

Hege Johansen Schick

Mål- og resultatstyring i NAV

Bakkebyråkratens dilemma

NTNU

Masteroppgave i sosialt arbeid

Norges tekniske- naturvitenskaplige universitet

Fakultetet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Forord

Jeg har jobbet i NAV siden 2007 og har vært delvis med på etableringsprosessen av to NAV kontor i Sør-Trøndelag. Da jeg startet på min masterutdanning i sosialt arbeid hadde jeg det ikke klart for meg hva masteroppgaven skulle omhandle. Samtidig som jeg tok det siste året ved NTNU, begynte jeg å jobbe som hovedverneombud i NAV Sør-Trøndelag. Det jeg oppdaget når jeg reise rundt på kontorene var at målinger og resultatkrav var noe som engasjerte mange på godt og vondt. Jeg begynte selv å reflektere rundt enkelte måltall og resultatkrav, og begynte å undre meg hva som var bakgrunnen for at vi hadde slik målstyring, og hva de ansatte virkelig mente og opplevde om denne type styring. Hvilke forskjeller kunne jeg finne blant de ulike enhetene, gruppene, utdanningene og mellom kjønn?

Jeg ble nysgjerrig på hvordan dette stiller seg i forhold til sosialt arbeid og grunnpilarene eller kjernen i sosialt arbeid. Som ansatt i NAV og utdannet sosionom opplever jeg at mye av den interaksjonen jeg har med brukeren er sosialt arbeid. Jeg kjenner mye igjen i min utdanning og i ulike dokumenter som beskriver arbeidsprosesser i NAV.

På utdanningen hadde jeg valgfaget sosialpolitikk, organisering og konsekvenser for sosialt arbeid praksis, hvor jeg leste Lipsky`s bok; «Street-Level bureaucracy», hvor han beskriver ulike dilemmaer som offentlig ansatte står over i arbeidshverdagen. Denne boken ble skrevet på 1980- tallet, men er like aktuell i dag. Lipsky og litteratur om New Public management inspirerte meg til å prøve å finne ut mer om resultatkrav og målstyring og hvordan de ansatte opplever dette.

Jeg vil takke NAV Sør-Trøndelag for masse hjelp og for at jeg fikk sende ut min undersøkelse til alle ansatte. Takk til alle mine kollegaer som tok seg tid til å besvare undersøkelsen min. Takk til mine flinke veiledere Riina Kiik og Christian Wendelborg for gode faglige råd og god veiledning underveis i prosessen.

Takk til NAV Sør-Trøndelag for bidrag av stipend og LO. Det har gjort det lettere å jobbe redusert ved siden av studiene.

Takk til mine to prinsesser for tålmodighet, og min samboer som har pusset opp huset mens jeg har jobbet med oppgaven.

Trondheim 2014

Hege Johansen Schick

SUMMARY

The purpose of this study is to get increased insight in how employees at the welfare and social services (NAV) experience objective and performance management within NAV. The study is based on a quantitative survey with a questionnaire conducted in December 2012 as a questback to all the employees in NAV Sør-Trøndelag, county line. That also is the selection. Although this is not a representative survey for NAV employees in Norway, it can still say something about how employees experience these kinds of measurements and if there are any differences between gender, age, education level, educational background and other variables. The survey was answered by 383 informants.

The thesis explains the NAV reform, NAV's goals and the reason why we have objective and performance management in public services and NAV. The thesis takes base in theories like New Public Management, Lipsky and "Street Level Bureaucracy" and Social Work.

Objective and performance management have been discussed in the media, and especially received much attention after 22nd of July, when the police was criticized for their objective and performance management following the event at Utøya. Objective and performance management is conducted in several public sectors like the police force, NAV, the Norwegian defense, health authorities and in the college and university sector.

The study finds differences between gender, level of education, where you are employed and your position in the company. There are different opinions regarding objective and performance management and the study discovers that many informants believe that it compromises the time spent with the clients, and that there is too much focus on quantity rather than quality. The informants also experience that NAV delivers their service faster rather than improving the quality of the service with this kind of management. The social workers find that their education is best suited for this line of work, but still receive a lower score on parts of the objective and performance management marks than other bachelors do.

There will be a need for further research to see the effects of such management in the public sector, as well as figuring out how to manage with support among employees. How shall NAV be managed to get the employees to believe that it improves the services given to the clients? How many and what kind of goals should NAV have? How should social work adapt or not to this kind of management that can lead to greater challenges in terms of their professional role?

SAMMENDRAG

Hensikten med denne studien er å få økt innsikt i hvordan ansatte i NAV opplever mål- og resultatstyringen i NAV.

Studie er basert på en kvantitativ spørreundersøkelse utført i desember 2012, som en questback til ansatte i NAV Sør-Trøndelag, fylkeslinjen. Fylkeslinjen er utvalget. Dette er ingen representativ undersøkelse for NAV ansatte i Norge, men den kan allikevel si noe om hvordan ansatte opplever dette med mål- og resultatstyring, og om det er noen forskjeller mellom kjønn, alder, utdanningsnivå, utdanningsbakgrunn og andre variabler. Det var 383 informanter som besvarte undersøkelsen.

I oppgaven gjøres det rede NAV reformen og NAV`s mål, bakgrunnen for mål- og resultatstyring i offentlig sektor og i NAV. Oppgaven tar utgangspunkt i teorier som New Public management, Lipsky og «Street Level bureaucracy» og sosialt arbeid.

Mål – og resultatstyring har vært diskuteres mye i media og kom mye i fokus etter 22.juli 2011, da politiet i etterkant av hendelsene på Utøya ble kritisert for blant annet mål – og resultatstyringen. Mål- og resultatstyring skjer i en rekke offentlige etater som politiet, NAV, forsvaret, helseforetakene og høyskole - og universitetssektoren.

Studien finner forskjeller mellom kjønn, utdanningsnivå, hva du er ansatt som og hvor du er ansatt. Det er delte meninger rundt dette med mål- og resultatstyring, og studien finner at mange informanter opplever at det går på bekostning av brukerne, og at det blir for stort fokus på kvantitet fremfor kvalitet. Informantene opplever også i større grad at NAV leverer tjenester raskere med slik styring enn at kvaliteten blir bedre. Sosionomene opplever at deres utdanning passer best til jobben, men på deler av mål – og resultatstyring skårer e lavere enn andre bacheloror.

Det vil være behov for ytterligere forskning for å se virkningene av slik styring i offentlig sektor, samt finne ut hvordan NAV kan styre med bedre oppslutning blant medarbeiderne. Hvordan skal NAV styres slik at ansatte har tro på at den styringen gir bedrer tjenestene til brukerne? Hvor mange og hvilke mål skal NAV ha? Hvordan skal sosialt arbeid innrette seg eller ikke til en slik styringsform som kan føre til store utfordringer i forhold til yrkesrollen?

Innholdsfortegnelse

LISTE OVER FIGURER

LISTE OVER GRAFER

LISTER OVER TABELLER

1	INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING.....	1
1.1	BAKGRUNN FOR VALG AV PROBLEMSTILLINGEN	1
1.2	NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN.....	2
1.3	BEGRPSAVKLARINGER	3
1.4	FORFORSTÅELSE, MIN «RYGGSEKK»	4
1.5	HVORFOR ER PROBLEMSTILLINGEN RELEVANT	6
1.6	DISPOSISJON AV OPPGAVEN	7
2	NAV OG MÅL – OG RESULTATSTYRING	9
2.1	VELFERDSSTATEN	9
2.2	BAKGRUNNEN FOR NAV REFORMEN	10
2.3	NAV.....	11
2.3.1	NAV'S MÅL	13
2.4	MÅL- OG RESULTATSTYRING	14
2.4.1	BALANSERT MÅLSTYRING.....	17
2.4.2	BAKGRUNNEN FOR MÅL – OG RESULTATSTYRING I NAV.....	19
3	TIDLIGERE FORSKNING	21
4	TEORETISKE PERSPEKTIVER	27
4.1	NEW PUBLIC MANAGEMENT	27
4.2	BAKKEBYRÅKRTIET.....	29
4.3	PROFESJONENE OG DE ULIKE YRKESROLLENE	33
4.4	SOSIALT ARBEID.....	36
4.4.1	NYE REFORMER OG SOSIALT ARBEID	38
5	METODE.....	41
5.1	UNDERSØKELSEN OG VALG AV METODE	41
5.2	GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET	42
5.2.1	Å FORSKE PÅ EGEN PRAKSIS.....	44
5.3	MÅLEINSTRUMENTENE	45
5.3.1	OMKODING.....	46
5.3.2	NYE INDEKSER.....	47

5.4	ANALYSTISK TILNÆRMING.....	49
6	ANALYSENE, RESULTATENE OG DISKUSJON.....	53
6.1	UTVALGET.....	53
6.1.1	ALDER.....	54
6.1.2	HVOR JOBBER INFROMANTENE.....	55
6.1.3	UTDANNING.....	56
6.2	ANALYSE AV FORSKNINGSPØRSMÅLEN OG DISKUSJON I LYS AV TIDLIGERE FORSKNING OG TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	57
6.2.1	HVA ER DE ANSATTES OPPLEVELSE AV NAV'S MÅL OG VISJON?.....	57
6.2.2	NAV'S MÅL OG VERDIER.....	58
6.2.3	HVORDAN OPPLEVER DE ANSATTE MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN I NAV?.....	61
6.2.4	UTDANNINGSBAKGRUNN OG PASSER UTDANNINGEN I JOBBEN.....	75
6.2.5	KOMPETANSE OG MESTRING I FORHOLD TIL MÅL – OG RESULTATSTYRING.....	80
6.2.6	TID OG SELVSTENDIGHET OG OPPLEVELSEN AV MÅL – OG RESULTATSTYRING.....	83
6.2.7	STRESS OG MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN.....	85
6.2.8	EGNE MÅL OG VERDIER, NAV'S MÅL OG VERDIER OG MÅL – OG RESULTATSTYRING.....	87
6.2.9	LEDERS FOKUS OG MÅL- OG RESULTATSTYRING.....	88
6.2.10	LIKEBEHANDLING OG INDIVIDUELLE BEHOV SETT I LYS AV MÅL- OG RESULTATSTYRING	90
6.2.11	HVA KAN FORKLARE FORSKJELLEN I OPPLEVELSEN AV MÅL- OG RESULTATSTYRING?.....	92
6.3	UTFORDRINGER FOR SOSIALT ARBEID PRAKSIS.....	94
7	AVSLUTTENDE OPPSUMMERING OG REFLEKJON.....	99
8	LITTERATUR.....	103

LISTE OVER FIGURER

Figur 1: Organisasjonskart 2012.....	12
Figur 2: Organisasjonskart 2013.....	13

LISTE OVER GRAFER

Graf 1: Egne mål og verdier og NAV's mål og verdier, gjennomsnittskår.....	59
Graf 2: Alder og gjennomsnittskår på «målekortet» (Anova).....	70
Graf 3: Utdanningsbakgrunn, sosionomer og andre bachelorer og gjennomsnittskår på mål- og resultatstyrings påstandene (t-test).....	78

LISTE OVER TABELLER

Tabell 1: Yrkesroller.....	33
Tabell 2: Faktorladninger som inngår i «Målekortet» og «Leders fokus» (Faktoranalyse Oblique rotasjon).....	48
Tabell 3: Faktorladninger som inngår i Kompetanse og mestring og Tid og selvstendighet (faktoranalyse Oblique rotasjon).....	49
Tabell 4: Alders fordelingen til informantene.....	54
Tabell 5: Arbeidsted og gjennomsnittsalder (Anova).....	54
Tabell 6: Hvor jobber informantene og når startet de i NAV, fordelt på menn, kvinner, stat, kommune i % (khikvadrattest, Cramers V og Phi-verdi).....	55
Tabell 7: Utdanningsnivå, menn, kvinner, stat og kommune og hvilket kontor du jobber ved i % (Khikvadrattest, Cramers V og phi- verdi).....	56
Tabell 8: samennfallende verdier og gjennomsnittskåren på ulike bakgrunnsvariabler.....	60
Tabell 9: Mål- og resultatstyring i NAV, gjennomsnittsskår og prosentfordeling på svaralternativer fra 1-6, stemmer ikke i det hele tatt til stemmer helt.....	62
Tabell 10: Opplevelsen av brukerne, gjennomsnitt, standardavvik, varians og prosentfordeling på svaralternativer fra 1-6, i svært liten grad til i svært stor grad.....	67
Tabell 11: Mål og resultatstyring og gjennomsnittsskår for kjønn (t-test).....	69
Tabell 12: Gjennomsnittsskår for de enkelte enhetene på mål- og resultatstyrings påstandene. (Anova).....	72
Tabell 13: Når informantene startet i NAV og gjennomsnittsskår på mål- og resultatstyring og «målekortet» (Anova).....	74
Tabell 14: Gjennomsnittsskår på opplevelsen av at utdanningen passer til jobben (Anova for flere grupper og t-test for 2 grupper).....	75
Tabell 15: Rolle i kontoret og gjennomsnittsskår på om utdanningen passer (Anova).....	76
Tabell 16: Din arbeidshverdag, gjennomsnittsskår.....	80
Tabell 17: Samvariasjon mellom «kompetanse og mestring» og «målekortet» (korrelasjon med Pearson r.).....	81
Tabell 18: Gjennomsnittsskår på «mestring og kompetanse» (t-test for to grupper og Anova for flere grupper) I tillegg vises gjennomsnittsskår på «målekortet».....	81

Tabell 19: Tid og selvstendighet, gjennomsnittskår på påstandene knyttet til tid og selvstendighet..	83
Tabell 20: Gjennomsnittsskår på «tid og selvstendighet»(t-test for to grupper og Anova for flere grupper). Viser også gjennomsnittskåren på målekortet.	84
Tabell 21: Tid og selvstendighet og «Målekortet»(korrelasjon med Pearson r.).....	85
Tabell 22: Opplevelsen av stress i % fordelt på hvor du jobber. Gjennomsnittskår for de ulike stress alternativene på de nye faktorene.(khikvadrattest, phi og Cramers V og Anova på de nye faktorene nederst i tabellen).	86
Tabell 23: Samvariasjon mellom «kompetanse og mestring», «Sammenfallende verdier» og «målekortet», (korrelasjon med Pearson r.).....	87
Tabell 24: Gjennomsnittskår på faktoren «leders fokus» (t-test for to grupper og Anova for flere grupper).....	88
Tabell 25: Samvariasjon mellom lederfokus og mestring og kompetanse og «målekortet» korrelasjon med Pearson r.).....	89
Tabell 26: Gjennomsnittskår på påstanden konflikt mellom likebehandling og individuell behandling	91
Tabell 27 Samvariasjon mellom «Målekortet» og «konflikt mellom like- og individuell behandling» .	92
Tabell 28: Korelasjon mellom de nye indeksene.....	93
Tabell 29: Hiarkisk lineær regresjon av opplevelsen av «Målekortet»	93

1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLING

I denne delen vil det redegjøres for valg av problemstilling, hvorfor den er relevant, min forforståelse og hvilke forskningsspørsmål og hypoteser som ligger til grunn for undersøkelsen.

1.1 BAKGRUNN FOR VALG AV PROBLEMSTILLINGEN

Jeg har jobbet i NAV siden 2007 og både vært kommunalt og statlig ansatt. Jeg startet på masterutdanningen min mens jeg var hjemme i min andre svangerskapspermisjon i 2011. Da jeg startet var jeg ikke fast bestemt på hva jeg skulle skrive om, men etter hvert som jeg kom tilbake i jobb igjen, var det slik at mål- og resultatstyring begynte å interessere meg.

Som nevnt var det boken til Michael Lipsky som inspirerte meg, og de dilemmaer knyttet til ressursmangel, ufrivillige klienter, individuell behandling, likebehandling og mål og resultater. I tillegg hadde min fagforening, Norsk tjenestemannslag, rettet et større fokus på dette med mål - og resultatstyring i offentlig sektor, og det var mange diskusjoner rundt temaet i NAV.

Det har vært medieoppslag og fokus på målkrav og mål- og resultatstyring i flere andre sektorer i tillegg til NAV, som for eksempel ved sykehusene, skolene, universitetene og i politiet.

Jeg opplevde blandede signaler ute i organisasjonen om forståelsen og opplevelsen av måten NAV hele tiden skal forholde seg til måltall av kvantitativ art. Mange i NAV opplevde at kvaliteten kom i bakgrunnen, mens andre mente at det økte kvaliteten på tjenestene. Politiet ble i tillegg kritisert for at de hadde for stort fokus på måling i 22.juli rapporten. Derfor ble jeg nysgjerrig på hvordan dette opplevdes blant de ansatte i NAV. Ville der være noen forskjeller mellom kjønn, alder, utdanning, enheten de ansatte jobber på og hvilken rolle ansatte hadde i sin jobb?

Det har vært mye kritikk i media om måltall og mål- og resultatstyring. Det har vært artikler i Velferd, Klassekampen, Manifest tidsskrift, Dagens næringsliv, Magma etc. Artikkene omhandler noe av kritikken mot målstyring og bruken av mål- og resultatstyring, og mange av artiklene kom i kjølvannet av 22. juli rapporten (2011).

De ansatte har ulik erfaring med ulike typer måling og styring ovenfra. Kommunene har hatt mer styring i form av budsjetter, men ikke slike måltall som gamle Trygd og Aetat har hatt.

Trygd har hatt mer regelstyring og noe produksjonsstyring, og Aetat er de som har hatt mest målkrav og resultatkrav som ligner dagens system, og dagens veilederrolle (Helgøy mfl. 2010).

Grunnen for å ha målinger er at politikerne trenger å vite om NAV som organisasjon leverer de tjenestene som etaten skal, og at pengene som politikerne forvalter brukes rett. Når NAV de politiske målene som er satt?

Mange mener at økningen de siste årene stammer fra NPM tenkning(Stamsø 2010). Mål – og resultatstyring har vært mer utbredt i privat sektor, enn i offentlig. Det er gjennomført mange reformer innenfor offentlig sektor, og NAV-reformen er den største i moderne tid innenfor velferdstjenestene. Det er utfordrende både for ansatte, ledelse og for brukerne.

Omstillingsprosesser tar tid og ansatte trenger ofte tid på å lage struktur, prøve ut organisering, finne felles plattformer og samarbeidsformer.

1.2 NÆRMERE OM PROBLEMSTILLINGEN

Målstyring i form av målekort skulle implementeres i NAV i 2010. I dag har alle NAV kontor målekort samt en del andre enheter i NAV, som NAV forvaltning og NAV arbeidslivssentre.

Problemstillingen for tema i min oppgave er;

Hvordan oppleves mål- og resultatstyring av de ansatte i NAV?

Jeg vil belyse problemstillingen ved hjelp av følgende forskningsspørsmål:

- 1) Hva er bakgrunnen for målstyring i NAV og offentlig sektor?
- 2) Hva er de ansattes opplevelse av NAV`s mål og visjon?
- 3) Hvordan opplever de ansatte mål og resultatstyringen? Dette vil bli belyst med ulike hypoteser der det vil bli sett på sammenhenger og forskjeller blant ulike grupper som kjønn, alder, utdanningsnivå, utdanningsbakgrunn, hvor informantene jobber, hva de er ansatt som, hvilket kontor de jobber ved og når de startet i NAV. Det vil også sees på sammenhenger mellom mål- og resultatstyring og hvordan informantene opplever brukerne, hvordan de opplever at utdanningen passer, mestring og kompetanse, tid og selvstendighet, egne verdier, stress, opplevelsen av likebehandling og individuell behandling og de enhetene som bruker målekortet aktivt.
- 4) Hvilke utfordringer har forskningsresultatene for sosialt arbeid praksis?

1.3 BEGRPSAVKLARINGER

Begrepene som brukes i oppgaven vil ikke være kjente for alle. Dermed er det nødvendig med en begrepsavklaring, og det er laget en ordliste.

NAV: NAV er definert som et eget navn og er ikke forkortelse for noe eller betyr noe annet, helt enkelt sagt er NAV et merkenavn. Men bak navnet ligger arbeids - og velferdsforvaltningen i Norge. I dag er NAV det som før var Trygdekontoret og Aetat, i tillegg inkluderer det minimum lov om sosialtjenester og midlertidig botilbud(fra 1.1.13(se den nye nav loven). Mange NAV kontor har også lagt inn en rekke andre tilbud i sine kontorer, dette kan være flyktningetjenesten, boligkontor, barne- og familietjenester, helse og omsorgssektoren og velferdssektoren.

NAV ANSATT: I oppgaven vil jeg omtale NAV - ansatte som de som er ansatte både statlig og kommunalt, og uavhengig av enhet. Dersom jeg sikter til en spesiell gruppe i NAV av utdanning eller ansettelsesforhold, vil dette gå klart fram i teksten.

KOMMUNALT ANSATT: De som er ansatt med kommunale arbeidsvilkår.

STATLIG ANSATT: De som er ansatt med statlige arbeidsvilkår.

MÅLEKORTET: NAV`s interne målesystem. Som er en A4 side med ulike måleparamenter som viser skår for de ulike kontorene, på deres parameter. NAV kontorene måles på noen felles mål for hele landet, fylkene kan velge ut parameter og kontorene selv kan legge inn mål. Resultatene er indikert med rød, grønn og gul, i forhold til om kontorene har måloppnåelse eller ikke. Dette forbindes med balansert målstyring, å bruke såkalte «trafikklys». Se vedlegg 4: Målekortet. I tillegg har jeg en ny indeks som jeg kaller «Målekortet».

STYRINGSPARAMETER/INDIKATORER: Det er de ulike målene i målekortet. Et eksempel på dette kan være hvor stor andel av brukerne som er blitt kontaktet innen 48 timer etter telefonkontakt med NAV.

