershus. Fakultet for samfunnsfag.

Bråthen, Magne.2009. ”Overgang til arbeid for NAVs brukere”. *Arbeid og Velferd* 4. 2009. Hentet 23.oktober 2015.
file:///C:/Users/bruker/Downloads/Overgang%20til%20arbeid%20for%20NAV's%20brukere%20(1).pdf

- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo. 2009. *Økonomistyring i det offentlige*.4.utgave. Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, Per Lærgreid, Paul G.Roness og Kjell Arne Røvik. 2010. *Organisasjonsteori for offentlig sektor Instrument, kultur, myte*. 2.utgave, 2.opplag. Universitetsforlaget.
- De Bruijn, Hans. 2007. *Managing performance in the public sector*. Second edition. London and New York: Routledge.
- Det kongelige Arbeids- og sosialdepartement. 2015. *Tildelingsbrev fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2015*. Hentet 10.februar 2016.
file:///C:/Users/bruker/Desktop/Referanseliste/tildelingsbrev_arbeids_og_velferdsdirektoratet_2015.pdf
- Falkum, Eivind og Anne Grethe Solberg. 2015. *Arbeidsgivers inkluderingssevne*. AFI-rapport 5 (2015). Arbeidsforskningsinstituttet. Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet 23.april 2016. file:///C:/Users/bruker/Downloads/R2015-5%20(2).pdf
- Fossetøl, Knut, Eric Breit og Elin Borg. 2014. *NAV-reformen 2014. En oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen*. Afi-rapport 13/2014. Arbeidsforskningsinstituttet. Høgskolen i Oslo og Akershus. Hentet 23.april 2016. file:///C:/Users/bruker/Downloads/r2014-13.pdf
- Frøyland, Kjetil og Øystein Spjelkavik, red. 2015. *Inkluderingskompetanse. Ordinært arbeid som mål og middel*. Oslo: Gyldendal Akademisk. Gyldendal Norsk Forlag AS.1 utgave.2.opplag 2015.
- Glemmestad, Hanne, Line Kristiansen, Torild Schulstok og Liv Johanne Solheim.2014. *Arbeid først – ambisjon eller illusjon? NAVs samhandling og kompetanse i møte med det nye arbeidslivet*. Forskningsrapport nr. 159 / 2014. Høgskolen i Lillehammer. Hentet 23.april.2016. <https://brage.bibsys.no/xmlui/handle/11250/193314>

- Hoff, Kjell Gunnar og Per Aksel Holving. 2002. *Balansert målstyring. Balanced scorecard på norsk*. Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik. 2014. *Hvordan organisasjoner fungerer*. 4. utgave. Fagbokforlaget.
- Johannessen, Asbjørn, Line Kristoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag AS.
- Johnsen, Åge. 2007. *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget
- Johnsen, Åge. 2010. "Resultatstyrings mytologi. Hvorfor bruker forvaltningen mål- og resultatstyring når dette er så omstridt?" *Nordiske Organisasjonsstudier* 12 (1): 5–28. Fagbokforlaget
- Kaplan, Robert S. og David P. Norton .1996. *Translating Strategy into action – The Balanced Scorecard*. Boston, Massachusetts: Harvard Business School Press
- Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo red. 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Langeland, Stein og Anders Mølster Galaasen. 2014. "Oppfølgingsarbeidet i NAV under lupen: strekker ressursene til?" *Arbeid og velferd* 1, 2014: 64-77.
- Mamelund, Sverre Erik og Steinar Widding. 2014. *NAVs formidlings- og rekrutteringstjenester*. Afi-rapport 14/2014. Arbeidsforskningsinstituttet. Høgskolen i Oslo og Akershus
- Mæland, Grete, Gro Tønnesen og Torill K. Paulsen. 2014. *Mål-og resultatstyring i NAV. Fra nasjonale mål til lokal praksis*. Bacheloroppgave. Høgskolen Stord/Haugesund. Økonomi og administrasjon.

- Mål og disponeringsbrev 2015 til fylkene. 2015. Hentet Fylke hentet 01.februar 2016.
file:///C:/Users/bruker/Downloads/M%C3%A5l%20og%20disponeringsbrev%202015%20til%20fylkene%20.pdf
- Sosialdepartementet. 2004. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. NOU 2004: 13. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Olve, Nils-Göran, Jan Roy og Magnus Wetter. 1997. *Balanced Scorecard i svensk praktik. Ledningsverktøy för strategisk verksamhetsstyrning*. Liber ekonomi
- Rombach, Björn. 1991. *Det går inte at styra med mål! En bok om varför den offentliga sektorns organisationer inte kan målstyras*. Lund: Studentlitteratur
- Røvik, Kjell Arne. 2007. *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Universitetsforlaget.
- Schick, Hege Johansen. 2014. *Mål- og resultatstyring i NAV. Bakkebyråkratens dilemma*. Masteroppgave i sosialt arbeid. NTNU. Fakultetet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
- Selnes, Christine og Inger Marie Skinderhaug. 2014. *Mål med mening? NAV-kontorenes valg av indikatorer etter endring i målekortet fra 2013*. Masteroppgave. Høgskolen i Oslo og Akershus. Fakultet for samfunnsfag.
- Senter for statlig økonomistyring. 2010. *Veileder. Resultatmåling. Mål- og resultatstyring i staten.. SSØ 12/2010, 2. opplag*
- Sten, Asle. 2012. *Hvilke utfordringer er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring?* Masteroppgave, Handelshøgskole i Bodø, Universitetet i Nordland.
- Sørbo, Johannes og Kari-Mette Ørbog. 2013. "Hvilke rekrutteringskanaler benytter bedriftene?". *Arbeid og velferd 2*. 2013