MRS: Mål- og resultatstyring

Etaten: er NAV

NPM: New Public management

1.4 FORFORSTÅELSE, MIN «RYGGSEKK»

Siden jeg jobber i NAV og møter mange ansatte gjennom jobben, har jeg nærhet til de jeg skal forske på og dette kan skape utfordringer. Jeg vil ikke være helt nøytral og objektiv, da jeg selv jobber i NAV og har egne meninger om mitt tema. Jeg er formet av fagspråk, termer og sosialisert inn i en kultur både yrkesmessig og gjennom utdanningen.

Malterud (2003) beskriver forforståelsen som den ryggsekken jeg bringer med meg inn i forskningen. Dette består av mine erfaringer, mitt faglige perspektiv, mine hypoteser og min teoretiske referanseramme. Ofte er dette en viktig motivasjon for forskeren når prosjektet starter. Det er deler av min forforståelse og teoretiske perspektiver som har fått meg til å starte med min oppgave og som gjorde meg nysgjerrig på temaet.

Som forsker skal jeg tolke dataene og det vil være vanskelig å unngå å la seg påvirke av mine egne meninger og forforståelse, dette bevisst eller ubevisst (Repstad 2003). Selv om jeg har valgt kvantitativ forskningsdesign, som gir meg noe avstand til informantene, vil mine meninger, og forforståelse være med på å forme spørsmål, tolke og analysere mine resultater. Dette kan føre til at jeg tolker resultatene feil, og trekker for raske slutninger. Hva jeg og informantene legger i begrepene kan være ulikt, men begrepene er kjent for informantene da de jobber i NAV.

Jeg som forsker på innsiden har mer detaljert kunnskap om den organisasjonen jeg skal studere i motsetning til en på utsiden. Jeg vil ha fordeler med at jeg slipper å bruke lang tid på å bli kjent og sette meg inn i organisasjonen. Men dette kan føre til at jeg ikke ser de ulike prosessene som foregår men tar mye som en selvfølge. Jeg kjenner godt til målekortet, arbeidsprosessene for å oppnå målkravene og hvordan vi bruker målekortet i hverdagen som en del av mål - og resultatstyringen. NAV-kontorene er de enhetene jeg har best kjennskap til, og hvordan de jobber, de andre enhetene kjenner jeg ikke like godt. Dermed kan undersøkelsen bli preget av dette.

Det blir viktig at jeg som forsker reflekterer over min forforståelse og hvordan denne kan og har påvirket meg underveis i arbeidet. Jeg må bruke et kritisk blikk på meg selv og egen organisasjon og være åpen for min egen forforståelse underveis i forskningen.

Jeg jobbet først ved det som tidligere var «sosialtjenesten» og opplevde der en del målkrav som veldig fremmede i begynnelsen. Sosialtjenesten hadde oversikt over antall brukere, antall

søknader, saksbehandlingstid og til dels hvor mye penger som var brukt i løpet av året. Det var ikke så stort fokus på arbeid i form av målinger.

Jeg opplever at noen av målkravene ikke alltid gir like mye mening, og at det ikke alltid er like lett å forstå hvorfor jeg skal gjøre de ulike oppgavene for å få «telling». Noen av målene hjelper ikke brukeren like mye som jeg skulle ha ønsket. NAV må «prestere» på noe, slik at politikerne vet hva pengene brukes til og om NAV oppnår de politiske målene. Brukerne er svært avhengige av at NAV gjør jobben for at brukerne skal kunne klare seg i hverdagen. Jeg har etter hvert økt min egen forståelse for noen av målene og hvordan jeg kan bruke dem til min egen og brukerens fordel. Som for eksempel i arbeidet for å øke min kunnskap om arbeidsmarkedet, kan jeg bruke jobbmach (du matcher jobbsøker mot ledige stillinger).

Jeg vet at mange av mine kollegaer opplever at de i perioder tilfredsstill systemet mer enn brukeren. At de kunne ha utnyttet tiden til å følge opp brukerne fremfor å bruke tid i datasystemene. Selv om det er noen målkrav i kommunen, er dette helt andre krav og tellinger enn på statssiden. Det er valgfritt for kommunen hvilke mål de innlemmer i målekortet (Andreassen og Fossetøl 2011).

Siden 2012, da jeg utførte min undersøkelse, har måltallene blitt redusert inn i 2013. Mål- og disponeringsbrevet er betydelig kortere, og målet for NAV har blitt tydeligere. Mål og disponeringsbrevet kommer hvert år og tar utgangspunkt i tildelingsbrevet fra arbeidsdepartementet, utfordringer og prioriteringer for kommende år og NAV's virksomhetsstrategi. Det inneholder mål og prioriteringer, strategier og budsjett for kommende år. I 2013 har NAV Tjenestelinjen fått 11 styringsparameter, og brevet var på 15 sider(jfr. Mål- og disponeringsbrev til Fylkene 2013). Forvaltning har 10 styringsparameter sammen med normtider for saksbehandling på de ulike ytelsene. Det er andre rapporteringskrav også, men det er disse styringsparameterne som knyttes til målekortet(jfr. Mål- og disponeringsbrev for forvaltning 2013). I 2012 var det 30 styringsparameter samt annen rapportering(jfr. Mål- og disponeringsbrev 2012 til NAV Fylke, her var brevet på 62 sider). Arbeidsdepartementet gir et tildelingsbrev til arbeids og velferdsdirektoratet som igjen utarbeider mål- og disponeringsbrevet til NAV. En del av nedgangen kan skyldes kritikk i avisene, innspill fra tillitsvalgt og ansatte i organisasjonene.

Min forforståelse er både viktig å ha med inn i studien og viktig å være bevisst på underveis. Jeg ser på den som et positivt bidrag, men må passe på at jeg er åpen i forskningen på tross av mine egne meninger, erfaringer og bakgrunn.

1.5 HVORFOR ER PROBLEMSTILLINGEN RELEVANT

Denne problemstillingen er relevant med bakgrunn i det fokuset som er på målstyring i staten og andre sektorer. Det har de siste 10/20 årene blitt mer målstyring i offentlig sektor og det dreier mer mot en markedsstyring i offentlige sektor enn hva som er ønsket (Stamsø 2010). Det har foregått utallige diskusjoner rundt NPM og hvor gode virkemidler dette er i offentlig sektor. Ansatte har følt at kvalitet har kommet i skyggen av kvantitet. De fleste målingene er styrt ovenfra og er for at politikerne skal ha kontroll og styring på hvordan NAV fungerer og om NAV leverer de tjenestene de skal. Store deler av statsbudsjettet forvaltes av NAV.

Mange diskusjoner går på om mål- og resultatstyring passer for offentlig sektor eller ikke. Om dette er en type metodikk og styring som er bra for offentlig sektor. Å få vite hvordan de som skal utføre arbeidsoppgavene og nå målene, opplever denne formen for styring, kan hjelpe NAV på veien mot å videreutvikle mål - og resultatstyringen, vurdere mengde og hvilke mål NAV skal ha. Det vil i tillegg vært interessant å vite om det fører til bedre tjenester og bedre kvalitet i tjenestene, men dette besvarer ikke studien.

Forskningen kan bidra til at NAV kan få mer involvering av ansatte ved utvikling av målkrav, slik at NAV kan få større eierskap til målene. Det kan være en begynnelse på videre forskning rundt temaet, og eventuelt resultater som ville være mer interessant å følge opp og finne ut mer av.

22.juli rapporten (2011) som omhandler politiet, satte virkelig fokus på dette med mål- og resultatstyring. Det ble et aktuelt tema både i media og innenfor organisasjoner. Mange kritiske røster ble hørt og mange mente at vi var på feil vei når det gjelder mål - og resultatstyring. Kommisjonen stilte spørsmål ved om JD(justis departementet) har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten til politiet, og om den faglige uavhengige ledelsen av politiet har utviklet seg i henhold til intensjonene. Kommisjonen skriver at det ser ut som politiet har laget mål på det som er enklest å måle og ikke mål på det som er viktig. Det fremgår av rapporten at det er mål på automatisk trafikkkontroller men ikke responstid på operasjonssentralen. Siden det ikke er knyttet mål til den operative beredskapen kan dette bli et område som ikke prioriteres når man skal velge mellom aktiviteter som må gjennomføres og penger som skal spares.

Beredskapstroppen har selv krav om minimumsbemanning og det er få krav om prioriteringer og strategisk utvikling av tjenesten fra overordnet nivå. Politiet kritiseres for at det ikke er sammenheng mellom oppdragsmengde og bemanning. I helgene, når det er færrest på jobb og

de yngste er på jobb, er det flest oppdrag. Politiet evner ikke å sikre at det er folk på arbeid når det er behov for dette. Politiet har betydelig kapasitet og kompetanse, men styringen og bruken av kapasitet har grunnleggende utfordringer (22. juli rapporten 2011).

Kommisjonen stiller spørsmål ved om politiet måler det som er viktig, og mener målene de har må bli tydeligere. De senere årene har tildelingsbrevene blitt mer omfattende og i 2011 var det over 100 mål politiet skulle rapportere på. Enkelte ledere har påpekt at dette er for mange mål, og at de har vanskeliggjort ledelse og utvikling av politiet og stilt spørsmålsteget ved om det er de rette målene de måles på.

Det har også vært medieoppslag rundt sykehusene og juksing med ventelister. Gamle Aetat hadde også for noen år tilbake medieoppslag rundt dette med juksing på måltall. Det er et tema som engasjerer og skaper gode diskusjoner. Forskningen kan si noe om hvordan det faktisk oppleves og hva ansatte mener og hvordan kan NAV jobbe videre med mål- og resultatstyring.

1.6 DISPOSISJON AV OPPGAVEN

Kapitel 1 som er gjennomgått omhandler problemstillingen og bakgrunnen for denne, samt en redegjørelse av forskningsspørsmål. Det er redegjort for en rekke begreper. Det empiriske materialet er en spørreundersøkelse som 383 medarbeidere i NAV Sør-Trøndelag, fylkeslinjen, har besvart. Videre vil kapittel 2 omhandle NAV, NAV reformen og bakgrunnen for mål- og resultatstyring i NAV og en redegjørelse for MRS. I kapitel 3 vil det være en redegjørelse av tidligere forskning. Det teoretiske grunnlaget vil bli behandlet i kapitel 4, og kapitel 5 omhandler den analytiske tilnærmingen. I kapitel 6 vil det være en presentasjon av resultatene, samt en diskusjon av resultatene opp mot det teoretiske grunnlaget og tidligere forskning. Oppsummering og avsluttende refleksjoner vil være beskrevet i kapitel 7. Til slutt vil kapitel 8 inneholde litteraturliste og kapittel 9 inneholder alle vedleggene til oppgaven.

2 NAV OG MÅL – OG RESULTATSYRING

I denne delen vil det redegjøres for NAV reformen, NAV i dag og NAV`s mål. Det vil videre redegjøres for mål - og resultatstyring, balansert målstyring og hva som er bakgrunnen for mål- og resultatstyring i NAV.

2.1 VELFERDSSTATEN

De første offentlige ordningene vokste fram sent på 1800- tallet. Ordningene skulle gi trygghet for den som ble rammet av sykdom, men samtidig utformes slik at arbeid og selvforsørgelse var å foretrekke. Med årene som fulgte ble ordningene mer solidariske, og alle skulle ha like rettigheter. Ytelsene skulle være universelle. De ordningene som er i dag er typiske for en såkalt «nordisk modell» (Hernes 2010). Alle betaler inn og de som har behov får hjelp, alle bidrar til felleskapet.

Etter krigen skjedde det en storstilt utbygging av offentlig sektor og helse – og sosialtjenestene. Det ble stadig nye tjenester og flere jobber også i denne sektoren (Solheim og Øvrelid 2001). De politiske partiene hadde et felles program i 1945 som bestemte kursen for videre sosialpolitisk utvikling. Utover 1950- 1960 - tallet kom en rekke nye trygdeordninger og utvidelse av de eksisterende, alderstrygd, uføretrygd og enke og morstrygd og lov om folketrygd. Utviklingen fra 1970 og fram til 2000 tallet dreide seg om videreutbygging og samordning og styrking av de rettigheter som allerede eksisterer. De siste 30 årene har det vært en rekke reformer (Hjelmtveit 2010). Her kan nevnes NAV, Helsevernet for psykisk utviklingshemmede (HVPU), helsereformen (helseforetakene) og samhandlingsreformen, samt at lovverket er rettighetsbasert i form av pasientrettighetsloven og fritt sykehusvalg.

Den første meldingen om arbeidsmarkedspolitikken kom i 1969. Hernes (2010) skriver at det å fremme økonomisk vekt og balanse var et av hovedmålene. Det ble mer ledighet i 1970 årene og i 1977 kom en ny stortingsmelding som hadde mål om arbeid til alle, og de sosiale og økonomiske gevinstene for hver enkelt ble vektlagt. Innad i arbeidsmarkedsetaten var markedsorienteringen fremtredende i 1980 årene. Arbeidslinja ble introdusert i 1990 årene, ved hjelp av gode konjunkturer og bedring i arbeidsmarkedet fra 1993. Det ble da et økende fokus på dem som hadde behov for bistand for å komme inn i arbeidslivet, og søkelyset ble satt på både arbeidsmarkedspolitikken og velferdspolitikken. NAV reformen kom som en mulighet til å løse de spenningsfeltene og samarbeidsutfordringene som var mellom disse to områdene.

Det siste 30 årene har det blitt åpnet for mer markedsmekanismer i helse- og sosialpolitikken. Velferdsstaten har blitt utfordret av en ny politikk, og endring og reformering av offentlig sektor for å få offentlig sektor mer likt privat sektor. Universale ordninger har vært utfordret i forhold til å bli behovsprøvde, og det har blitt åpnet for private aktører (Solheim og Øvreid 2001). I dag er det private sykehus, barnehager, tilbud om hjemmetjeneste og noen skoler. Tendensen nå er at regjeringen ønsker mer av dette.

Det var under høyrebølgen på begynnelsen av 1980- tallet at vi startet med modernisering av offentlig sektor eller New Public management. Privatisering og egenbetaling er en del av denne filosofien, samt individuelle rettigheter. Bruker/ pasient blir erstattet med kunde, og markedet skal styre mer fremfor politikken (Hjelmtveit 2010). Reformene i offentlig sektor har dreid seg om effektivisering, brukerreting, økt konkurranse og samordning av tjenester.

2.2 BAKGRUNNEN FOR NAV REFORMEN

En del av bakgrunnen for NAV reformen er arbeidslinja, men også andre store parallelle reformer som pensjonsreformen og overføringene av arbeidsoppgaver fra NAV til Helseøkonomiforvaltningen, HELFO (Hernes 2010). Det som skal skje fremover er moderniseringsprogrammet med økt selvbetjeningsløsninger og ny uførereform fra 01.01.15. Moderniseringsprogrammet i sin opprinnelige form ble stanset oktober 2013, men modernisering med selvbetjeningsløsninger og uførereformen fortsetter som planlagt.

Arbeidslinja har vært en del av norsk politikk i mange år, siden begynnelsen av 1990 og kjennetegnes ved at flere skal være i aktivitet og ikke passivitet. Arbeid skal være det naturlige førstevalget for alle. Den enkelte har plikt til selv å forsørge seg og bidra til verdiskapningen i samfunnet (Andreassen og Fossestøl 2011). Det dreier seg i tillegg om effektivisering og at det er samfunnsøkonomisk at flere er i arbeid. Aldrende befolkning gjør at det er behov for at flere jobber for å opprettholde verdiskapningen i samfunnet og nivået på trygdeytelsene våre.

Stortinget vedtok i 2005 å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning, og den nye etaten ble etablert 01.07.06. De første kontorene åpnet 2. oktober 2006 og de siste i 2009 (Andreassen og Fossestøl 2011). Et av målene med NAV reformen var at det skulle bli enklere for brukerne og da spesielt de som hadde sammensatte problemer og behov for koordinert tjenestetilbud. Forvaltningen skulle bli mer helhetlig og tilpasses den enkelte bruker bedre. Målet var at man skulle unngå «kasteballproblematikken». Det vil si at brukeren ikke skulle bli sendt mellom etatene, uten at noen tok ansvar, de skulle få de tjenester de trengte på et og

samme sted. Det skulle være 1 dør til arbeids- og velferdsforvaltningen. I dag er NAV spesialisert og ytterligere spesialisering skal gjøres. Det er ulike enheter som utfører ulike vedtak innenfor ulike ytelser og NAV-kontorene veileder innenfor disse områdene.

NAV-reformen er en organisatorisk reform og ved endringer organisatorisk vil NAV lettere nå målene for arbeids- og velferdspolitikken. Det er også en innholdsreform, fordi det skjer endringer i regelverk, ordninger og arbeidsverktøy (Andreassen og Fossetøl 2011). Det har kommet nye stønader som Kvalifiseringsstønad (KVP) og Arbeidsavklaringspenger (AAP). AAP har erstattet de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføring og tidsbegrenset uførestønad. Aktivitetskravet er blitt tydeligere og er en del av vilkårene for de ulike stønadene. Sykdom i seg selv er ikke alene nok til å motta noen av ytelsene, foruten om uføretrygd som ikke har aktivitetskrav, men stiller strenge krav til at alt er prøvd, og at vedkommende ikke har restarbeidsevne (kan ha gradert uførhet).

Ved at etatene jobbet sammen, og ble en etat skulle det bli lettere å nå målene om flere i arbeid og færre på trygd. Sammenslåing har gjort det lettere å fange opp de brukerne som selv ikke vet hvilke rettigheter de har, og sørget for at brukerne får rett ytelse til rett tid.

2.3 NAV

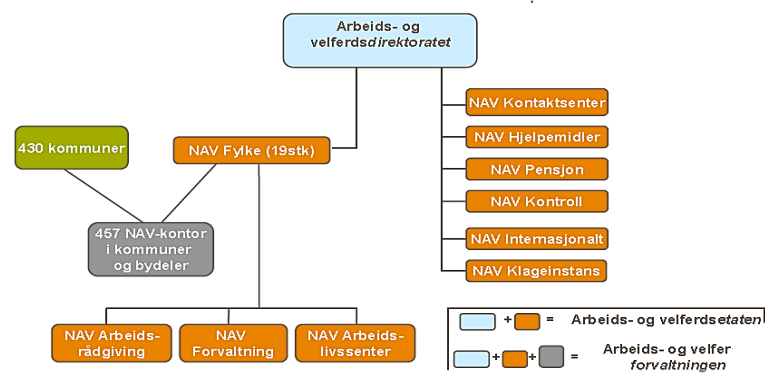
NAV reformen er ikke lenger en reform, men den ny arbeids- og velferdsforvaltningen i Norge. Det skjer stadig endringer og utvikling innenfor NAV, dette gjelder både for fysisk utforming, regelverk, IKT og oppgaveløsning.

NAV-kontorene eies av staten og kommunen sammen, men det finnes i tillegg en rekke statlige NAV-enheter, spesialenhetene. Spesialenhetene er blant annet NAV forvaltning som behandler en rekke krav og fatter vedtak, og NAV INTRO som er kompetansesenter for arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn. I tillegg kommer NAV Arbeidsrådgivningskontorene som bistår NAV-kontorene med veiledning, rådgivning og avklaring for arbeidssøkere. Arbeidslivssentrene som er enheter som jobber med inkluderende arbeidsliv og tiltaksenheten som jobber med tilsagn og refusjoner av rammestyrte virkemidler. NAV hjelpemiddelsentralen jobber med hjelpemiddel og tilrettelegging og NAV pensjon som jobber med pensjon (se organisasjonskart for mer detaljer). Her skjer det endringer, og forvaltning gikk fra fylkeslinjen og over i egen linje fra 01.01.13. Dette er en del av spesialiseringen og oppgavedelingen i NAV. Forvaltningsenhetene driver ytterligere spesialisering og oppgavefordeling i årene fremover.

Det er 456 NAV-kontor, mer enn 100 forvaltningskontor og spesialenheter (2012). Det er 2,8 millioner brukere på landsbasis, og kontorene administrerer mer en 50 ytelser og har ca. 19000 ansatte, hvorav 5000 kommunalt ansatte og 14 000 statlige ansatte. NAV forvalter en tredjedel av statsbudsjettet gjennom de ulike ordningene (www.nav.no¹).

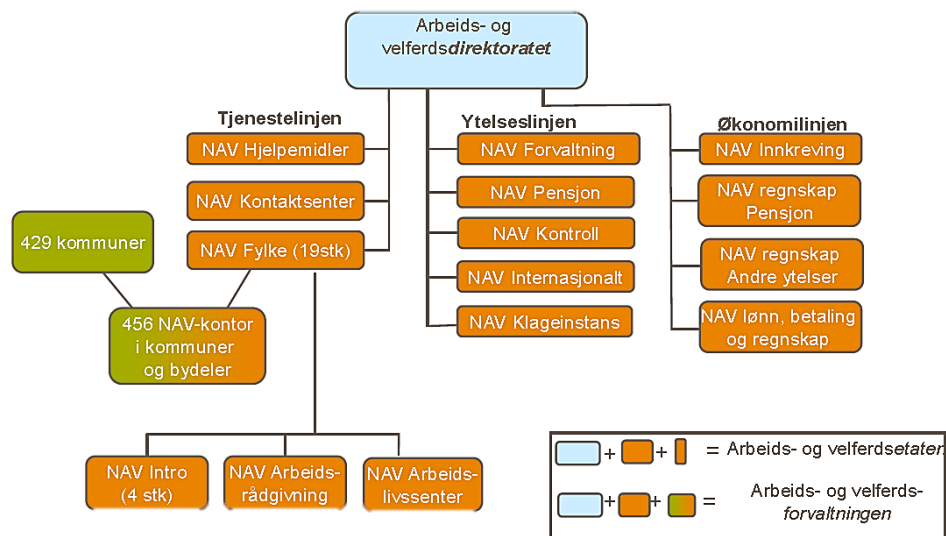
Det at NAV-kontorene er i et partnerskap vil si at ulike NAV kontor vil se ulike ut. Det er opp til kommune å være med på å bestemme hva som skal ligge i det enkelte NAV-kontor i hver kommune. Noen har minimumsløsningen, som innebærer økonomisk sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram, samt generelle oppgaver som innebærer forebygging, samarbeid med frivillige, andre deler av forvaltningen og boliger til vanskeligstilte (www.nav.no¹). Andre NAV kontor kan ha lagt inn flyktningetjeneste, rus- og psykiatrioppfølging, bostøtte, kommunal bolig og startlån.

Figur 1: Organisasjonskart 2012



http://www.nav.no/Om+NAV/NA_PDF_NAV_i_tall_og_fakta_2012

Figur 2: Organisasjonskart 2013



<https://www.nav.no/Organisering+av+NAV.355308.cms>

Figur 1 viser organisasjonskartet til og med 31.12.2012 som eksisterte da denne undersøkelsen ble utført, og figur 2 viser organisasjonskartet fra 01.01.13. Det nye organisasjonskartet i figur 2 viser at forvaltning er flyttet ut av fylkeslinjen og inn i ytelseslinjen. Det nye organisasjonskartet er oppdelt i ulike linjer som tjenestelinjen, ytelseslinjen og økonomilinja, noe som er nytt fra det gamle.

2.3.1 NAV'S MÅL

NAV er en ny organisasjon med et nytt innhold i tjenestetilbudet. Hovedmålene til NAV er:

- Få flere i arbeid og færre på stønad
- Et velfungerende arbeidsmarked
- Rett tjeneste og stønad til rett tid
- God service tilpasset brukerne sine forventninger og behov
- Skape en helhetlig og effektiv velferdsforvaltning (www.nav.no¹)

NAV's visjon er; «Vi gir mennesker muligheter» og verdiene er; « tydelig, tilstede og løsningsdyktig». Målbilde for organisasjonen er

- Høy yrkesdeltakelse
- Sosial inkludering

- Hindre trygdemisbruk
- Tillit til NAV
- Samfunnet få dekket sitt behov for arbeidskraft

Strategien fra 2011 – 2020 er:

- Arbeid først
- Pålitelig forvaltning
- Aktive brukere
- Kunnskapsrik samfunnsaktør
- Løsningsdyktig organisasjon (Virksomhetsstrategien til Arbeid og velferdsetaten 2011-2020, 2011).

Dette er målbidet for NAV fremover mot 2020. Under de ulike målene finnes det mer detaljert styring og kontroll ved hjelp av ulike styringsparametere. Når fylkene mottar mål - og disponeringsbrev går det fram hva de ulike målene inneholder og hva NAV skal måles på. Det rapporteres oppover i systemet på flere andre områder som virksomhetsplaner, HMS – planer, styringsdialog og fokus på ulike områder og satsninger som NAV jobber ekstra med og rapporterer mer på i en gitt periode.

2.4 MÅL- OG RESULTATSTYRING

Mål- og resultatstyring er en generell modell som har mange oppskrifter og navn som strategisk planlegging, virksomhetsplanlegging og mål- og resultatorientert styring i staten (Johnsen 2007).

Mål- og resultatstyring henger sammen med NPM, men har eksistert før den tid, og henger sammen med forsøkene med programbudsjettering i staten på 1970 tallet. Med NPM er de brede politiske målene kommet i bakgrunnen i forhold til de kommersielle (Christensen mfl. 2009). Det vil si at de store politiske målene, som at det skal finnes et skattekontor i hver kommune og tilgjengelighet for innbyggerne, er kommet i skyggen av inntjening og effektivitet. Samme gjelder Posten, som nå også skal tjene penger framfor å levere post til utkant- Norge.

Det har vært fokus på resultatorientering i store deler av offentlig sektor, og spesielt på resultater i servicetjenester. Målstyring ble spredt fra privat til offentlig sektor og ansett som et styringsideal. Med særlig styrke fra 1990, har det vært fokus på resultatstyring, evaluering, kvalitetsutvikling og profesjonalisering av velferdsstatens service, og av det har det vokst opp

organisasjoner som lager systematisk forskningsoversikter, slik at en kan ha tilgang til det «nye» hele tiden (Hansen og Rieper 2009).

Mål og resultatstyring ble innført i Norge på begynnelsen av 1990- tallet. Da ble det sagt at målstyring var forskjellig fra regelstyring og at det var viktig å bryte med dette. Målstyringen skulle være fremtidsrettet og opptatt av klare mål- middel- orienteringer. Men det har blitt målorientert regelstyring. En del av målstyringens resultatindikatorer er ikke så ulik de tradisjonelle reglene. Men gjennom mål og resultatstyring kan det være mulig å få bedre oversikt over hvilke tiltak og ordninger som fungerer godt (Christensen mfl.2009).

Fra 1990 måtte alle statlige virksomheter ha levert virksomhetsplaner med overordnede mål, mer spesifikke mål, resultatrapportering og ansvar for måloppnåelse. Fra 1997 ble det nedfelt i statens økonomiregelverk at mål og resultatstyring er et hovedprinsipp (Christensen mfl.2009).

Det finnes ulike typer mål i følge Christensen mfl.(2009). Det kan være visjoner eller såkalte offentlige mål. Offisielle mål kan være vanskelig å nå, det kan være en slags ideal situasjon for det gode samfunnet. Dette kan være mål som å avskaffe fattigdom, ikke ha arbeidsledige og at alle skal i arbeid.

Mål kan også være konkrete, spesifikke og standardiserte, det vil si at de er operasjonelle. Innenfor de offisielle målene er det mange ulike mål vi kan velge å fokusere på, og ulike måter å operasjonalisere disse målene på(Christensen mfl. 2009). Men siden resursene er begrenset (slik også Lipsky 2010 beskriver) må organisasjonen velge ut noen mål å fokusere på.

Når målene blir mer konkrete vil det være klarere hvilke oppgaver organisasjonen skal løse og prioritere. Slik det nå er for NAV ved at «arbeid først» er det samfunnsoppdraget NAV er satt til, og de målene NAV rapporterer på i målekortet har en tydelig profil mot arbeidsmarkedet og jobbfokus. I 2013 har det blitt færre styringsparameter og en helt klar dreining mot fokus på arbeid, arbeidsmarkedskompetanse og rekruttering og arbeidsgiverbistand.

Ofte er det flere organisasjoner og ulike aktører som kan påvirke de ulike feltene og målene. NAV alene kan ikke få flere i arbeid. For å få til dette må arbeidslivet, utdanningsinstitusjonene og de økonomiske rammene være til stede. Sysselsettingen varierer med de økonomiske konjunktorene.

Det skilles på individuelle og organisasjonsmessige mål, samt langsiktige og kortsiktige mål(Christensen mfl 2009). Individuelle mål kan være mål om antall saker hver og en skal behandle, langsiktige mål kan være færre på stønad og flere i arbeid, mens kortsiktig mål skal prøve å nås innen en kort periode. Kortsiktige mål kan være at 30 % skal ha fått en jobbmatch hver måned, eller at 80 % av stillingene skal være tilmeldt NAV hver måned.

Mål kan være gjenstand for forhandlinger mellom ulike hensyn som skal ivaretas i samfunnet. Noen mål vil være kompromisser, og da er det lett for at de blir mer uklare (Christensen mfl. 2009). Det er ulike interesser som skal ivaretas i offentlig sektor og dette kan føre til at noen mål blir motstridende og ikke konkrete nok. Det eksisterer ofte et hierarki av mål, hvor hovedmålet er bredt; «Flere i arbeid», mens delmål, resultatorienterte effektmål og resultatindikatorer er smalere og mere detaljerte.

Organisasjonen kan ha et hovedmål, så kan ulike avdelinger ha mål som er rettet innad eller utad, men i tillegg kan en ha spesifikke mål for hver seksjon, som kan omhandle spesifikke saker (Christensen mfl. 2009). Slik er det også i NAV hvor hele organisasjonen har felles mål, mens lokalkontor og forvaltningskontor har ulike styringsparameter og ulike mål, samt at ulike felt og avdelinger som mottak og oppfølging kan ha ulike mål innenfor målene.

Det er mange ulike resultatstyringsmodeller, fra målstyring, overvåking og sammenligninger. Målstyring karakteriseres ved at resultatstyringen inngår i et hierarkisk styringssystem hvor målformuleringer på overordnet nivå bestemmer resultatindikatorer på lavere nivå i et forholdsvis tett integrert system (Johnsen 2007). Målstyring kan brukes helt ned på individ- og gruppenivå som ved medarbeidersamtaler eller hva den enkelte produserer i form av antall saker.

Målformuleringer oppfattes som viktig innenfor politikk og strategi. Politikk handler om styrt endring og blir av og til definert som «det å ville». Målstyring forventes å påvirke atferd, resultater og virkninger. Mål gir beslutningstakerne preferanser gjennom prioriteringer, det brukes som en rettesnor for dem som skal iverksette politikken (her NAV) og det kan brukes i evaluering og resultatvurderinger av offentlig politikk (Johnsen 2007).

En forutsetning for målstyring er at målformuleringen virker motiverende for organisasjonsatferd. Målene må være utfordrende men ikke uopnåelige. Er de for utfordrende mister målene sine positive virkninger. Målstyring vil hjelpe med å prioritere aktiviteter og virksomhetene (Johnsen2007). Alle i arbeid eller aktivitet blir et ambisiøst mål

og kan være umulig å nå, for alle kan ikke i noe form for aktivitet, men dersom målene blir operasjonalisert og vi sier at 90 % av arbeidssøkere skal ha oppfølging hver 3 måned, og at 30 % skal få utført en såkalt jobbmatch, bli dette mer håndterlige mål og mål som vil være mulig for organisasjonen å nå.

Drucker (1976 sitert i Johnsen 2007) sa ikke at politikerne, men virksomhetslederne skulle formulere målene. I staten og kommunene er det politikerne som formuler målene. Det er skjedd en endring på veien til Norden, og slik oppskriften på målstyring fremsto i første omgang. Mange overser det Drucker (1976) var spesielt opptatt av; medvirkningselementet. Altså skulle de som skulle nå målene være med på å formulere dem, framfor at de kommer ovenfra og ned i organisasjonen. Dersom det er slik at medvirkningen på mange steder blir oversett, kan det forklare noe av grunnen til at målstyring møter motstand, eller fører til løse koblinger mellom planer og handling (Johnsen 2007).

Det knyttes en del utfordringer med mål- og resultatstyring, da det kan skje målforskyvning. Det vil si at det utvikler seg operasjonelle mål som er relativt løst koblet til det offisielle målet. Da kan målene brukes til å velge mellom ulike handlingsalternativ, en organisasjon velger ut noen mål å prioritere, da de ikke har ressurser til å prioritere alle (Christensen mfl. 2009). Men er de operasjonelle målene med på å nå de offisielle målene? Det er muligheter for å manipulere målene og for overmåling. Dette har vi sett avisoppslag på tidligere. Det er ulike måter å forstå de ulike rapporteringskravene, målene og registreringen av dem.

I offentlig sektor er det politikerne som definerer målene, og så er det opp til de ansatte å finne de riktige virkemidlene ut fra sine profesjonelle modeller. Målene fremmes ovenfra og ned, men for at en skal lykkes med å nå målene som er satt, er en avhengig av medlemmene i organisasjonens evne og vilje til å følge opp målene (Christensen mfl. 2009). De ansatte i en virksomhet må ha troen på målene og se sin rolle i hvordan de kan nås.

2.4.1 BALANSERT MÅLSTYRING

Balansert målstyring er en oppskrift for strategisk styring. I følge Kaplan og Norton 1996 (sitert av Johnsen 2007) er balansert målstyring en modell som brukes til å oversette organisasjonens formål og strategi til et helhetlig sett av resultatindikatorer. Disse danner et rammeverk for strategisk måle- og styringssystemer. Det består av 4 målekort eller fokusområder som er finans, kunder, interne virksomhetsprosesser og læring/vekst (Johnsen 2007). I NAV har vi brukerperspektivet (kunde), medarbeiderperspektivet (interne

virksomhetsprosesser), økonomiperspektivet (finans) og effektivitetsperspektivet (læring og vekst).

Det hevdes at balansert målstyring er i samsvar med målstyringsmodellen siden det bygger på målformuleringer, medvirkning fra ansatte og mellomledere i målformuleringsprosessen og tilbakemeldinger om resultater. Balansert målstyring er en videreutvikling av målstyring (Johnsen 2007).

Målsystemet må balansere mellom de ulike faktorene som er viktig for den enkelte offentlige virksomheten. Innenfor hvert perspektiv formuleres det generelle mål og målsettinger (resultatkrav), og det rapporteres på resultatindikatorene. Disse er ofte markert med grønne, gule eller røde varselampene (Johnsen 2007) Dersom det er grønt er målene oppnådd og man er innenfor det som er resultatkravet. Om resultatet viser rødt må det sette inn tiltak for å nå målene.

I tillegg kan det utføres brukerundersøkelser, aktivitetsstatistikk eller ansattes vurderinger av effektivitet. Den balanserte målstyringsmodellen er en hierarkisk ovenfra og ned-styrt modell. Den tar ikke hensyn til forhold i omgivelsene som kan påvirke utfallet (Johnsen 2007). Dette vil si at dersom NAV har mål om overgang til arbeid, er NAV ikke alene om å påvirke en slik måling. Bedrifter og konjunkturer spiller også en viktig rolle i arbeidsmarkedet.

Resultatstyringsmodellene må passe med behovene for profesjonsutøvernes fagstyring, økonomipersonell og deres økonomistyring og ledelse og deres strategiske styring. Dersom dette ikke skjer kan det skape perverterende atferd. Dette er atferd som skaper dysfunksjonelle virkninger i byråkratiet, ødelegger insentivene for god profesjonell tjenesteproduksjon og nyskaping, og øker gapet mellom politiske mål og iverksetting. Det er delte meninger om i hvor stor grad resultatstyring passer til offentlig sektor. Det finnes ingen brede empiriske studier av virkningen av balansert målstyring i offentlig sektor. Noen hevder det reduserer kompleksiteten i offentlig sektor, mens andre mener at en slik reduksjon er urettferdig i forhold til offentlig og profesjonell virksomhets egenart. utfordringen blir å yte kompleksiteten rettferdighet, samtidig som det offentliges behov for innsyn ivaretas. Den perverterende atferden skyldes at aktørene tilpasser produksjonen til kriteriene for måling. Spesielt om man kobler det til finansielle belønninger (Johnsen2007). Når noe blir målt vil de som utfører oppgaven tilpasse sin atferd for å forbedre resultatene, indikatorer kan bli nedslitt og må dermed byttes ut. Oppgaver som måles utføres for å oppnå gode resultater, og andre oppgaver prioriteres ikke.

Resultatstyringsmodeller har mange konkurrerende, overlappende og utfyllende modeller. Du har budsjettstyring, regelstyring, profesjonsstyring og politisk styring som alle er utbredt i offentlig sektor. Men tradisjonelt har det vært budsjettstyring som har vært nesten enerådende (Johnsen 2007). Slik er det også i NAV og de ulike styringsformene brukes om en annen.

2.4.2 BAKGRUNNEN FOR MÅL – OG RESULTATSTYRING I NAV

Målstyring er en del av virksomhetsstyringen i NAV og det innebærer at resultater måles, følges opp og rapporteres. Klare prioriteringer og god styring er viktig for å oppnå god kvalitet på tjenestene og utnytte tilgjengelige ressurser effektivt. Det brukes ulike begreper i forbindelse med målstyring, det innebærer virksomhetsstyring, målstyring og målekort.

Virksomhetsstyring omfatter både styring, ledelse, kontroll og risikohåndtering og skjer gjennom gjentakende prosesser for planlegging, gjennomføring og oppfølging. Målstyring er et av flere prinsipper som ligger til grunn for virksomhetsstyring i offentlig sektor. Målstyring er besluttet sentralt og knytter hovedmålene opp mot styringsparameter og opp mot den enkelte enhet. Det skal være en rettesnor for hva den enkelte enhet skal arbeide med og på hvilken måte. Målekortet er et sentralt verktøy i målstyring og viser hvordan hver enhet presterer innenfor styringsparameterne. NAV-lederen får en månedlig oversikt over hvordan kontoret presterer (www.nav.no²).

Bakgrunnen for mål og resultatstyring i NAV, da spesielt målekortet, ble implementert i 2010. Det var funn fra et forprosjekt kalt «tidlig drift» i 2008, som viste at det var behov for økt målstyring i NAV. For å prestere godt måtte NAV ha god informasjon om egne resultater, og dette var en forutsetning for å nå NAV's mål ble det sagt (www.nav.no²).

Dette var basert på et krav fra samfunnet om at klare prioriteringer og god styring var viktig for å oppnå god kvalitet på tjenestene, samt å utnytte ressursene effektivt. Det skulle dermed i løpet av 2010 implementeres målekort i alle NAV- kontor og forvaltningsenheter. NAV skulle få bedre oversikt over egen resultatoppnåelse og NAV skulle tydeliggjøre hvilket arbeid som måtte gjøres for å drive kontinuerlig resultatforbedring (www.nav.no²). I tillegg har det vært satset på kontinuerlig forbedring som er en Lean-metodikk inspirert av Toyota. Det handler om å effektivisere og hindre tidstyver, for å få en best mulig og effektiv arbeidsflyt.

Målekortet som er et statlig verktøy, der kommunale mål har blitt implementert, gjelder for NAV kontorene. Tidligere har kommunen vært mest opptatt med økonomi og budsjettstyring. Rådmenn og fylkesdirektørene bruker målekortet i partnerskapsmøtene for å se hvordan NAV

kontorene driftes/hvilke resultater de har (Andreassen og Fossetøl 2011). De kommunale indikatorene varierer da det er ulikt hva kommunene vil måle. Det avklares med rådmannen hvilke kommunale mål som tas inn i målekortet.

Det er fylkesdirektøren og rådmannen i de ulike kommunene, som har det øverste ansvaret for henholdsvis statlig- og kommunal styringslinje for NAV kontorene. Fylkesdirektørene hadde ansvar for forvaltningsenhetene fram til 31.12.12. fra 1. januar 2013 ble de flyttet over i nasjonal styringslinje.

Målekorte til NAV viser hvordan enhetene presterer innenfor de ulike indikatorene.

Målekorte gir informasjon om hva som skal måles, om målet er nådd og hvordan utviklingen er for de forskjellige indikatorene. De indikeres med ulike farger som rød, gul og grønn. Rød er ikke måloppnåelse, grønt er godkjent, mens gul er bare nesten. I tillegg markeres det med piler om du går opp eller ned på indikatorene/resultatene. Målstyringen ved målekortet går ut på at kontorene måles jevnlig for å følge med utviklingen på de ulike måleparametene.

Resultatene fra målingen følges opp og kontorene må sette inn tiltak om nødvendig.

Hvert NAV kontor, forvaltningsenhet og arbeidslivssentret har sine målekort, i tillegg har fylkene et samlet målekort for sitt fylkt, og det blir et målekort for landet. Slik finnes det nasjonale tall, fylkestall og enhetstall. Det er mulig å få tall ned på individnivå om ønsket, og dette gjelder på blant annet antall ventende oppgaver, utførte oppgaver og vedtak.

Selve målekortet er et Excel-basert verktøy. Det måles innenfor fire perspektiver, som er brukerperspektivet, produksjonsperspektivet, medarbeiderperspektivet og økonomiperspektivet. Undersøkelsene har hatt fokus på brukerperspektivet og produksjonsperspektivet. Brukerperspektivet skal ivareta brukerrettede tjenester knyttet til informasjon og oppfølging. Produksjonsperspektivet ivaretar produksjonskrav knyttet til saksbehandlingsfrister og oversendelsesfrister. Medarbeiderperspektivet ivaretar medarbeidertilfredshet, involvering og sykefravær. Økonomiperspektivet ivaretar budsjettet og den økonomiske rammen. Disse fire perspektivene skal bidra til balansert målstyring (www.nav.no²). Utdrag av målekortet finnes som vedlegg 4.

3 TIDLIGERE FORSKNING

Det forskes hele tiden på NAV innenfor ulike fagområder. Det publiseres artikler og ny faglitteratur veldig ofte. Dette er meget spennende og bra for videre utvikling av NAV som organisasjon, men også viktig for sosialt arbeid innenfor NAV. Her vil det fremgå en gjennomgang av tidligere forskning som er relevant for oppgavens problemstillinger og som har funn som er interessante i forhold til denne undersøkelsen.

Det er gjort mye forskning både internasjonalt og i Norden på mål- og resultatstyring. Det tar for seg om dette virker etter intensjonen og hvilke effekter det gir eller ikke. Det diskuteres fordeler og ulemper med slike modeller i offentlig sektor. Det er lite studert hvilken opplevelse de ansatte har av slik styring. Det er mye litteratur på NPM og ideene bak dette, og publisert ulike studier, men de tar ikke opp i seg opplevelsen til de ansatte, mer hvordan det virker i organisasjonen. Noen studier innenfor sosialt arbeid, sosialkontorene og hvordan profesjonene og de nye styringsmåtene fungerer eksisterer. Dette er et felt det har blitt økende interesse for ettersom det har blitt mer av MRS i offentlig sektor, og i NAV kom det for fullt fra 2010.

22. juli rapporten (2011) som er nevnt tidligere, viser hvordan målstyringen i Politiet blir stilt spørsmålsteget ved. Ikke at de ikke skal ha mål, men at de har valgt de mål som kan måles og de som er enklest å måle, fremfor å ha mål på de viktige tingene. Slik har viktige områder blitt nedprioritert. Noen ledere opplevde det som utfordrende og vanskelig å drive ledelse under slike forhold, med utallige mål og rapporteringskrav.

Det er ikke gjort noen forskning som er helt lik min tidligere, men det er publisert en rekke artikler og forskning som omhandler mitt tema, men undersøkelsene er gjerne av kvalitativ art.

Andreassen og Fossetøl (red. 2011) berører noe av dette med mål- og resultatstyring i sin bok; «NAV ved et veiskille, organisasjonsendring som velferdsreform» som er skrevet av flere andre. De har datamateriale fra 18 NAV-kontor som en del av sitt datagrunnlag. De fant at medarbeiderne i NAV sa at brukerne kunne få et helhetlig tilbud, men ikke omfattende hjelp. Inntektssikring tok for lang tid, opplæring i nye systemer og verktøy. Dokumentasjons- og registreringskravene og saksbehandlingssystemene tok tiden fra det direkte arbeidet med brukerne. De sa at de jobbet for statistikkens skyld og at det var slik NAV kontoret fikk tildelt ressurser.

De ansatte som blir berørt av en reform med nye mål må ha en meningsfull forståelse av hvordan de skal tilegne seg den kompetansen de trenger for å nå de nye målsettingene som er satt. Hver enkel ansatt og hvert enkelt kontor må tilegne seg ny kompetanse og nye måter å arbeide på. Når de ansatte ikke har tilstrekkelig kompetanse, kan dette føre til at de ikke strekker til i forhold til de forventningene som stilles både sentralt og lokalt til dem (Andersen og Skinnarland 2001). Kravene kommer både innenfra organisasjonen og utenfra. Innen organisasjonen er det lokal leder som stiller krav til produksjon og oppgaveløsning, mens sentralt stilles de krav om måloppnåelse på parameter og brukerne stiller krav til saksbehandler om tilgjengelighet, saksbehandlingstid og service.

Flere av NAV kontorene har påpekt at kompetansehevingen har vært utilstrekkelig, og de kommunale ansatte har uttrykt frykt for at det sosialfaglige ikke skal bli godt nok ivaretatt i NAV-systemet (Andersen og Skinnarland 2011).

«Balansert målstyring» som er et ledelsesverktøy blir av fylkesdirektørene presentert som et viktig virkemiddel for å samordne kommunale og statlige mål for NAV kontorene. Det gjelder fastsetting og rapportering og oppfølging av disse. Statsetaten kan sette seg konkrete og kvantifiserbare mål som de når eller ikke når. Mens for sosialtjeneste har det blitt satt kontinuerlige mål, som å gjøre brukerne selvhjulpne. Å bruke et slikt måleverktøy har ført til at rådmennene og kommunen må utarbeide parameter for resultatoppnåelse også på de «myke områdene». Kommune har en tradisjon for økonomisk rammestyring, og har ikke så konkrete mål som staten. Målene til rådmennene heller mer mot å gi retning, og ansatte må selv ha prioritet på hva som er viktig. Dette ga NAV-lederne utfordringer i starten. Måleregimet på statlig side fikk sterkt fokus, og det kommunale kom i skyggen (Syversen 2011).

En leder beskrev at de hadde relativt frie tøyler, men at de var opptatt av resultatoppnåelse i forhold til målene og budsjettet (Syversen 2011). NAV lederne kan utforme kontoret i henhold til lokale forhold, men måloppnåelse er en viktig del av arbeidet.

På overordnet nivå blir NAV-kontorene og andre enheter stilt overfor krav om å levere på ulike resultater. Styrings og kontrollønskene har fått stor plass, og det skal ikke mange styringsparameter til for å overmanne medarbeiderne. Både uttalt og uuttalt er det en konkurranse mellom NAV-enhetene og mellom fylkene på hvordan de skårer på de ulike parameterne (Andreassen og Fossetøl 2011).

Kommunalt ansatte opplevde at det sosialfaglige kom i skyggen av det statlige og de måtte bruke tid på statlig saksbehandling. De opplevde at den sosialfaglige tankemåten fikk liten plass i praksis (Andreassen og Fossetøl 2011). Dette til tross for at sosialt arbeid bygger på helhetstenkning og individet i dets kontekst.

Fokuset har vært mer på produksjon og resultatoppnåelse enn på å utvikle helhetlige arbeidsformer. Medarbeiderne mente også at kvaliteten var blitt dårligere på tjenestene og at det ble redusert service til brukerne (Andreassen og Fossetøl 2011).

Fokus på mål- og resultatstyring kan gi et kontor med fokus på prosedyrer, sjekkpunkter og tiltak og ressurser blir fordelt etter måloppnåelse og ikke hva hvert enkelt individ har behov for. Saksbehandlingen blir viktigere enn personen, dette hindrer utviklingen av helhetlig tjenesteyting. Partnerskapet stat/kommune har vært utfordrende og kommunen har blitt oppfattet som en hemske for statlig måloppnåelse (Andreassen og Fossetøl 2011).

Rokkansenteret har evaluert NAV reformen og i en del av prosjektet som het «Nye yrkesroller i NAV-reformen» fant de ulike spenninger i utviklingen av ny yrkesroller i NAV. Det kan være vanskelig å etablere en ny rolle og samtidig ivareta de produktivets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Mange oppfattet at deres egen profesjons- og fagkompetanse ble nedvurdert i forhold til etableringen av en ny generalistrolle. Denne kritikken kom oftest fra sosialarbeidere og trygdefunksjonærer. De fleste er fornøyde med integreringen av de tre etatene, men at det har gått for langt i retningen av en generalistmodell (Helgøy mfl. 2010).

Den nye veilederrollen lå nærmest Aetatmodellen. Arbeidsmarkedskompetansen er kjernen. For sosialarbeiderne innebærer generalistmodellen en utfordring i forhold til egen profesjonsidentitet. At alle skal gjøre nesten de samme oppgavene uavhengige av utdanning og fagkompetanse, medfører at verdiene av ens egen profesjonsutdanning svekkes. De gamle trygdefunksjonærene opplevde en nedvurdering av saksbehandlerrollen og nedvurdering av deres tradisjonelle rettighetskompetanse. Resultatoppnåelse i forhold til mål om arbeid og aktivitet blir viktigere enn lovregler og hierarki i koordinering av arbeidet i NAV. Som har ført til at rettighetsbasert regelorientering erstattes av mål- middel orienterte vurderinger i utøvelsen av yrkesrollen. Den ideale veilederrollen forutsetter en stor grad av skjønnsutøving, saksbehandlerrollen blir erstattet med en mer skjønnsorientert yrkesrolle hvor standardiserte arbeidsmetoder blir viktigere enn formelle rettsregler. Noen har prøvd generalistmodellen men må ha gått tilbake til mer spesialisering (Helgøy mfl. 2010).

Sten (2012) fant at mange opplevde begrenset involvering i mål og resultatstyringen i NAV. Undersøkelsen er kvalitativ og baseres på 8 intervjuer med 7 informanter, både individuelle og gruppeintervjuer. De kommunalt ansatte opplevde ikke å bli sett på samme måte som de statlige, grunnet lite måling på kommunalt ansattes innsats. Det ble for stort fokus på de røde indikatorene i styringsdialogen og en fikk for lite annerkjennelse for gode resultater.

Informantene bekreftet at hva som måles og ikke måles, er med på å påvirke hva de motiveres til å jobbe med. Hos de som lyktes forsterket motivasjonen seg, mens for de som ikke gjorde det, distanserte de seg fra målekortet. De distanserte seg for å bevare motivasjonen i jobben. NAV kontorene opplevde at det manglet ressurser for å utføre oppgavene de ønsket.

Informantene var enige om at resultatmålene hadde alt for stort fokus på kvantitet, og at dette burde endres for å styrke motivasjonen, de ønsket kvalitetsmålinger. Noen savnet resultatmål for de utførte oppgaver som ikke ble telt. De ønsket større påvirkningskraft på målekortet og parameterne. Informantene sa de måtte ha mål som var forståelig, noe ikke alle målene var på dette tidspunktet i følge informantene (Sten 2012).

Røysum (2010) skriver at mange sosialarbeidere opplever at det er for mye fokus på det som kan måles og for lite fokus på faglig arbeid i NAV. Dette er på bakgrunn av data fra 2005-2009 og er en del av et større doktorgradsprosjekt, da Røysum utførte feltarbeid i NAV. De opplever at det ikke blir lagt vekt på deres profesjonelle fagkunnskap med helhetlig og langsiktig oppfølging av brukere. NAV kan påvirke sosialarbeiderens profesjonalitet på nye måter, der sosialarbeiderens profesjonelle kunnskap og autonomi kan få mindre plass.

Mange av sosialarbeideren opplevde at det var staten som bestemte hvilke oppgaver som skulle løses og hvordan fagutviklingen skulle være. De opplevde at de skulle løse arbeidsoppgavene mer instrumentelt enn før, og de mente det var motsetninger mellom å telle og rapportere og sosialarbeiderens tradisjonelle arbeidsmåte med å se helheten og jobbe relasjonelt. De opplevde dilemmaer i forhold til standardisering og individuell tilrettelegging og telling opplevdes som nytt. Mange følte at de måtte levere gode tall og glemme brukerne bak tallene. En del var redde for at sosialt arbeid ikke var så målbart og dermed ville forsvinne. Profesjonskunnskapen ble mindre lagt vekt på. Noen så på telling og rapportering som bra for å synliggjøre arbeidet deres. Men mange opplevde at deres arbeid ble påvirket av måling og rapporteringer og organisasjonsmessige strukturer i form av NPM ideologier, i kontrast til faglig identitet og grunnleggende verdier (Røysum 2010).

Røysum (2013) har data fra feltstudier i NAV, 12 kvalitative intervju med ansatte i NAV, tidsskriftanalyse av Fontene over 6 år og observasjon ved 6 seminarer/konferanser om NAV-reformen. Hun fant at sosialarbeideren i NAV synes det var utfordrende og ivareta de sosialfaglige perspektivene på NAV kontorene under reformperioden. Sosialarbeideren var opptatt av at det ikke nyttet å legge vekt på bare arbeid dersom personen hadde et omfattende rusproblem eller helseplager. Sosialarbeideren trakk fram at det var vanskelig å jobbe langsiktig, helhetlig og fleksibelt med brukerne, og særlig dette med å se personen i situasjonen. Røysum påpeker at det kan hende NAV kontorene ikke i stor nok grad prioriterer kompleksiteten knyttet opp mot sosialarbeidernes tradisjonelle brukergrupper og arbeidsoppgaver, og at det komplekse blir forsøk forenklet.

De kommunalt ansatte opplevde at internkontrollen økte, ved strengere rutiner og kontroll med vedtakene. De opplevde at arbeide måtte skje innenfor rigide rammer og at det ble en målforskyvning fra sosialt arbeid til saksbehandling og annet funksjonalistisk arbeid. De ville at ansatte skulle jobbe «NAVSK» altså standardisert og på forhåndsbestemte måter, som ikke gir sosialarbeideren rom for å være både støttende, konfronterende, motiverende og en hjelper, og ikke bare forvalter og kontrollør. Sosialarbeiderne opplevde en sterkere forventning om at brukerne skal tilpasses systemet og samfunnet. NAV så ut til og til gode se kortsiktige og forenklete målsettinger, raske resultater og gode tall, i hovedsak basert på å få flest mulig ut i jobb. Mulighetene til å foreta individuelle behovsvurderinger minskes. Sosialarbeideren opplevde at deres roller var under press.

Vågen (2012) utførte en kvalitativ undersøkelse om målekortet i NAV kontorene. Undersøkelsen baserer seg på 15 intervjuer med ansatte i NAV kontor, både ansatte, ledere, statlige ansatte, kommunalt ansatte og kvinner og menn. Hun fant i sin undersøkelse at målekortet ble sett på som et ledelsesverktøy, NAV lederne var pådrivere og de som hadde fokus på målekortet på de enkelte enhetene. Det ble etterspurt mer fokus på kvalitet, da målstyring i NAV var å anse som en «kvantitativ» verden. Informantene i hennes undersøkelser opplevde at det var for mange måleparameter og de ønsket å kutte ned på målekortet. I dårlige tider med mer belastning og sykdom fremsto fokuset på målekortet som en ekstra belastning. Noen av informantene uttrykte motstand mot målekortet og noen var usikker på hensikten med målekortet.

Stjernø mfl. (2013) har sett på ulike undersøkelser over en 40 -års periode for å se på hvordan yrkesrollen til sosialarbeideren har endret seg fra 1964 fram til dagens NAV. De fant at

metodene er blitt mer standardiserte og integrert i de statlige styringssystemene.

Sosialarbeiderne innehar i dag ulike roller, men i NAV ble det mer spesialisert og målrettet, og sosialarbeiderne har etter NAV-reformen vært mindre fornøyd med kvaliteten i arbeidet.

I 2011 ble et utført en undersøkelse i hele NAV om holdninger til arbeidslinja med 1758 informanter. De ansatte ved NAV-kontorene gav generelt uttrykk for sterk oppslutning rundt arbeidslinja. Sosialarbeiderne og de med erfaring fra sosialkontor hadde mindre positive holdninger til arbeidslinja, men var mer positiv til det å motta offentlige ytelser. De fant at det var et skille mellom ledere og veiledere som tydet på at mindre kontakt med brukerne og mer kontakt oppover i systemet styrket identifikasjonen med arbeidslinja (Terum mfl 2012).

4 TEORETISKE PERSPEKTIVER

Teoretiske perspektiver som er bakgrunnen for forskningsspørsmålene og hypotesene vil bli redegjort for i dette kapitlet. De teoretiske perspektivene som blir redegjort for er New Public management, Lipsky og bakkebyråkratene, profesjonene/yrkesrollene og sosialt arbeid.

4.1 NEW PUBLIC MANAGEMENT

NPM er en fellesbetegnelse på en rekke reformer som er gjennomført i offentlig sektor, dette gjelder spesielt vestlige land. New Public management eller NPM kan sees på som en nyliberalistisk modell for omforming av offentlig sektor. Fra midten av 1960-tallet og det meste av 1970 var det bred enighet om at det offentlige skulle ta på seg flere oppgaver i samfunnet. Slik har velferdsstaten vokst frem og Norge fikk folketrygdloven i 1966. Fra slutten av 1970 ble nyliberalismen den nye tenkemåten. Frontfigurer for denne tankemåten har vært Thatcher og Reagan. Offentlig sektor skulle bli mer likt det private næringsliv. Nå ble det viktig å bygge ned offentlig sektor, og overlate mer til markedet (Rønning 2011). Offentlig sektor var for ineffektiv og kostet for mye, derfor var det behov for reformer. Målet var å senke utgiftene med offentlig sektor og gjøre den mer effektiv med bedre kvalitet. NAV-reformen er en reform der man så behovet for samordning av tjenester, effektivisering og bedre kvaliteten.

NPM tankegangen er at offentlige ansatte jobber og utfører oppgavene etter egeninteresser og ikke først og fremst for felleskapet. For at de ansatte skal være ansvarlig måtte det lages systemer der arbeidsoppgavene kunne være synlige. Motivasjonen skulle skapes gjennom belønningssystemer. Dette står i kontrast til at ansatte handler ut fra idealer og tillit og at arbeide i seg selv er meningsfylt (Stamsø 2010). Dette strider i mot den altruistiske motivasjonen, at noen utfører jobben fordi de vil hjelpe og ikke for egen belønning.

Dagens velferdsbyråkrati skiller seg fra Webers klassiske modell som er hierarkiske, spesialiserte, regelorienterte og skriftlige (Djupvik og Eikås 2002/2010). Det er kommet nye krav og utfordringer. Fokuset i dag er på produktivitet og effektivitet, brukerperspektivet er kommet i fokus og det skal være kvalitet på tjenestene. De ulike målene kan stå i motsetning til hverandre (Solheim og Øvrelid 2001).

Rønning (2011) beskriver også en rekke endringer NPM mente offentlig sektor burde gjennomføre. De ble satt opp i ti punkter, og kritikken av offentlig sektor har hatt stor gjennomslagskraft. Det skulle være konkurranse mellom tjeneste og tilbydere(bestiller/utfører), styrking av borgerne og deres rettigheter, resultatfokus (målfokus),

der offentlig sektor skulle styres av mål og visjoner, forebygging, tjene penger, desentralisering av makten, markedsmekanismene skulle få styre og partnerskapet mellom offentlig, privat og frivillig sektor skulle katalyseres (Rønning 2011).

NPM legger stor vekt på at lederen skal oppnå resultater og at dette skal måles (Rønning 2011). Målsettingene med NPM er;

- Redusere størrelsen på offentlig sektor
- Bedre kvalitet og service på offentlig tjenester
- Produsere flere tjenester til lavere kostnader (Stamsø 2010).

Innholdet i reformen er;

- Mål- og resultatstyring
- Fokus på effektivitet og kvalitet
- Nye ledelsesformer
- Oppsplitting av sentrale administrasjonsheter (Stamsø 2010).

Mål- og resultatstyring gir belønning for å oppnå målene eller resultater. Arbeidsprosessen kommer i skyggen av målbare resultater og kostandene ble knyttet opp mot resultater og måloppnåelse fremfor arbeidsoppgavene (Stamsø 2010). Resultatstyring sier ikke noe om hva som er årsaken eller hvordan resultatene er oppnådd. Det forteller ikke sammenhengen mellom input og output (Krogstrup 2011). Det gis belønning for å oppnå visse mål og resultater. Reglene som styrer en organisasjon blir erstattet med resultatmål, et eksempel på dette er sykehusene. De får betalt av staten ut fra hvor mange pasienter de behandler. Målene som settes er ofte kvantitative (Stamsø 2010).

Norge startet sent med NPM og valgte en trinnvis bane. Dette skyldes blant annet at Norge ikke har hatt de store økonomiske krisene, samt at Norge har hatt troen på en stor offentlig sektor (Christensen mfl. 2008). Norge har hatt desentraliserte oppgaver for helseytelser og sosiale ytelser, hvor dette har vært kommunens ansvar. Det er vanskeligere å gjennomføre reformer i et desentralisert system. I Norge har NPM blitt kalt ideer for modernisering eller fornyelse (Stamsø 2010). Noe av det som er endret med bakgrunn i NPM er blant annet skolene, som får penger etter hvor mange studenter som uteksamineres. Det er mer delprivatisering, der staten er inne og eier noen deler av et firma, for eksempel Statoil og Telenor.

Norge fikk såkalte «one-stop- shops», og offentlige administrasjon ble endret til statseide selskaper, og «kvalitetsreform» for universiteter og høyskoler ble introdusert. Og Aetat, trygd og sosialtjenesten er samordnet til NAV (Christensen mfl. 2008).

En konsekvens av NPM er en tendens mot mer byråkratisk kontroll, og dette har skjedd som følge av resultatrapporteringen. Fokuset blir på resultatene, hvordan nå disse og hvordan holde høy produksjon. Som en mulig konsekvens ble det avdekket overmåling og juks i år 2000 i daværende Aetat. De brukerne som er enklest kan bli favorisert for å nå målene (Djupvik og Eikås 2002/2010). Fokuset blir så stort på resultater at de blir manipulert og det fører til overmåling.

4.2 BAKKEBYRÅKRTIET

«Street Level bureaucracy» er en bok skrevet av Michael Lipsky i 1980, men siste utgave som var revidert ble gitt ut i 2010. Boken omhandler hvilke dilemmaer offentlige ansatte møter i jobben til daglig. I oppgaven kalles det for bakkebyråkratiet (offentlig sektor) og bakkebyråkater(ansatte i offentlig sektor) når det refereres til Lipsky. «Street Level bureaucracy» skiller seg fra NPM, da NPM er ideologier og reformer, mens Lipsky fokuserer på dilemmaene de offentlige ansatte står overfor i arbeidshverdagen. NPM kan være med på å skape en del av de dilemmaene som bakkebyråkratene opplever i jobben, i det konstante krysspresset mellom politikk(organisasjonen) og brukerne. Lipsky (2010) omtaler blant annet lærere, politi, sosialarbeidere, dommere, offentlige advokater og helsearbeidere som bakkebyråkrater. De ansatte har bred skjønnsutøvelse når det gjelder disponering av goder og tildeling av offentlige sanksjoner. Lipsky tar for seg ulike dilemmaer som; mål- og resultatstyring, skjønn, ressursmangel, interessekonflikter, ufrivillige klienter og fremmedgjøring i jobben.

Bakkebyråkratene utfører de tjenestene som regjeringen har bestemt skal leveres til borgerne (brukerne). Det er bakkebyråkratene som samspiller direkte med borgerne gjennom jobben sin, og skjønnsutøvelse er en del av arbeidet. En offentlig tjeneste som ansetter et signifikant antall bakkebyråkrater er et bakkebyråkrati (Lipsky 2010). NAV er bakkebyråkratiet og de ansatte der bakkebyråkrater.

Lipsky (2010) beskriver kontakten med bakkebyråkratiet som en kompleks interaksjon med offentlige ansatte som kan påvirke goder og eventuelle sanksjoner brukerne mottar eller blir stilt overfor. Arbeidet kan ikke utføres ut i fra høyeste standard, da de ansatte mangler tid,

informasjon og de ressurser som er nødvendig for å vurdere hver sak individuelt. For å kompensere for dette skaper bakkebyråkraten seg rutiner og psykologiske forenklinger av sine klienter og omverdenen som påvirker deres avgjørelser og innsats.

De ansatte strever med å få arbeidet til å stemme over ens med deres engasjement til offentlig service og de forventninger de har til den karrieren de har valgt seg. Jobben de har krever at de responderer kollektivt til klienter som hindrer dem i å jobbe med klientene individuelt. I verste fall vil bakkebyråkratene gi etter for favorisering, stereotyper, rutiner og bekvemmeligheter som tjener deres egen agenda eller organisasjonens agenda. De som blir i jobbene sine perfektionerer og bruker behandlings teknikker som skaper en balanse mellom forventningene til brukerne og forventningene jobben stiller til dem. Etter hvert nøyer bakkebyråkratene seg med at brukerne får den beste mulige behandlingen under de forutsetningene de har (Lipsky 2010).

Kravet til bakkebyråkraten er at de skal behandle alle brukerne likt og samtidig behandle alle personer som individuelle saker. Lipsky argumenterer for at de reglene, rutinene og retningslinjene bakkebyråkratene lager for å klare arbeidshverdagen, blir den offentlige politikken de formidler og gjennomfører. Egne rutiner, forenklinger og stereotyper av brukerne blir en del av politikken. Bakkebyråkratier får legitimitet ved å ha standarder for likhet og rettferdighet, men bakkebyråkratene blir hele tiden konfrontert med urettferdigheten ved at de skal behandle alle likt. Dette fordi brukerne er så mye mer enn brukere, da de har ulik alder, kjønn, bolig og økonomi. Og ikke se disse ulikhetene, oppfattes som urettmessig i seg selv (Lipsky 2010). Organisasjoner kan utvikle rutiner for masseproduksjon fremfor individuell behandling. Det blir om å gjøre å få flest mulig gjennom systemet fremfor å se på kvaliteten og den enkelte brukers situasjon.

Bakkebyråkrater jobber med en høy andel av usikkerhet, fordi de jobber med mennesker som er komplekse og fordi avgjørelser ofte må bli tatt hurtig og uten mye tid til refleksjon. De har mange saker, usikker informasjon og et konstant press på å ta avgjørelser, og dette fører til at en reagerer og fatter beslutninger uten at det vurderes om det er hensiktsmessig å søke etter mer informasjon (Lipsky 2010). Masseproduksjon fremfor individuell behandling. Brukerne tilpasses systemet fremfor systemet til brukerne.

Ressursmangelen er konstant i forhold til arbeidsoppgaver som skal gjennomføres.

Etterspørselen av tjenester ser ut til å øke i takt med tilførselen. Hvis ekstra ytelser blir tilgjengelige, vil også etterspørselen etter dem øke. Tilføres det mer ressurser vil press på å få

flere tjenester og bedre tjenester øke, samtidig som at etterspørselen er umulig å forutsi (Lipsky 2010). Profesjonsutøvere har knappe ressurser til disposisjon og de arbeider under tidspress i tillegg til krav om effektivitet og at antall brukere øker (Solheim og Øvrelid 2001). NAV ble «solgt» overfor brukerne lenge før organiseringen var et faktum, og dette med at offentlig sektor skulle reformeres skapte forventninger hos brukerne, og dersom de forventningene ikke innfris skapes det raskt misnøye.

Bakkebyråkrater jobber ofte i organisasjoner med motstridende og ambisiøse mål. Og offentlig sektor har mål som ofte er idealistiske og er derfor vanskelig å oppnå og vanskelig og forvirrende å angripe (Lipsky 2010). NAV har som hovedmål å skape et velfungerende arbeidsmarked, få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, rett tjeneste til rett tid, god service tilpasset brukerens forutsetninger og behov og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (www.nav.no¹). Målene gir brukerne noen forventninger om hva de skal motta av ytelser og tjenester, noe som igjen skaper høye forventninger til organisasjonen og de ansatte.

Grunnen til interessekonflikten er at bakkebyråkratene er assosiert med brukermål og maksimering av autonomi, mens ledelse er assosiert med ledelsesmål og den samlede prestasjonen til gruppen og å minimere autonomien. Samtidig som det er et likeverdig avhengighetsforhold (Lipsky 2010).

Å måle resultatene og kvaliteten i utførelsen av arbeidet er vanskelig. Dette fordi en del av avgjørelsene skjer på bakgrunn av skjønn, og at ambisiøse mål er vanskelig å omdefinere til målbare enheter (Lipsky 2010). Dermed måler vi ting som lar seg operasjonalisere.

En av de viktige konfliktdimensjonene som en møter er byråkratiets effektivitetskrav, rask saksbehandling, økende brukermasse som skal effektiviseres, mer kontroll med effektiviteten i yrkesutøvelsen og omsorgskravet som ligger i all mellommenneskelig samhandling, som den tiden det tar for å komme inn på klienten gjennom samtaleprosesser. Yrkene preges av skjønnsutøvelse som betyr at en ofte står overfor valg, prioriteringer, refleksjoner over rutiner og ressursbruk (Solheim og Øvrelid 2001).

Bakkebyråkrater forventes ofte å være mer enn bare passive velferdsvoktere. De skal også være brukerens advokat, det vil si å bruke sine kunnskaper, ferdigheter og posisjon for å sikre brukere den beste behandlingen eller beste posisjonen i forhold til ytelsen brukerne søker. Bakkebyråkratens behov for å hjelpe er uforenelig med organisasjonenes behov for å

kontrollere og dømme brukerne, og bakkebyråkratene opplever dermed rollekonflikt (Lipsky 2010). Brukeren skal ivaretas, sammen med egen arbeidsplass som til tider kan ha ulike mål og forventninger til de ansatte. Typisk for en rollekonflikt er at organisasjonen ønsker en raskere og effektiv saksbehandling, mens brukerne ønsker seg saksbehandlere med god tid, som gir mye og god informasjon og setter seg grundig inn i hver enkeltes situasjon. Men forventningene kan også komme fra andre, som samarbeidspartnere, kollegaer og pårørende (Solheim Øvrelid 2001). I bakkebyråkratiet kan det være ulike utdanninger som de ansatte er sosialisert inn i som kan ha ulike normer for hvordan arbeidet skal utføres og hva man trenger av ressurser for å utføre en forsvarlig jobb (Djupvik og Eikås 2002/2010).

De ansatte kan bli fremmedgjort i sin jobb, da de ikke har kontroll over arbeidet. Fremmedgjøring handler om at de ansatte tar avgjørelser i forhold til sitt arbeid, har kontroll over hva som produseres og om de kan influere på disponeringen av produktet. Jobber som krever at vi ser bort fra den menneskelige dimensjonen er ofte sett på som fremmedgjorte. Bakkebyråkratene utfører hele tiden arbeid der de blir konfrontert med den menneskelige dimensjonen i arbeidet (Lipsky 2010).

Grunner til at ansatte blir fremmedgjort er 4 grunner; de jobber bare med deler av produktet, de kontrollerer ikke utfallet av jobben, de kontrollerer ikke materialene i arbeidet og de kontrollerer ikke tempoet i arbeidet (Lipsky 2010). Denne fremmedgjøringen henger også sammen med en top- down styring. Alle føringer kommer ovenfra og ansatte har liten eller ingen påvirkningskraft. NAV jobber også etter en slik modell og de ansatte henviser til ulike instanser innad i NAV, tiltak og andre samarbeidspartnere. Spesialisering og oppsplitting er en del av organisasjonen.

Faren med å sette for stort fokus på de kvantitative målene kan gjøre at kvaliteten kommer i bakgrunnen. Bedre service og raskere saksbehandling er ikke bestandig overlappende, og det er bakkebyråkratene som må stå i dette dilemmaet hver dag. Systemet tvinger bakkebyråkraten til å ta stilling til dilemmaer de ikke har klart å løse høyere opp i organisasjonen (Solheim og Øvrelid 2001).

Det vil alltid være litt variasjon mellom ordre som blir gitt og de som blir utført. Ofte kan de ansatte ha ulike perspektiver på hva som skal prioriteres i forhold til hva ledelsen har. Ansatte har i alle fall et ønske om å minimere farene og ubehaget ved jobben og øke inntekt og personlig tilfredsstillelse. Mens ledelsen kun er interessert i dette dersom det er relatert til effektivitet og produktivitet. De ansatte opplever sine interesser adskilt fra ledelsen og vil

gjøre det de må for å sikre egne interesser (Lipsky 2010). Hele tiden må bakkebyråkratene prioritere oppgaver, vurdere hva som må gjøres, hva som kan vente og hva som er godt nok arbeid.

4.3 PROFESJONENE OG DE ULIKE YRKESROLLENE

Trygdeetaten kunne betraktes som et regelstyrt, hierarkisk fordelingsystem som typisk ligger nærmest den klassiske Weberianske byråkratiske idealmodellen. Regelkompetanse er viktig og trygdeetaten er et rettighetssystem der saksbehandlerrollen er den grunnleggende yrkesrollen (Nilssen (2010) sitert av Helgøy mfl. 2010).

Sosialtjenesten karakteriseres mer som en profesjonell kunnskapsorganisasjon (Helgøy og Ravneberg 2003 sitert av Helgøy mfl.2010). Her er yrkesrollen mer en hjelperolle og mye baserer seg på skjønnsutøvelse. Ansatte har ofte utdanning innenfor sosialt arbeid, mens trygdeetaten ofte har etatsutdanning. Til Aetat rekrutteres det mange forskjellige utdanninger, og yrkesrollen er en rettlederrolle. Hva som karakteriserer de ulike yrkesrollene kan vi se av tabell 1.

Tabell 1: Yrkesroller

	Trygdeetaten	Sosialetaten	A-etat
Mål	Sosiale rettigheter	Løse sosiale problem	Hjelp folk i arbeid
Koordinering	Regler/Hierarki	Profesjonskunnskap	Resultatoppnåelse
Yrkesidentitet	Etat	Yrkesgruppe	Etat
Vurderinger	Regelorientert	Behovsorientert	Resultatorientert
Bruker	Rettighetshaver	Mottaker	Kunde
Yrkesrolle	Saksbehandler	Hjelper	Rettleder

Kilde; Helgøy mfl. (2010); Tre idealtyper for trygdeetaten, sosialetaten og Aetat.

Solheim (1992 sitert i Solheim og Øvrelid 2001) kom i en studie av trygdekontorer frem til 3 ulike typer saksbehandlere; de regelorienterte, de klientorienterte og de tempo- orienterte. Hun kom fram til disse på bakgrunn av deres ulike holdninger til arbeidet og ulike måter å utføre arbeidet på. Den regelorienterte hadde oppmerksomheten rettet mot reglene enn mot klienten. Og var mer opptatt av kontroll enn kommunikasjon enn hvordan klienten opplevde situasjonen. Den tempo- orienterte var opptatt av å få gjort ting raskt og effektivt. De var svært målrettede og ville ikke ha mye utenomstakk. Ulempen er at en kan virke veldig travel og gå glipp av viktig informasjon. Den siste, den klientorienterte var opptatt av å bygge tillit,

få klienten til å snakke og var ikke redd for utenomstakk. Denne tilnærmingen er igjen svært tidskrevende og er mest assosiert med den gamle sosialarbeiderrollen.

De profesjonelle organisasjoner kjennetegnes ved at yrkesutøveren har en bestemt utdannelse og de utfører tjenester for borgerne, klienter, kunder eller brukere i henhold til et samfunnsoppdrag (Svensson 2008). Slik er det med NAV, der politikken som blir bestemt av regjeringen utføres. Samfunnsoppdraget er å få flere i arbeid og færre på trygd. Profesjonene har i form av sin utdanning og faglige kompetanse fått delegert ansvaret for å gjøre skjønsmessige vurderinger. Dermed har profesjonene en svært viktig rolle i velferdsbyråkratiet.

Profesjonsrollen kan komme i kontrast til velferdsstaten sine forventninger og føringer for profesjonene. Dersom profesjonene skal akseptere brukerne som selvstendig, og legge til rette i samtaler for at brukerne tar valg de kan stå innenfor, da har profesjonen ikke garantier for resultatet. Mange profesjoner har vokst frem for å avhjelpe medisinske, psykologisk og sosiale problem. Dess mer spesialiserte profesjonene blir, dess mer selektive blir de i hvem de tar inn som klienter. Sosialarbeiderne er en type generalister som tar i mot en restkategori som ikke andre profesjoner tar seg av. Da får sosialarbeideren klienter med mange problemer og ofte de mest komplekse sakene (Solheim og Øvrelid 2001).

Profesjonelt arbeid anses ofte for å være sterkere koblet til normer enn mye annet arbeid, siden tjenestene er mer eller mindre forent med et samfunnsoppdrag og ofte har konsekvenser av moralsk karakter for brukerne. Profesjonelle byråkratier kjennetegnes ofte av at de har to parallelle hierarkier. Et administrativt med regler, prosedyrer og et profesjonelt med kunnskap under kollegial kontroll. Byråkratiet får da to typer legitimitet, et regelbasert og et kunnskapsbasert. Det har kommet nye former for kontroll og kvalitetsvurderinger og omtalen av rasjonelle mål og regler blir mer fremtredende enn profesjonell kollegial kompetanse, arbeidsorganisatorisk profesjonalisme blir mer fremtredende på bekostning av yrkesorganisasjonsprofesjonalisme (Svensson 2008). Mål og regler i organisasjonen mer viktig enn profesjonell kunnskap.

Når organisasjoner rekrutterer krever de en viss utdannelse, og med utdannelsen følger sosialisering inn i yrket med dets normer og regler. Profesjonelt arbeid har dermed mye til felles med bakkebyråkraten (se Lipsky 2010). Profesjonelle yrkesutøvere har handlefrihet i arbeidet, samtidig som de er utsatt for innflytelse utenifra gjennom direkte brukerkontakt, noe som medfører at de ut fra et ledelsesperspektiv både er viktigere og vanskeligere å kontrollere

enn andre ansatte. For profesjonene og bakkebyråkratene skjer kontrollen gjennom byråkratiske teknikker, rutiner og hierarkier, innebygd sosialisering og overbevisning. Å handle ut fra en organisasjon er samtidig å handle ut fra personlige forutsetninger (Svensson 2008).

Profesjonene må ta kompliserte bedømmelser i enkelttilfeller der de må bruke skjønn. Det er dermed vanskelig å overvåke og kontrollere. Skjønnsutøvelsen skaper dermed et rettslig og demokratisk problem og et effektivitetsproblem. Disse dilemmaene reiser krav om kontroll av profesjonelt arbeid. NPM baseres på legalrasjonell og hierarkisk autoritet og regler, fremfor yrkesutøveres kollegiale autoritet. Mål, resultat- og ansvarskrav plasseres utenfor profesjonenes kontroll (Svensson og Karlsson 2008). Dette har ført til nye former for profesjonalisme, med sterk vektlegging av både individuell selvdisiplinering i arbeid og resultater, noe som svekker den kollegiale organisasjonsformen (Evetts 2006 sitert av Svensson og Karlsson 2008).

Det er ulike eksempler på kontroll, og disse kan omfatte prosedyrer, regler, forskrifter, normer, skjemaer, manualer, tradisjoner, tause overenskomster, standardiseringen av arbeidsprosesser og andre styringsdokument. Ofte har kontrollen bestått av kontroll på forhånd, som regler, forskrifter og lovgivning. Men i det siste har kontroll i etterhånd økt (Svensson og Karlsson 2008).

Det å basere seg på belønninger og ekstern motivasjon kan ødelegge både for indre motivasjon og altruistisk motivasjon, men det kan også gjøre det vanskelig å få systemer som sikrer gode resultater. Dette fordi profesjonelle utfører oppgaver som er vanskelig å måle, der det er flere oppgaver og hensyn som skal ivaretas. Dermed kan man legge mye arbeid i oppgaver med høy belønning og mindre i de med lav belønning. Systemene må rette seg etter de oppgavene som kan måles, og da vil også arbeidsinnsatsen det (Masterkasa 2008). Dette er det samme som politiet blir kritisert for i 22.juli rapporten. Politiet målte det som var lett og måle og ikke det som var viktig.

Dersom profesjonsutøvere som er satt til å vurdere komplekse saker opplever å bli oversett kan det svekke tilliten til ledelsen og arbeidsmotivasjonen. Da stater de profesjonelle å gjøre en dårligere jobb og behovet for kontroll og rapportering øker, og det blir mer resultatmåling. Samtidig kan for enkle målinger føre til at kompleks kunnskap mellom profesjonene og organisasjoner blir mindre. For at resultatstyring skal være forenelig med kunnskapsintensive styringsformer må resultatstyringen skape tillit mellom de profesjonelle tjenestutøverne,

administrasjonen og politikerne. Den må yte kompleksiteten rettferdighet og bidra til god samhandling innen og mellom offentlig sektorer gjennom god dynamikk (Johnsen 2007).

4.4 SOSIALT ARBEID

Den internasjonale organisasjonen for sosialt arbeid (IFSW 2012) sier i sin definisjon av sosialt arbeid at; «Profesjonen arbeider for sosial endring, problemløsning, Empowerment og frigjøring av mennesker. Sosialarbeidere jobber i det felte hvor personer møtes og samhandler med sine omgivelser»

Brukermedvirkning, solidaritet og ikke-diskriminering har vært en del av sosialt arbeid, det vil si at klienten er beslutningstaker og sosialarbeideren har ansvar for å tilrettelegge slik at brukeren kan ta beslutninger på et veloverveid og fritt grunnlag, hvor handlingsalternativene er utforsket og klargjort (Kokkinn 2005). Sosialt arbeid har alltid jobbet for endring der situasjonen som presenteres er noe uønsket og det er dette sosialarbeideren skal være med å endre (Levin 2004). Sosialt arbeid har tett kobling til politikken og omhandler temaer som ofte vekker følelser og engasjement (Støkken 2005).

Forståelsesrammen til sosialt arbeid bygger på en forestilling om at individet er unikt og at vi formes gjennom våre relasjoner til våre nærmeste og situasjonen vi er i. Sosialt arbeid blir ansett som å stå mellom ulike spenningsfelt. Disse spenningsfeltene er individ og samfunn, hjelp og kontroll og teori og praksis (Levin 2004). Analyseenheten er personen i situasjonen eller konteksten (Shulman 2003, Levin 2004).

Spenningsfeltet mellom individ og samfunn blir ofte omtalt som "personen i situasjonen/individet i dets kontekst", som er analyse enheten i sosialt arbeid (Shulman 2003 og Levin 2004). Sosialarbeideren skal ta hensyn til personen og konteksten/samfunnet. Hvilken situasjon klienten er i vil være viktig, og det samme er å starte der klienten er, ved å sette seg inn i klientens situasjon.

Sosialarbeideren kan ses på som en slags mekler mellom individ og samfunn hvor personlige problemer og samfunnsproblemer er viktige arenaer. Det viktige er å utvikle en positiv arbeidsrelasjon til klienten, og da bruker sosialarbeider ferdigheter. Relasjonen er et viktig redskap for å hjelpe klienten (Shulman 2003). Sosialarbeideren forstår mennesker gjennom relasjoner og der er relasjonen som er tolkningsredskapet for sosialarbeideren. Det er gjennom sin relasjon til brukeren at sosialarbeideren kan få brukeren til å endre sine relasjoner. Det er

hele tiden to relasjoner, sosialarbeiderens relasjon til brukeren og brukerens relasjon til sosialarbeideren (Levin 2004). Hjelp til selvhjelp er noe av kjernen i sosialt arbeid.

Hjelp og kontroll som er det andre spenningsfeltet omhandler at sosialarbeideren skal utøve samfunnsmessig styring og kontroll men også hjelpe mennesker som trenger det.

Sosialarbeiderne blir portvaktene i velferdsstaten, og skal vurdere hvem som skal få hjelp og ikke få hjelp, samt sørge for at de som mottar hjelp oppfyller vilkår og rettigheter for å få denne hjelpen.

Det som er sosialt arbeid er å ivareta de svakeste i samfunnet, og det kan være de som ikke kan kvalifiseres for arbeid, men som allikevel har behov for å få leve et verdig liv, og derfor har behov for oppfølging og hjelp (Kokkinn 2005). Brukerne skal møtes med respekt og verdighet. Mennesker som trenger hjelp skal ikke avvises, og sosialarbeiderne skal være solidariske med svake grupper i samfunnet (Røysum 2013). Det skiller kanskje sosialt arbeid fra andre profesjoner, fordi de ikke kan velge bort noen brukere, fordi brukerne ikke passer inn i kategorien. Til NAV kommer ofte de som ikke har noen annet sted å henvende seg og de som ikke utløser andre rettigheter innenfor velferdssamfunnet.

Det siste spenningsfeltet omhandler teori og praksis. Er sosialt arbeid et teoretisk fag eller et praktisk fag. Sosialt arbeid er både og, det handler både om teori og praksis. Sosialt arbeid bygger på forestillingen om at mennesket er unikt og at det formes gjennom sine relasjoner til andre mennesker og de situasjoner de befinner seg i. Sosialarbeideren har 3 typer kunnskap påstandskunnskap (teoretisk kunnskap, sikker kunnskap), fortrolighetskunnskap (egne erfaringer/forståelse, tar den andres rolle, sette seg inn i andres situasjoner) og ferdighetskunnskap (erfaring gjennom yrkesutøvelsen) (Levin 2004).

Profesjonelt skjønn blir en viktig del av kunnskapen. Skjønn handler om integrert kunnskap, og det er noe en lærer gjennom å observere og utvikler underveis i yrkesutøvelsen. Det handler om å forstå og handle på en riktig måte, og skjønn brukes når sosialarbeideren ikke kan bruke klare regler og lover (Levin 2004). Ofte er ikke reglene og lovene helt klare, slik at sosialarbeideren må foreta vurderinger underveis. Spesielt gjelder dette økonomisk sosialhjelp der ytelsene er behovsprøvd. Dette blir en del av den teoretiske læren, men de praktiske erfaringene er helt nødvendige.

I tillegg er sosialt arbeid kvalifisert gjennom en godkjent utdanning. Her tilegner studenten seg fagkunnskap, profesjonskunnskap, etikk, ulike modeller og regelkunnskap. Gjennom

praksis blir studenten kjent med egne verdier og holdninger, og hvordan dette kan påvirke profesjonsrollen og påvirke møte med klienten. I dag utfører mange grupper arbeid som før var utført av sosionomene, men uten en bachelorgrad kan du ikke kalle deg sosionom (Kokkinn 2005). I NAV jobber mange ulike yrkesgrupper, og mange av de yrkesgruppene utfører arbeidsoppgaver som er sosialt arbeid hver eneste dag, uten utdanning. Sosialarbeiderne lærer ulike metoder, samtaleteknikker og ferdigheter i utdanningen, men for og blir en god praktiker er sosialarbeideren avhengig av praksis for å utvikle disse egenskapene.

Arbeide blir utført på ens egen måte men innenfor gitte rammer, verdier og teorier. Det må utføres med medmenneskelighet og moral som er i tråd med de yrkesetiske retningslinjene. De profesjonelle skal anvende sin kunnskap og sin erfaring til å hjelpe brukeren som forsøker å endre sin situasjon (Kokkinn 2005).

4.4.1 NYE REFORMER OG SOSIALT ARBEID

Sosialt arbeid har ansvar for å påvirke reformer og endringer som skjer i samfunnet.

Sosialarbeiderne skal være med på å påvirke lovgiverne og politiske avgjørelser, men skal også samarbeide med klientene å gjøre dem selvhjulpne (Kokkinn 2005). Dette er aktuelt når det skjer store reformer i offentlig sektor som både påvirker de svake gruppene i samfunnet og vilkårene for sosialt arbeid i praksis.

Sosialarbeideren og faget er under press fra flere hold, de skal hjelpe individer, forholde seg til yrkesetiske og humanistiske prinsipper, arbeidsgiver har styrings- og behandlingssideologi og en arbeidsetikk som fremgår av lover, regler og ansettelsesvilkår. Disse forholdene kan stå i motsetning til hverandre (Kokkinn 2005). Når det legges mange rutiner, prosedyrer og standarder for arbeidet som skal utføres kan det oppleves som vanskelig å følge yrkesetiske prinsipper. Når effektivitet går foran andre hensyn og måloppnåelse blir viktigere en kvalitet i jobben, kan dette oppleves svært vanskelig. Forholdene for å utføre godt sosialt arbeid blir innskrenket.

De ansatte kan oppleve rollekonflikt og lojalitetsproblematikk mellom egen arbeidsplass og brukerne. Med arbeidslinjen ble det også endringer for sosialt arbeid. Det ble stilt spørsmål ved om samfunnet kunne akseptere at noe forsørget seg gjennom offentlige ytelser fremfor arbeid (Kokkinn 2005). Med arbeidslinja vil det si at alle skal velge arbeid fremfor offentlige ytelser, og det skal lønne seg å jobbe fremfor å gå på trygd, men samtidig skal ytelsene holdes på et akseptabelt nivå slik at de som er avhengige av ytelser kan klare seg. Noen av

velferdsstatens brukere vil aldri ha muligheter for arbeid, og mange står langt unna arbeid, slik at det krever mye arbeid både fra sosialarbeideren og brukeren selv.

Mangel på tid, ressurser og nødvendig kompetanse kan i mange tilfeller gjøre det vanskelig å utøve sosialt arbeid i samsvar med faglige idealer. Dobbelrollen som omsorgsutøver og politikkutøver kan være vanskelig, (Rugkåsa 2014) noe som også Lipsky (2010) beskriver som rollekonflikt og interessekonflikt.

Med NPM har organisasjonene endret seg. Brukere har blitt til kunder, andre finansieringssystemer (Sykehusene), privatisering og konkurranseutsetting med anbudskultur. Krav om dokumentasjon og synliggjøring av resultater er på full fart inn i velferdsprofesjonene. Yrkesgrupper kan oppleve det som problematisk å utvikle metodeverktøy innenfra som et alternativ til modeller som introduseres utenfra. De modellene bygger ofte på enkle, kvantitative indikatorer og produksjonsmål og er tilpasset andre virksomheter. Hva skjer med det profesjonelle arbeidet når det skal spesifiseres? (Støkken 2005). Kravet om dokumentasjon og det å kunne vise til resultater er blitt en stor del av velferdsstaten og velferdsprofesjonene.

Lojaliteten mot budsjetter og arbeidsgivere ser ut til å vinne satt opp mot lojaliteten til brukeren. Dialogen mellom sosionomene og politikerne er begrenset og profesjonen som premissleverandør ser ut til å miste terreng (Hutchinson 2005). Sosialarbeideren skal gi hver enkelt klient individuell behandling og de er velferdsstatens representanter. Sosialarbeideren skal hjelpe personer i vanskelige situasjoner og løse og hindre sosiale problem. Når man skal arbeide med å nå politiske mål kan en oppleve å gå på akkord med, eller handle i strid med, sosialfaglige verdier (Rugkåsa 2014).

I NAV legger arbeidslinja føringer for arbeidet i møte med klienter og brukere, og kan utfordre den faglige forståelsen av hva som burde gjøres. Sosialt arbeid preges mer av prosess og behovsorientering enn arbeidslinja som er mer resultatorientert (Terum mfl. 2012). Å forstå sosiale problemer ut fra samfunnsmekanismer er sentralt og ulike politiske føringer kan legge for mye vekt på individet.

De spenningsfeltene som er beskrevet kan forsterkes gjennom en offentlig styring som legger mer vekt på resultater, kontroll og standarder fremfor de yrkesetiske retningslinjene og brukermedvirkning. Å flytte sosialt arbeid inn i NAV har ført til mer standardisering av det

sosiale arbeidet. Reformen skapte utrygghet om hvorvidt kompetansen ble verdsatt i det nye systemet (Stjernø mfl. 2013).

5 METODE

I denne delen vil valg av metode, validitet, reliabilitet, måleinstrumentene, de nye indeksene og omkodningen som er foretatt bli gjennomgått. I tillegg vil det være en beskrivelse av den analytiske tilnærmingen til undersøkelsen

5.1 UNDERSØKELSEN OG VALG AV METODE

Denne studien av mål- og resultatstyring i NAV baserer seg på en spørreundersøkelse av ansatte i NAV Sør-Trøndelag, fylkeslinjen. Det var de som tilhørte fylkeslinjen pr. desember 2012 som er informantene. De ble valgt fordi det er den gruppen jeg hadde tilgang til og alle fikk undersøkelsen på mail.

Mine problemstillinger er av en slik art at jeg finner en kvantitativ tilnærming å være den beste fremgangsmåten for å nå ut til flest mulig og få en dypere kunnskap om temaet.

Med studien ønsker jeg å belyse hvordan mål og resultatstyring oppleves av ansatte og hvordan ulike variabler som kjønn, alder, utdanning og arbeidssted kan forklare forskjeller i hvordan informantene svarer, og om det er noen markante forskjeller. Det er utført en tverrsnittstudie, som vil si at enhetene er observert(registrert) på et tidspunkt. Populasjonen er NAV-ansatte i Norge, men disse har jeg ikke tilgang til slik at utvalget er de ansatte i NAV Sør- Trøndelag underlagt fylkeslinjen pr. desember 2012.

Jeg vil ikke kunne generalisere funnene mine til populasjonene, de NAV ansatte i Norge, på grunn av at det er flere enheter som ikke er med, mitt utvalg er bare fra Sør -Trøndelag og det er forskjell på fylkene. I tillegg har organisasjonen endret seg og endrer seg hele veien. Studien kan allikevel si noe om opplevelsen av MRS blant ansatte i NAV, og gi en bedre innsikt i temaet.

Utvalget blir ikke representativt for de NAV-ansatte i Norge. Jeg hadde ikke tilgang til og heller ikke ressurser til å utføre en undersøkelse som ville hatt et representativt utvalg. Utvalget er de som har vært lettest å få tak i, altså et bekvemmelighetsutvalg (Jacobsen 2003).

Studien ble søkt godkjent hos NSD (se vedlegg 1), sammen med spørreskjemaet (vedlegg 3) og informasjonsskrivet (vedlegg 2). Det ble ikke gjennomført en pre-studie med ansatte, men spørsmålene ble diskutert med noen representanter fra NAV Fylke.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut via questback på e-posten til alle ansatte i desember 2012. Den ble sendt ut 1 gang med 2 purringer. Informantene ble bedt om å svare på spørreskjemaet

ved å følge vedlagt link. Det ble opplyst om at undersøkelsen var konfidensiell og at materialet ville bli anonymisert.

Overfor mine informanter har jeg hele tiden vært bevisst konfidensialiteten og anonymisert dataene der det har vært nødvendig for at ingen skulle kunne kjennes igjen i oppgaven. Det er viktig at de som skal delta kan gi informert samtykke og kan velge om de selv vil delta eller ikke. Vedlagt undersøkelsen sendte jeg et informasjonsskriv og presiserte at det var valgfritt og delta, samt at undersøkelsen var konfidensiell.

5.2 GYLDIGHET OG PÅLITELIGHET

Dette handler om validiteten og reliabiliteten til forskningen. Validiteten eller gyldigheten sier noe om sannheten i forskningen, hva som er sant og hvilke sammenhenger de funnene vi har gjort er gjeldende i. Måles det som er ønskelig å måle (Ringdal 2007)? Det skilles mellom intern og ekstern gyldighet. Intern gyldighet handler om en måler det man sier man måler. Ekstern gyldighet er om det kan overføres til andre områder, generalisering (Jacobsen 2003).

Den største utfordringen med spørreundersøkelser er begrepsmessig gyldighet. Dersom et fenomen skal måles er det være lurt å ha flere spørsmål enn bare det som skal fange inn fenomenet (Jacobsen 2003). Kriterievaliditeten er en del av begrepsvaliditeten. Måles virkelig spørsmålene det jeg ønsker å måle eller måler de noe annet. Måler mine spørsmål mål- og resultatstyringen eller er det et annet fenomen? Det er opplevelsen til de ansatte jeg har vært ute etter å få vite noe om, og ved hjelp av de åpne spørsmålene, har jeg fått bekreftelse på hvordan informantene har oppfattet spørsmålene og hva de har lagt i begrepene som hjelper til å sjekke ut kriterievaliditeten. For at kriterievaliditeten skulle være ivaretatt var det slik at noen på NAV fylke så på undersøkelsen min og gav innspill på begreper. Det som kunne vært tydeligere var en presisering på hva som mentes med brukerkontakt og mål – og resultatstyring.

Når informantene blir spurt om de har en brukerkontakt kan dette tolkes ulikt. Hva menes med brukerkontakt, ansikt til ansikt eller via telefon? Innebærer brukerkontakt enkeltindivider og også arbeidsgivere? Det vil være ulikt hvordan informantene tolker dette da begrepet ikke er definert i undersøkelsen. Veldig mange av informantene har svart at de har brukerkontakt, og ut fra det vil jeg anta at de har brukt et vidt begrep på brukerkontakt. Det bekrefter også noen av sitatene som opplyser at de har arbeidsgivere som brukerkontakt.

I denne undersøkelsen kunne formuleringen av påstandene rundt målekortet vært formulert annerledes. Dersom jeg hadde valgt å bytte ut termen målekort med mål - og resultatstyring ville flere informanter identifisere seg med en slik termbruk framfor målekortet. Ikke alle enheter har målekort. Det er også rom for tolkning av påstandene om mål- og resultatstyring, om de har valgt bare målekortet eller inkludert annen mål- og resultatstyring. Det er ikke stort frafall på disse påstandene, det varierer fra 8-20 informanter, dermed er det sannsynlig at de som ikke har målekort, allikevel har svart på påstandene. Mange i NAV har et forhold til målekorte selv om de ikke direkte er med på å påvirke resultatene. For å eliminere noe av dette var det tekstspørsmål i tillegg i spørreskjemaet om opplevelsen av mål- og resultatstyringen.

Det kan inntreffe hendelser som påvirker svarene til informantene. Frafallet kan være en feilkilde, om det er den samme gruppen informanter som ikke svarer, for eksempel de yngre. Det vil si at frafallet blir systematisk. Det er ofte problem med at en type gruppe ikke svarer og faller fra, ofte da de som ikke er interessert i temaet (Jacobsen 2003). Spørreundersøkelsen ble sendt ut i desember, som kan være en travel måned med mye avspasering og fri. For å bøte på dette ble undersøkelsen sendt ut 1 gang med to purringer.

Ekstern validitet går ut på om resultatene kan generaliseres (Skog 2010). Vil vi finne samme resultatet igjen? Har resultatene overføringsverdi til hele gruppen, andre grupper, andre tider og andre lokalsamfunn? Målet er ikke å kunne overføre resultatene til populasjonen, da det ikke er mulig for meg på grunn av at jeg ikke kan få et representativt utvalg. Jeg kunne ved signifikanstesting hatt mulighet til å overføre resultatene til de ansatte i NAV Sør- Trøndelag, men organisasjonen er endret etter min undersøkelse, slik at det hadde blitt vanskelig. Utvalget mitt blir ikke representativt for det som i dag utgjør fylkeslinjen, i så fall kunne ikke forvaltning vært med. Jacobsen (2003) påpeker at vi skal være klar over at vi aldri kan generalisere til noe annet enn den populasjonen utvalget er trukket fra, og til det tidspunktet undersøkelsen er foretatt på. En generalisering er avgrenset i tid og rom. Funnen mine bekreftes av tidligere funn, og de sammen signalene oppleves fremdeles i NAV som når jeg utførte undersøkelsen. Det at jeg finner noen resultater som er funnet tidligere er med på å validere mine funn.

Reliabilitet er pålitelighet. Det handler om at gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat. En høy reliabilitet er en forutsetning for validitet. Mål som har høy reliabilitet vil ha små målefeil. Det vil alltid oppstå målefeil, personer kan huske feil, de kan

skrive feil og det kan være feil i dataregistreringen. De kan lyve, svare i «hytt og vær», noe som kan løses med en vet ikke/nøytral kategori (Jacobsen 2003). Denne undersøkelsen har ikke et slikt alternativ. Hvilken situasjon informantene er i kan også påvirke svarene. Er de alene, har de mye å gjøre, skal de snart i et møte eller oppstår andre forstyrrelser. NAV har en travel hverdag og mange tar seg ikke tid til å besvare denne typen undersøkelser.

Reliabilitet kan måles på ulike måter, enten kan man fylle ut spørreskjema to ganger eller bruke statistiske mål som Chronbachs Alpha. Det er sjelden at det er anledning til å foreta to målinger, da det fort kan bli dyrt. Bruken av Chronbachs Alpha er mulig, og burde ha en høy verdi, helst over 0,7. Men er det flere spørsmål, jo høyere Chronbach alfa, dette skal man være bevisst (Ringdal 2007). En reliabilitetstest på nye faktorer fra en faktoranalyse er et eksempel, som benyttes i denne undersøkelsen.

Spørreskjema ble valgt slik at alle informantene har fått de samme spørsmålene på samme måte og til samme tid. Ved å bruke spørreskjema fikk jeg som forsker avstand til informantene som er mine kolleger. Jeg har selv med meg en forforståelse av hvordan ansatte opplever mål- og resultatstyringen og mine egne meninger og holdninger til dette. Ved spørreskjema kan de ansatte selv svare hver for seg og har mulighet til å være ærlige og gi oppriktige svar uten påvirkning av meg som forsker.

Jeg benyttet noen spørsmål fra andre undersøkelser i NAV og kjent skalering for ansatte i NAV Sør-Trøndelag. Da vil ord og uttrykk være kjent for informantene. Rekkefølgen på spørsmålene kan også virke inn på hverandre, dette er noe jeg har prøvd å ta hensyn til i min undersøkelse ved å starte med lette ufarlige spørsmål, samt å samle spørsmål med likt tema etter hverandre.

5.2.1 Å FORSKE PÅ EGEN PRAKSIS

Det å forske på innsiden beskrives ofte som prosjekter hvor forskeren har en direkte involvering eller forbindelse med den arenaen som forskes på. Dette bryter med tradisjonell oppfatning av at forskeren gjerne skulle være en «objektiv utenforstående» (Rooney 2005).

Det å forske i egen organisasjon kan medføre at en får flere roller, og når slik forskning har fått oppmerksomhet skyldes det ofte at det er argumentert i mot at forskeren skal være en for stor del av gruppa (Brannick og Coghlan 2007). Det å være kollega, ansatt og forsker på samme tid kan by på ulike utfordringer. Det er dermed viktig å skille klart når jeg er forsker og når jeg ikke er det. Spesielt ved kvalitativ forskning. Jeg unngår disse dobbeltrollene underveis ved å velge kvantitativ metode og spørreskjema, noe som gir meg avstand til

informantene. Mange av informantene vet ikke hvem jeg er da organisasjonen er stor, slik at det at jeg er en fra «innsiden» tror jeg har påvirket informantene i liten grad. Utfordringen har vært egen forforståelse som jeg må være bevisst på hele tiden, da jeg har subjektive meninger om de ulike målene og selve mål- og resultatstyringen i NAV.

5.3 MÅLEINSTRUMENTENE

Spørreundersøkelsen inneholder både lukkede og åpne spørsmål. Lukkede spørsmål har faste svaralternativer og åpne spørsmål er der hvor respondenten fritt kan skrive svaret sitt (Ringdal 2007). Spørsmålene er variablene.

Variablene hadde ulike målenivåene, og det skilles mellom nominal, ordinal, intervall- og forholdstall. Nominalnivået er gjensidig utelukkende grupper. Dette kan være spørsmål om kjønn hvor dette kalles en dikotom variabel, som vil si at du kan bare være det ene eller det andre. Disse kategoriene kan ikke rangeres. Ordinalnivå kan rangeres men avstanden mellom dem gir ingen mening, som for eksempel i svært liten grad til i svært stor grad og rangering fra stemmer helt til stemmer ikke, som brukes i denne undersøkelsen. Disse to målenivåene gir kategoriske variabler og er brukt i undersøkelsen.

Ordinale variabler kan behandles som kontinuerlige dersom de har mer enn 4 kategorier, mange av spørsmål i undersøkelsen har 6 verdier, slik at parametriske analyser er blitt brukt, dette krever gjennomsnittsberegninger. Alder ble behandlet som både forholdstall og som nominal, da de ble delt inn i ulike grupper.

De spørsmålene som hadde svaralternativer og ikke skalering må behandles som kategoriske variabler. I tillegg var det tekstspørsmål hvor informantene kunne utdype sine meninger rundt et tema. Det var da mulig å legge mer mening til skaleringen. De åpne spørsmålene var 6 stykker og omhandlet om utdanningen passet, hvordan de opplevde mål og resultatstyringen i NAV, hva som var NAV`s mål og visjon, om informantene opplevde konflikt mellom likebehandling g individuell behandling, hva informantenes motivasjon for å jobbe i NAV var og om det var noe de ønsket og kommentere i oppgaven. Det vil bli brukt sitater fra informantene i oppgaven.

Fra undersøkelsen «Ny i NAV» har påstandene «Jeg har tilstrekkelig med kompetanse til å utføre jobben min», «Jeg opplever at min kompetanse er med på å nå NAV`s mål» og påstanden «Jeg får utført det arbeidet som forventes av meg» blitt hentet. De er skrevet litt om for å passe inn i undersøkelse. SSB undersøkelsen «Belastninger, mestring og helse innenfor

utsatte yrker» (2003) har inspirert meg til påstandene «Jeg kan planlegge rekkefølgen på egne arbeidsoppgaver», om NAV`s verdier og samsvar med egne verdier, og spørsmål om informantene opplever stress i arbeidshverdagen fordi de har mye å gjøre. Mens KF(kontinuerlig forbedring) indikatoren i NAV har inspirert meg til påstanden «Jeg opplever å ha tilstrekkelig med tid til å utføre mine arbeidsoppgaver». De øvrige spørsmålene og påstandene er formulert selv ved hjelp av veilederne og NAV.

5.3.1 **OMKODING**

I alle svarene kom 0 opp som et alternativ i analysene, uten at dette var et svaralternativ. Dette var de som ikke hadde besvart, så det ble omkodet til «missing» i alle spørsmålene.

Etter at undersøkelsen var utført ble verdiene NAV Spesialenhet og NAV Fylke slått sammen på variabelen, «I din jobb i NAV, hvor jobber du?». Noen av informantene hadde reagert på anonymiteten i spørreundersøkelsen, men den var ikke anonym men konfidensiell. I etterkant av undersøkelsen måtte dataene anonymiseres, slik at ingen kunne gjenkjennes til slutt. Alternativ leder og avdelingsleder på variabelen, «Hva er du ansatt som?» ble også slått sammen til et svaralternativ, etter ønske fra NAV Fylke. Det samme gjaldt variabelen, «Hva er din høyeste utdanning?», her ble videregående utdanning og grunnskole slått sammen, grunnet få informanter.

Variabelen «Hva er din høyeste utdanning», ble omkodet da mange av informantene hadde valgt annet fremfor bachelor eller master. Det viste seg at informantene hadde utdanninger som tilsvarte dette. Mange hadde bachelor, men da de tok utdanningen het det cand.mag og det tilsvarer i dag en bachelor og de som har cand.pilot er det som i dag tilsvarer en mastergrad. Disse ble satt inn i kategoriene bachelor og master og ble utdanningskategoriene; videregående opp til bachelor, bachelor opp til master og master og høyere.

På variabelen «I din jobb i NAV, hvor jobber du?», hadde flere sagt at de jobbet ved enheter som passet inn i de ordinære alternativene. Jobbet informantene ved arbeidslivssentret ble det satt under spesialenhet. De som hadde svart annet/kombinasjon og bare skrevet annet i dette spørsmålet, ble satt til «missing» fordi at det bare var 4 informanter i gruppen.

Variabelen «Hvilken stilling har du?», var det svært mange som valgte annet og oppga rådgiver, disse ble til en egen kategori. Informantene ble delt inn i kategorier der de med helse- og sosialfagligbakgrunn ble en gruppe og sosionomene ble en egen gruppe. I gruppen med helse og sosialfagligbakgrunn innlemmet jeg Vernepleier, Barnevernspedagog, Ergoterapi, Sykepleier, Fysioterapeut, Radiolog og Audiolog. Denne gruppen utgjorde da 34

respondenter (24,5 %). En egen gruppe med Sosionomene ble laget, dette for å kunne sammenligne på tvers av utdanningsgrupper og teste hypotesen om at det er forskjeller mellom yrkesbakgrunn og de som hadde sosionombakgrunn og sosialt arbeid som sitt spesialfelt. Sosionomene utgjorde en gruppe på 60 informanter. Alder ble delt opp i både 5 og 3 kategorier for å sjekke om inndelingen kunne påvirke resultatet.

5.3.2 NYE INDEKSER

Underveis i analysene ble det laget nye indekser ved hjelp av faktoranalyse. Faktoranalyse ble utført på 11 påstander om mål- og resultatstyring, 6 påstander om informantenes arbeidshverdag i og 3 påstander om egne verdier er i samsvar med NAV`s verdier. Faktoranalyse ble prøvd på andre spørsmål som brukerpåstandene og om arbeidet til informantene, men her utgjorde ikke påstandene nye faktorer.

5.3.2.1 MÅLEKORTET OG LEDERS FOKUS

En faktoranalyse ble utført på de 11 påstandene om mål- og resultatstyring, det ble brukt oblique rotasjon. Kaiser-Meyer-Olkin(KMO) mål versifiserte påstandene og om de passet for faktoranalyse. $KMO = ,923$, $p < .000$. KMO for hver enkel påstand var over ,621. To faktorer hadde egenverdi over Kaiser`s kriteria 1 og i kombinasjon forklarte de 70,57% av variansen. Relabilitetstest ble utført på variablene i hver faktor.

I tabell 2 kan vi se at påstanden «målekortet er viktig i min arbeidshverdag» ble en del av «Målekortet» da den ladet høyest her. Den korrelerte høyre med de fleste påstandene i «målekortet» enn med påstandene som ble en del av «Leders fokus». «Målekort» faktoren fikk en Chronbach Alpha på ,941

Tabell 2: Faktorladninger som inngår i «Målekortet» og «Leders fokus» (Faktoranalyse Oblique rotasjon)

	Målekortet	Leders Fokus
Målekortet er med på å gi brukerne bedre tjenester	,929	
Målekortet er med på å bidra til at brukerne prioriteres	,926	-,146
Jeg opplever at målekortet hjelper oss med å nå målet om «arbeid først»	,901	
Målekortet er med på å bidra til at brukerne får levert tjenestene raskere	,900	
Jeg opplever at målekortet gjør oss mer effektive	,860	,116
Jeg opplever at målekortet lettere hjelper oss til å sette tidsfrister satt i saksbehandlingen	,811	,126
Jeg opplever at vi måles på de riktige indikatorene	,695	
Målekortet er viktig i min arbeidshverdag	,624	,380
Lederen min har stort fokus på at vi må nå målene satt for min enhet	,149	,774
Min leder bruker målekortet aktivt i vår arbeidshverdag	,329	,778
Jeg opplever at det er for mange måleindikatorer	-,220	,676
Eigenvalues	6,18	1,58
% of varians	56,17%	14,39%
α	.941	.624

Påstanden «Jeg opplever det er for mange måleindikatorer» korrelerte negativt eller lite med de andre påstandene. Det ble en høyre Chronbach Alpha i «Leders fokus» ved å ta ut denne påstanden. Relabilitetstesting av variablene viste dette. Chronbach Alpha ble ,776. Påstanden korrelerte også lite med totalen. Korrelasjonen var på ,283, som er under ,3 og betyr at den ikke korrelerer godt med den totale skalaen (Field 2013). De fleste spørsmålene var nærmere normalfordelt foruten de to første om leders fokus og leders aktive bruk av målekortet i hverdagen.

5.3.2.2 DIN ARBEIDSHVERDAG

En faktoranalyse ble utført på de seks påstandene om din arbeidshverdag med oblique rotasjon. Kaiser-Meyer-olkin verifiserte påstandene for en faktoranalyse. KMO =,817, $p < .000$ som gjør at de egner seg for faktoranalyse. Fikk to faktorer hvor de tilsammen forklarer 73,7% av variansen.

Tabell 3: Faktorladninger som inngår i Kompetanse og mestring og Tid og selvstendighet (faktoranalyse Oblique rotasjon)

	Kompetanse og mestring	Tid og selvstendighet
Jeg opplever at min kompetanse er med på å nå NAV`s mål	,920	
Jeg har tilstrekkelig kompetanse til og utføre min jobb	,874	
Jeg opplever stor grad av mestring i jobben	,802	,146
Jeg opplever å ha tilstrekkelig med tid til å utføre mine arbeidsoppgaver.		,904
Jeg kan planlegge rekkefølgen på egne arbeidsoppgaver		,838
Jeg får utført det arbeidet som forventes av meg	,444	,503
Eigenvalues	3,389	1,032
% av varians	56,48	17,20
α	,841	,750

Som vi kan se av tabell 3 ladet påstanden «Jeg får utført det arbeidet som forventes av meg» på begge faktorene, men høyest på den med «tid og selvstendighet». Denne handler om både mestring og tid, men jeg valgte å ta den med i «tid og selvstendighet» da dette også førte til en høyere Chronbrach Alpha på faktor 2.

5.3.2.3 NAV`s MÅL OG VERDIER

På de 3 påstandene i spørsmål 14 om egne verdier var i samsvar med organisasjonens verdier, ble det utført en faktoranalyse, men disse påstandene egnet seg ikke for faktoranalyse og de fylte ikke kriteriene. KMO var under 5, resdidualene var 100%, KMO for hver enkelt var også under 5. De to første påstandene korrelerte høyt med hverandre, slik at jeg brukte de som et mål på NAV`s mål og verdier, «Det er samsvar med egne verdier og NAV`s mål» og «Jeg identifiserer meg med NAV`s mål og rammer for arbeidet». r ,765 og p =,000. De delte 58,5% av variansen. Så jeg laget en ny variabel ved å slå sammen gjennomsnittet i de to variablene.

5.4 ANALYSTISK TILNÆRMING

For å analysere dataene ble det brukt univariate, bivariate og multivariate analyser. Univariate analyser ble brukt for å beskrive utvalget og hvordan informantene fordelte seg på de ulike variablene, dette gjøres på de nominale variablene, også kalt deskriptiv statistikk. På de ordinale variablene utføres det også deskriptiv statistikk, og der det var mulig ble det gjennomført gjennomsnittsberegninger.

Bivariate analyser brukes for å undersøke sammenhengen mellom to variabler. Er de kategoriske utførers krysstabeller og ved to kontinuerlige utføres korrelasjonsanalyse. Er en variable kategorisk og en kontinuerlig kan vi sammenligne gjennomsnitt på den kontinuerlige variabelen (Johannessen 2003). Der hvor variablene var kategoriske ble det benyttet krysstabell med khikvadrattest for å belyse forskjeller i hvordan den uavhengige variabelen fordeler seg på de avhengige variablene samt avdekke signifikante forskjeller, Cramers $V(\phi_c)$ ble brukt når det var 2 kategoriske variabler og en av de hadde mer en to grupper, og Phi (ϕ) når det var to kategoriske med bare to grupper på hver variabel. For å sammenlikne gjennomsnittet for to grupper ble t-test benyttet og Anova ved sammenlikning av flere grupper. For å teste sammenhengen mellom to variabler ble korrelasjonskoeffesienten signifikanttestet, Pearson r ble brukt og en to-halet-test. Ved Anova ble det brukt en post hoc test, bonfferoni, slik at alle gruppene ble sammenliknet med hverandre. Signifikant nivået ble satt til $\alpha = .05$. I tillegg ble det regnet ut effekten av forskjellene, der det er gjort er det rapportert i r.

Person r varierer fra -1 til + 1 og er et korrelasjonsmål som sier noe om samvariasjonen. Dersom $r = .10$ er det en liten effekt, $r = .30$ medium effekt og dersom $r = .5$ er det en stor effekt (Field 2013). Korrelasjonskoeffesienten, Person r, kan signifikant testes. Dette ble benyttet for å se på samvariasjonen mellom de nye faktorene.

Dersom det er behov for å analysere 3 eller flere variabler utføres multivariate analyser, dette kan være faktoranalyse og ulike regresjoner. Her er faktoranalyse og hierarkisk regresjon benyttet. Faktoranalyse brukes for å se om et sett av spørsmål måler ett og samme fenomen, eller om det fanger inn flere dimensjoner (Ringdal 2007). Denne typen analyse ble brukt på alle påstandene om mål- og resultatstyring, alle påstandene om din arbeidshverdag, hvilke faktorer som ble laget er fremstilt tidligere.

Regresjon ble brukt for å finne hvor mye av forskjellene variablene forklarte i den avhengige variabelen, «målekortet». I en regresjonsanalyse er det en fordel om den avhengige variabelen er normalfordelt, noe «målekortet» er. Det er utført en lineær, hierarkisk regresjon der de uavhengige variablene er inkludert i blokker. En regresjonsanalyse kontrollerer for andre variabler og kan predikere utfall i den avhengige variabelen. Før regresjonen ble det utført en korrelasjonsanalyse for å se om noen av prediktorvariablene korrelerte høyt med hverandre. Det ble utført korrelasjonsanalyse på alle variablene som skulle være med i regresjonen. Dersom de korrelerte over .7 var det ikke hensiktsmessig å ha med begge da det er sannsynlig

at de måler noe av det samme, og dette vil føre til en kunstig høy R², multikollinearitet. Det var kun «leders fokus» som korrelerer høyt med «målekorte», og den er ikke med i regresjonen. Etter gjennomført regresjon ble det testet for multikollinearitet. VIF verdiene må være under 10, og de var fra 1,123-3,946. Durbin-Watson var 1,851 og toleransestatistikken var alle over 0,2, men to av verdiene var nært toleranseverdien, distrikt over 15 var .282 og Trondheim/Distrikt over 15 var .274, men jeg valgte å gå videre med disse. Cooks avstand < 1, DF Beta < 1. Standardiserte residualene var 5,23% utenfor grensen på ± 2 . og 1,9% var utenfor $\pm 2,5$. Her var det 2 som hadde verdi over tre og dette kan indikere ekstremverdi.

De uavhengige variablene ble valgt ut med bakgrunn i de resultatene som forelå fra tidligere analyser. Her ble variabler der det var større forskjeller, og de som var mest aktuelle i forhold til forskningsspørsmålene. Variablene ble kodet med referansekategori, det vil si at de er dummy kodet, som for eksempel kjønn. Siden kvinnene skårer høyere, er mennene referanse kategorien og 0. De variablene som har verdier fra 1-6, og er kontinuerlige er ikke dummykodet, da dette ikke er nødvendig.

Utdanningen er kodet slik at master er referansekategori da de skårer lavest. NAV-kontorene ble en gruppe og de statlige enhetene en gruppe, her er det de statlige enhetene som er referanse kategorien, 0. Hvilken rolle du hadde på kontoret er slått sammen til 3 grupper, her er det rådgiver/annet som er referanse kategorien til veileder/saksbehandler og leder/avdelingsleder. Ved hvilket kontor informantene jobber er det fylke/spesialenhet som er referanse kategorien til NAV-kontor Trondheim, NAV-kontor i distrikt over 15 og under 15 ansatte, og forvaltning. Når informantene startet i NAV er kodet stigende, 0 er før 2006.

Sluttningsstatistikk brukes for å trekke optimale slutninger om fordelingen i populasjonen. Kan resultatene fra utvalget overføres til populasjonen? Utvalget mitt er de ansatte i NAV Sør-Trøndelag som var under fylkeslinjen før 01.01.13. Det vil være vanskelig å generalisere mine funn til populasjonen NAV ansatte i Norge, ved eventuell sluttningsstatistikk kunne jeg generalisert det til NAV ansatte i Sør-Trøndelag, men jeg bruker signifikanstesting for å se om det er forskjeller mellom gruppene. Det blir vanskelig å generalisere dette til både NAV-ansatte i Norge og NAV-ansatte i Sør-Trøndelag da organiseringen er endret og det er nye styringslinjer, og flere enheter i Sør-Trøndelag som ikke er med, som kundesenteret og hjelpemiddelsentralen. Målet med undersøkelsen er å få innblikk i hvordan de ansatte opplever mål og resultatstyringen, og at undersøkelsen kan si noe om dette for en del ansatte.

6 ANALYSENE, RESULTATENE OG DISKUSJON

I denne delen vil det først bli redegjort for utvalget og hvem de er. Det vil deretter bli redegjort for funnene i undersøkelsen og de vil bli diskutert i lys av tidligere forskning og det teoretiske utgangspunktet for oppgaven.

6.1 UTVALGET

Totalt var det 383 som besvarte undersøkelsen. 292 (77,5 %) statlig ansatt og 85 (22,5 %) var kommunalt ansatt (N 377).

NAV Tiltak gav tilbakemelding på at ikke alle brukte tid på å svare på undersøkelsen da målekortet ikke var aktuelt for dem, her var det ansatt 15 stk. I tillegg vil ca. 10 % av alle ansatte til en hver tid være ute i permisjon eller sykdom. På kommunesiden er det vanskelig å få eksakt antall hoder, da det er svært mange kommuner å forholde seg til. Totalt i desember 2012 var det 171,55 årsverk på kommunal side.

I oktober 2012 ble Human Kapital Indeks (HKI) undersøkelsen gjort i NAV og da brukes tall på 761 ansatte i NAV Sør Trøndelag. Ut fra disse tallene har denne undersøkelsen en svarprosent på 50,3 %. I desember var 586 av disse statlig ansatte og da ville 175 være kommunalt ansatte. I oktober kan det ha vært vikarer i NAV, som ikke var der i desember, noe som gjør det svært vanskelig å få den nøyaktige svarprosenten. Jacobsen (2003) opererer med at en svarprosent på over 50 % er tilfredsstillende.

Ikke alle informantene har svart på alle spørsmålene. I forhold til HKI undersøkelsen i oktober 2012 utgjorde de statlige 77 % og de kommunale 22,99 %, dette er tilnærmet lik fordelingen i denne undersøkelsen.

Det var 271 kvinner i undersøkelsen som tilsvarte 71,7% og 107 menn (N378). I NAV i Norge i 2012 var 70% ansatte kvinner og 30% menn av statlig ansatte (www.nav.no³). Av kvinnene i undersøkelsen var 200 (74,6 %) statsansatte og 68 (25,4 %) kommunalt ansatte (N 268). 89 (84%) menn var statlig ansatt og 17 (16%) kommunalt (N106). Det er langt flere statlige respondenter en kommunale, som også stemmer med fordelingen i NAV, da noen enheter har bare statlig ansatte. Av det antallet som har svart at de jobbet i kommunen var 80 % kvinner og 20 % menn. I staten var 69,2 % kvinner og 30,8 % menn (p=.052).

6.1.1 ALDER

Som vi kan se av tabell 4 er det stor spredning i alderen, fra 23 til 72 år, og median er 45 år. Det er ikke noe høy gjennomsnittsalder som tyder på en ung ansatte masse.

Tabell 4: Alders fordeling til informantene

N	368
Gj.snitt	45,57
Median	45
Modus	37,42,43,49
Std.avvik	10,895
Varians	118,699
Minimum	23
Maximum	72

Tabell 5: Arbeidsted og gjennomsnittsalder (Anova)

Arbeidssted	Gjennomsnittsalder	N
NAV kontor Trondheim	44,23	124
NAV kontor >15 ansatte	44,65	60
NAV kontor < 15 ansatte	45,61	57
NAV Forvaltning	47,46	65
NAV fylke/spesialenhet	47,36	53

P=.224

I tabell 5 kan vi se gjennomsnittsalderen på de ulike NAV enhetene, det var ikke signifikante forskjeller på alder mellom enhetene $F(4,354)=1,427$, $P=.224$, $r=.12$. Forvaltning har den høyeste gjennomsnittsalderen, men alle enhetene ligger i nærheten av gjennomsnittsalderen på 45 år.

Blant den eldste gruppen, 60-72 år jobber flest ved forvaltning. Det var 32,7% av denne gruppen som jobbet ved forvaltning. Dette henger sammen med at den «gamle» trygdekompetansen gikk over dit ved etablering av enhetene. I alle de andre aldersgruppene jobbet den største prosentandelen i NAV kontor i Trondheim. Det var ingen signifikante resultater.

6.1.2 HVOR JOBBER INFORMANTENE

Tabell 6: Hvor jobber informantene og når startet de i NAV, fordelt på menn, kvinner, stat, kommune i % (khikvadrattest, Cramers V og Phi-verdi)

	N	%	Kvinner %	Menn %	Stat %	Kommune %
NAV K Tr.heim	127	34	32,6	38,2	32,9	40,2
NAV kontor >15	63	16,9	18	13,7	12,2	31,7
NAV kontor <15	59	15,8	19,5	6,9	12,6	26,8
Forvaltning	70	18,8	19,1	17,6	23,8	1,2
Spesialenhet/fylke	54	14,4	10,9	23,5	18,5	0
Totalt	N373	100	N 297**	N 105**	N 286***	N 82***
Mottak	56	14,9	16,5	10,5	11,8	26,5
Oppfølging	131	34,8	38,6	25,7	31,9	44,6
Saksbeh. Forvaltning	61	16,8	16,5	15,2	19,8	2,4
Leder/avdelingsleder	37	9,8	7,1	17,1	11,1	6
Rådgiver	35	9,3	8,2	11,4	9,4	9,6
Annet	56	14,9	13,1	20	16,4	10,8
Totalt	N 376		N 267**	N 105**	N 288***	N 83***
Før 2006	213	56,2	54,3	61,3	64,6	27,7
Mellom 2006-2009	84	22,9	23,4	18,9	18,9	34,9
Etter 2009	82	21,6	22,3	19,8	16,5	37,3
Totalt	N 379		N 269	N 106	N 291***	N 83***

*p<.05 **p<.01 ***p<.001

Tabell 6 viser hvor informantene jobber og det er uthevet der prosenten er høyest. Det var en signifikant sammenheng mellom kjønn og hvilket kontor informantene jobbet ved, $\chi^2(4)=17,157, p<.01, \omega_c=.216$. Det var signifikant sammenheng mellom kjønn og hva informantene var ansatt som $\chi^2(5)=16,310, p<.001, \omega_c=.209$. Det var en signifikant sammenheng mellom hvor informantene var ansatt (stat eller kommune) og hvilket kontor de jobbet ved, $\chi^2(4)=56,269, p<.001, \omega_c=.391$, som tilsvarer en middels effekt. Hvor de var ansatt og hva de var ansatt som var det en signifikant sammenheng, $\chi^2(5)=27,243, p<.001, \omega_c=.271$. De fleste informantene jobber ved NAV kontor i Trondheim. Slik er fordelingen i NAV Sør-Trøndelag (det som var fylkeslinjen før 01.01.13), da den største ansatte massen jobber i en av de fire NAV kontorene i Trondheim. Kvinnene er representert veldig høyt i alle enhetene med unntak av spesialenhetene/fylke.

Det var signifikante sammenheng på om hvor du var ansatt (stat/kommune) og når du startet i NAV, $\chi^2(2)=36,275, p<.00, \omega_c=.311$ som tilsvarer en middels effekt. Kommunene har ansatt flere etter og under reformen i forhold til staten, dette kan skyldes høyere turnover i kommunene, naturlig avganger eller behov for å øke bemanningen.

De ansatte kan ha ulike oppgaver i kontoret, og jobbe på forskjellige avdelinger som for eksempel i et NAV kontor hvor du kan skille mellom mottak og oppfølging. Flere menn er ansatt som leder/avdelingsleder, rådgiver og annet kategorien. I leder/avdelingsleder jobbet 17,1 % av mennene mot 7,1 % av kvinnene. Mens saksbehandler forvaltning var liten forskjell 16,5 % av kvinnene og 15,2 % av mennene. I Sør-Trøndelag ble det første kontoret etablert i 2006 og det siste kontoret var NAV Malvik som ble åpnet desember 2009. Kommunen har ansatt flere etter reformen i forhold til staten.

6.1.3 UTDANNING

Tabell 7: Utdanningsnivå, menn, kvinner, stat og kommune og hvilket kontor du jobber ved i % (Khikvadrattest, Cramers V og phi- verdi)

	N	Videregående	Bachelor	Master
Kjønn ***				
Menn	101	6,9	62,4	30,7
Kvinner	256	19,9	63,7	16,4
Hvor du er ansatt				
Stat	237	17,6	60,1	22,3
Kommune	83	10,8	73,5	15,7
Hvor du jobber?***				
NAV kontor Tr.heim	123	24,1	38,4	32,9
NAV >15	57	17,2	17,9	10
NAV <15	56	10,3	19,2	10
Forvaltning	67	43,1	13,8	15,7
Fylke/spesialenhet	49	5,2	10,7	31,4

*** $p<.001$

Tabell 7 viser at det er en signifikant sammenheng mellom utdanningsnivå og kjønn, $\chi^2(2)=14,772, p<.001, \omega_c=.203$. Det er flest menn som har masterutdanning, og flest kvinner som har videregående utdanning. Det er en signifikant sammenheng mellom utdanningsnivå og hvor du jobber, $\chi^2(5)=50,546, p<.001, \omega_c=.268$. De fleste med videregående utdanning er ansatt i forvaltning. Flere menn har master og flere menn jobber ved fylke/spesialenhet og flere menn er ansatt i leder/avdelingsleder stilling som vi har sett tidligere. I NAV i Norge (kun statlige ansatte) er det 48,6% kvinner som er toppledere, og 59,6 av mellomlederne er kvinner (www.nav.no³).

6.2 ANALYSE AV FORSKNINGSSPØRSMÅLEN OG DISKUSJON I LYS AV TIDLIGERE FORSKNING OG TEORETISKE PERSPEKTIVER

Utvalget er presentert og i denne delen presenteres og tolkes funnene fra undersøkelsen. Det er opplevelsen av mål- og resultatstyring til de ansatte som er fokus for undersøkelsen. Til slutt i denne delen vil konsekvensene for sosialt arbeid praksis diskuteres. Materialet presenteres ut i fra forskningsspørsmålene og vil bli tolket og diskutert underveis i lys av tidligere forskning og de teoretiske perspektivene som ligger til grunn for oppgaven.

6.2.1 HVA ER DE ANSATTES OPPLEVELSE AV NAV'S MÅL OG VISJON?

Informantene oppgir at «Arbeid først» og det å få personer ut i arbeide og aktivitet er NAV's mål. En av informantene beskriver det slik; *«Det var på tide at visjonen ble «arbeid først». Vi må bistå folk til å tenke jobb og aktivitet, ikke en passiv ytelses. «Vi gir mennesker muligheter» ja det tror jeg på. Jeg kunne ikke ha jobbet i NAV, om en ikke hadde tro på visjonen».*

Og en annen; *«Være tydelig og tilstede for brukere. Være gode veiledere/rådgivere i alle livets faser, med et hovedfokus på at alle kan gjøre «et stykke» arbeid i mer eller mindre grad». Arbeid først er en klar strategi for 2011-2020 og er et fokusområde som har økt. Dette merkes i hele NAV, og det er en dreining fra ytelsesfokus til mer arbeidsfokus, og at arbeid først skal være det ansatte i NAV snakker om med brukerne*

«Vi gir mennesker muligheter» går også igjen i sitatene, dette er visjonen til NAV. Slik denne informanten beskriver; «Visjonen «Vi gir mennesker muligheter» er stor, god og krevende. Dette har vi i bakhodet hele tiden. En ny person/en ny samtale handler mye om å lytte, kommunisere, motivere. Hver sak er forskjellig. Målet om arbeid først klinger som musikk.....»

Mange trekker frem «arbeid først» og «vi gir mennesker muligheter», men mange trekker også fram frustrasjon eller utfordringer med å få til dette. Slik som disse to beskriver; *«...Føler ofte visjonen drukner i regelverk og paragrafer....»* og; *«Visjonene drukner i brannslukningsarbeid. Vi skal gi brukerne «muligheter», men hverdagen er så hektisk og ustrukturert at vi ikke rekker å tenke visjoner. Dette må gjøres noe med».*

De opplever mangel på tid/ressurser til å nå målene/visjonen. De utfører de oppgavene de er satt til, men opplever for stort fokus på kvantitet fremfor kvalitet. Som disse beskriver; *«Jeg hører at man sier «arbeid først», og at man har som mål å få flere ut i arbeid og aktivitet. Jeg*

føler likevel at dette ikke følges opp sentralt. Skal man ha tid til å følge opp brukerne og få de ut i arbeid er man avhengig av nok arbeidskraft....»

«De uttalte målene er vel relativt tydelige. Men det kan til tider oppleves å være lite samsvar mellom de uttalte målene og virkemidlene vi er gitt for og nå dem. Vi bruker eksempelvis alt for mye tid på å tilfredsstille et system i forhold til registrering...»

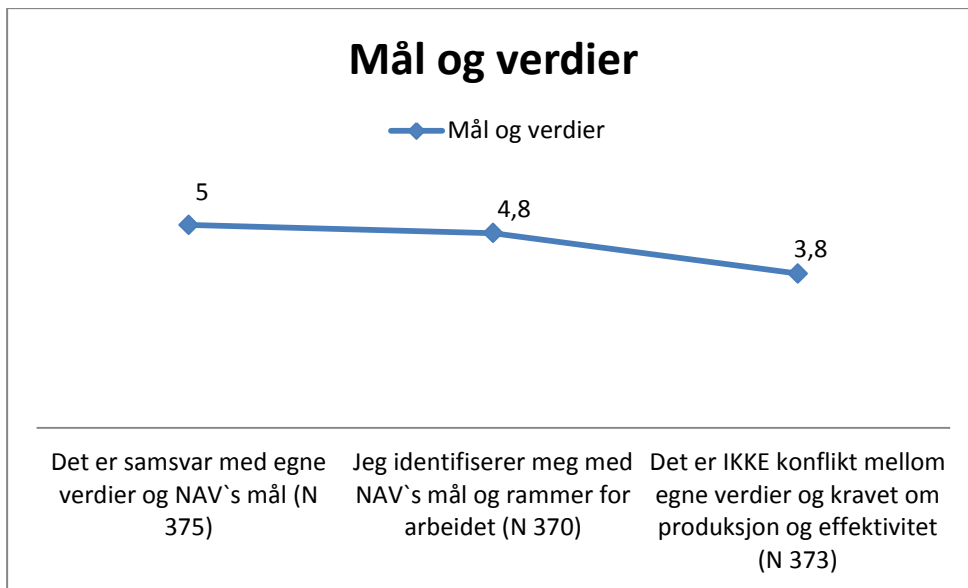
Virksomhetsstrategien til NAV har «arbeid først» som et klart mål som nevnt tidligere, noe som går igjen hos informantene. Det var noe spredning på hva informantene opplevde som mål og visjon til NAV. En del av informantene svarte inntektssikring, og rett ytelse til rett tid, noe som kan forklares ved at ulike enheter har ulike oppgaver, og fokuserer på ulike deler av NAV sine mål. Rett ytelse til rett tid, gå under målet om en pålitelig forvaltning. Forvaltning betaler ut penger og skal sørge for at vedtak behandlet og utbetales. Ulike enheter har ulike mål og ulike styringsparameter, selv om de overordnede målene er likt for hele etaten.

Informantene beskriver at de opplever at de mangler ressurser, de rette virkemidlene og at målfokuset stjeler tid som kunne vært brukt på brukerne. Informantene har en klar formening om hva målene er men opplever vanskeligheter med og nå dem. Det er en sammenheng med at offentlig sektor ofte har ambisiøse mål og at de er idealistiske og vanskelig å oppnå. Noen mål kan også være motstridende. Bakkebyråkraten opplever konstant ressurs mangel i yrket (Lipsky 2010).

6.2.2 NAV'S MÅL OG VERDIER

Informantene ble spurt om deres egne verdier i forhold til NAV`s mål og verdier. Her skårer informantene høyt på samsvar mellom egne verdier og NAV`s mål, og at de indentifiserer seg med NAV`s mål og rammer for arbeidet. Det er noe lavere skår på dette som går på egne verdier og krav til produksjon og effektivitet. 43,2 % mener det er konflikt mellom egne verdier og krav om produksjon og effektivitet. Disse har svart enten 4,5 eller 6, der 6 er i svært stor grad og 1 er i svært liten grad.

Fokuset i dag er på effektivitet og produktivitet (Solheim og Øvrelid 2001), og dilemmaet de offentlige ansatte står i er at bakkebyråkratens behov for å hjelpe og organisasjonens behov for rask og effektiv saksbehandling kan være uforenelige. I tillegg ønsker brukerne en saksbehandler med god tid (Lipsky 2010). I NPM ideologi fokuseres det på effektivitet og målninger og selve arbeidsprosessene får mindre fokus (Stamsø 2010).



Graf 1: Egne mål og verdier og NAV's mål og verdier, gjennomsnittskår.

Graf 1 viser hvordan informantene gjennomsnittlig skårer på påstandene rundt mål og verdier. Informantene skårer lavest på at det *ikke* er konflikt mellom kravet om produksjon og effektivitet.

Rollekonflikten til bakkebyråkraten, hvor de står mellom krav fra ledelse og brukere (Lipsky 2010), og at flere av de ulike målene kan stå i kontrast til hverandre (Solheim og Øvrelid 2001), som effektivitet og brukerfokus kan være med på å forsterke opplevelsen av at det er konflikt mellom produksjon/ effektivitet og egne verdier. Samtidig som profesjonens normer og verdier ikke trenger være forenelig med kravet om produksjon og effektivitet.

Omsorgsdimensjonene i all mellommenneskelig samhandling og skjønnsutøvelsen som preger yrket (Solheim og Øvrelid 2001) kan også medvirke til denne opplevelsen.

6.2.2.1 SAMMENFALLENDE VERDIER

På den nye indeksen «Sammenfallende verdier» skårer kvinner (M=4,94, SE=.837) litt høyere enn menn (M= 4,81, SE,986) differansen ,131 var ikke signifikant, $t(373)=1,269$, $p=.196$ $r=.06$. De i staten skårer (M= 4,93, SE=,892) litt høyere enn de i kommunen (M= 4,76, SE ,834) differansen ,176 var ikke signifikant, $t(372)=1,114$, $p=.107$, $r=.06$. Det at staten skårer litt høyere enn kommunalt ansatte kan skyldes yrkesrollene de har, har hatt tidligere og utdanningsbakgrunn. Det er flere andel sosionomer i kommunen enn staten, og profesjonene kan oppleve at de yrkesetiske verdiene ikke er alltid er i trå med organisasjonens verdier. Fossetøl og Andreassen (2011) fant at de kommunalt ansatte opplevde at det sosialfaglige kom i skyggen og at den sosialfaglige tenkemåten fikk liten plass. Dette kan være årsaker til

at kommunalt ansatte ikke skårer like høyt på egne verdier og NAV`s verdier. Øvrelid og Solheim (2001) beskriver at profesjonsrollen kan komme i konflikt med velferdsetatens sine forventninger. Det er ulike krav til profesjonsrollen gjennom utdanning og i jobben og fra brukerne.

De med lavest utdanning skårer høyest, ikke signifikante forskjeller $F(2,357) = ,762$, $p=.467, r=.06$. Når du startet i NAV er det signifikante forskjeller $F(2,375)=4,903$, $p=.008$, $r=.15$. De før 06 og de etter 09 der det var signifikant forskjell $p=.008$. De som har jobbet lengst kan være mer sosialisert inn i rollen, arbeidsoppgavene og har fått internalisert organisasjonens verdier i seg, som kan være en forklaring.

De som er nyutdannede er sosialisert inn i utdanningens normer, og når de startet i jobb skal de sosialiseres inn i reglene og normene på arbeidsplassen. Dersom man har lav utdanning og har jobbet lenge, har man ingen profesjonen og yrkesetiske regler slik nyutdannede har. Utdanningene kan ha ulike normer for hvordan arbeidet skal utføres og hva man trenger av ressurser for å utføre en forsvarlig jobb (Djupvik og Eikås 2000/2010).

Tabell 8: Sammenfallende verdier og gjennomsnittskåren på ulike bakgrunnsvariabler (signifikanttestet med t-test for 2 grupper Anova for flere grupper).

	«Sammenfallende verdier	N
Leder/avdelingsleder	5,36	36
Veileder mottak	4,77	56
Veileder oppfølging	5,02	131
Saksbehandler	4,77	61
Rådgiver	4,95	35
Annet	4,60	54
Menn	4,81	106
Kvinner	4,94	269
Stat	4,93	290
Kommune	4,76	84
Videregående	4,96	56
Bachelor	4,92	228
Master	4,79	15
Sosionom	4,90	60
Andre bachelorer	4,92	140
Før 2006	5,01	211
2006-2009	4,83	84
Etter 2009	4,66	81

Tabell 8 viser hvordan ulike bakgrunnsvariabler skårer på den nye indeksen «Samefallende verdier». Leder/avdelingsleder skårer desidert høyest og er signifikant, $F(5,367)=4,315, p=.001, r=.23$. Det var signifikant i forhold til veileder mottak ($p=.022$), saksbehandler forvaltning ($p=.019$) og annet ($p=.001$). Leder/avdelingsleder skårer også

høyere på «målekortet» de har andre mål en bakkebyråkratene, og mange i disse stillingene har lite brukerkontakt og føler ikke interessekonflikten og rollekonflikten på samme måte i forhold til ledelsens mål og brukers mål. Ledelsen har ofte andre mål en ansatte som ofte blir forbundet med brukermål (Lipsky 2010).

6.2.3 HVORDAN OPPLEVER DE ANSATTE MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN I NAV?

Informantene skriver at de opplever for stort fokus på måltall fremfor kvalitet og opplever at det ikke telles på alle arbeidsoppgavene. Noen mener mål og resultatstyring er bra og ønsker det gjerne, men at fokus på kvalitet må øke, slik som denne informanten beskriver; «*Bra i forhold til å oppnå etatens mål og resultater. Gir for lite fokus på et godt faglig arbeid....*». og en beskriver sin opplevelse på følgende måte; «*For mange ressurser brukes i registreringsarbeidet*». Informantene opplever det går på bekostning av brukerne, som illustreres i dette sitatet; «*Hva kommer først? Hva er viktigst? Hvem er vi der for? Jeg mener vi skal ha mål og å nå dem. Men jeg synes ikke det skal være den sterkeste drivkraften i alt vi gjør. Drivkraften burde heller være å ha fokus på mennesket, og ha fokus på hvordan det går med dem....*». Kvaliteten blir glemt og det telles kun kvantitet opplever mange av informantene, slik denne informanten beskriver; «*Blir for mye fokus på tallet og for lite på innhold og kvalitet i tjenesten...*»

Sitatene over illustrerer noe av det informantene har gitt uttrykk for, at det er for stort fokus på kvantitet fremfor kvalitet. Andreassen og Fossetøl (2011) fant i sin undersøkelse at deres informanter opplevde at de jobbet for statistikken sin del, saksbehandlingen ble viktigere enn personene. Arbeidsprosessene kommer i skyggen av mål- og resultatstyringen som er et trekk med NPM (Stamsø 2010). Vågen (2012) fant at informantene ønsket mer fokus på kvalitet, noe også informantene i denne undersøkelsen påpeker.

Informantene fra undersøkelsen påpeker at målfokuset går ut over brukerne, fordi resursene brukes på registrering fremfor brukerne. I Andreassen og Fossetøl (2011) sin undersøkelse mente medarbeiderne at kvaliteten var blitt dårligere. Informantene i denne undersøkelsen er ikke spurt om kvaliteten er blitt dårligere, men de påpeker at det går på bekostning av tid til brukerne og at fokuset på kvaliteten er for liten. Krogstrup (2011) påpeker at resultatstyringen sier ingenting om hvordan resultatet er oppnådd. En av informantene opplever det på denne måten; «*Det er stadig nye målebarometer å forholde seg til*» Dette tar veldig mye tid og går direkte på bekostning av effektivitet og brukeroppfølgning. Kvaliteten på tjenestene måles vi ikke på.....».

NPM ønsker å øke både kvaliteten og bli mer effektive (Stamsø 2010), men problem er bare at dersom man skal effektivisere kan kvaliteten på tjenestene gå ned. I NAV veileder vi ikke lengre på samme måte som før. Brukeren har fått mer ansvar for selv å finne ut av sine rettigheter, og orientere seg. Sten (2012) fant at informantene var enige i at kvantitet hadde alt for stort fokus. I etterkant av undersøkelsen i denne oppgaven er det blitt mer fokus på kvalitet gjennom arbeidsevnevurderinger med nasjonale gjennomganger, om kriteriene for vurderingene er oppfylt etter standard prosedyrer og sjekkliste. Men det er et sterkt element av standardisering av arbeidsoppgaver og en del minimumskrav, som fører til at ansatte også her utfører såkalte «må punkt» i kvalitetsvurderingen.

22.juli kommisjonen (2011) fant i sin rapport, at det ble for mange måleindikatorer og at fokuset var på det som kunne måles og at viktige oppgaver ble nedprioritert.

Tabell 9: Mål- og resultatstyring i NAV, gjennomsnittsskår og prosentfordeling på svaralternativer fra 1-6, stemmer ikke i det hele tatt til stemmer helt.

Påstander	Gj.snitt	1(%)	2(%)	3(%)	4(%)	5(%)	6(%)	N
Leder bruker målekortet aktivt	4,77	5,7	3	8,1	13	32,7	37,6	370
Leder har fokus på å nå målene	5,12	1,6	1,3	5,9	12,2	32,4	46,5	376
Målekortet er viktig i egen arbeidshverdag	3,86	11,1	8,9	16,5	24,4	24,1	14,9	369
Opplever at det er for mange indikatorer	4,13	9,2	8,4	16,3	18,2	22,5	25,2	369
Vi måles på de riktige indikatorene	3,43	7,8	12,9	30,5	29,6	15,1	4	371
Målekortet gjør oss mer effektive	3,46	11,4	13,4	23,4	27,5	17,7	6,5	367
Målekortet er med å nå målet om «Arbeid først»	3,51	10,4	13,7	23,6	26,1	18,7	7,4	364
Målekortet hjelper oss med å overholde frister i saksbehandlingen	3,77	8,7	9,8	21,9	24,3	25,7	9,6	366
Målekortet gir brukeren bedre tjenester	3,34	12	13,7	28,4	25,7	14,8	5,5	366
Målekortet gir brukeren raskere tjenester	3,55	8,8	12,1	25,3	30,2	16,8	6,9	364
Målekortet gjør at brukerne prioriteres	3,38	11,5	15,1	27,9	21,1	18,4	6	365

Tabell 9 viser hvordan informantene i gjennomsnitt skårer på de ulike påstandene om mål- og resultatstyring, og hvordan de prosentvis fordeler seg på skalaen fra 1 til 6. Det er 37,6 % av informantene som svarer at det stemmer helt (verdi 6) på spørsmålet om lederen bruker målekortet aktivt i deres hverdag, dette er den verdien som er modus. Innenfor de 3 øverste verdiene befant 83,3 % av informantene seg. Lederen har fokus på at vi må nå målene satt for

min enhet svarer 91,1 % på de tre øverste verdiene. Det at det er fokus på mål fant Syversen (2011) og Andreassen og Fossestøl (2011) i sine undersøkelser. Lederne var opptatt av resultatoppnåelse. Resultatoppnåelse er en del av kjernene i NPM tankegangen, og at ledelsen skal ha fokus på nå resultater og disse skal måles (Rønning 2011, Stamsø 2010). NPM har en tendens til mer byråkratisk kontroll, og fokuset blir på resultatene og hvordan nå disse (Djupvik og Eikås 2002/2010).

På om målekortet er viktig i egen arbeidshverdag skårer 63,4 % på de øverste verdiene, her er modus 4. 11 % besvarte at målekortet ikke var viktig i deres hverdag. Fossestøl og Andreassen (2011) fant at det både uttalt og uuttalt var konkurranse mellom NAV enhetene og fylkene og hvordan de skåret på de ulike indikatorene. Det ble illustrert i følgende sitat fra undersøkelsen utført blant de NAV ansatte i Sør- Trøndelag; «*Blir gjerne et stress moment i arbeidshverdagen. Blir konkurranse mellom de ulike kontorene.....*»

De som besvarer at det ikke er viktig i egen arbeidshverdag kan være enheter som ikke har målekort, eller som har andre stillinger i etaten i forhold til administrasjon og drift. Sten (2012) fant at de som ikke lyktes med å nå målene, distanserte seg fra målekorte, og dermed trenger det ikke være viktig i egen arbeidshverdag.

1 av 4 (25,5 %) svarte at de opplever at det er for mange måleindikatorer, verdi 6=stemmer helt, det er også denne verdien som er modus med 94 respondenter av 369. Og 66,2 % svarte innenfor verdiene 4,5,6. Opplevelsen av for mange indikatorer bekreftes også gjennom tekstsvarene til informantene gjennom disse to sitatene; «*..kan oppstå målkonflikt på grunn av for mange indikatorer.....*» og; «*Den er fornuftig i all hovedsak, men man kunne kanskje konsentrert deg om noen færre resultatkrav*».

I 22.julirapporten (2011) er både mengde indikatorer og hvilke indikatorer de ble målt på kritisert. Sten (2012) fant at det som ble målt på var med på å motivere til hvilke oppgaver som ble prioriterte, og da kan arbeidsprosessen komme i skyggen av resultatoppnåelse slik Stamsø (2010) beskriver. I tillegg blir bare de oppgaver som måles utført og prioritert, andre oppgaver kommer i andre rekke og dette kan gå direkte ut over enkelte brukergrupper. Vågen (2012) fant at de ansatte opplevde at det var for mange parameter i målekortet, som også mange av informantene her opplever.

51,2 % svarte at dette ikke stemmer at de blir målt på de riktige indikatorene, verdi 1,2 eller 3. Flest oppga verdi 3 som sitt svar, de utgjorde 30,5 %. Det er få kommunale indikatorer og det

mangler målinger på kvalitet som informantene nevner i sine sitater. Dermed kan mange oppleve at de ikke blir målt på de viktige indikatorene i arbeidshverdagen, men det som kan telles. I tillegg kan det være ulikt hva ledelsen mener er viktig og hva de ansatte mener er viktig. Dette er det Lipsky (2010) omtaler som en del av interessekonflikten og rollekonflikten bakkebyråkratene opplever. En informant opplever det slik; «*For komplekst og sammensatt*» *Det blir for mange interesser og for mye satsningsområder.*» og en annen; «*For mange indikatorer å styre etter*».

Sitatene illustrerer opplevelsen av at det blir brukt for mye resurser på registrering på bekostning av andre oppgaver. Mange arbeidsoppgaver måles heller ikke, og brukerfokuset blir borte til fordel for fokus på målinger. Sten (2012) fant at informantene ønsket større påvirkningskraft på parameterne, og at de ville ha mål som var forståelig, og noen savnet målinger på det som ikke ble telt. Sosial arbeiderene i Røysum (2010) opplevde for mye fokus på måling og for lite fokus på faglig arbeid i NAV.

Systemet tvinger bakkebyråkraten til å ta stillinger til dilemmaer de ikke har gjort høyere opp i systemet (Solheim og Øvrelid 2001). NAV som andre offentlige bakkebyråkratier har motstridene og ambisiøse mål som er vanskelig å oppnå og vanskelig å operasjonalisere (Lipsky 2010). De må velge å prioritere mellom de oppgaver som skal løses, og da jobbes det med de oppgavene som måles (jfr. 22.julrapporten) og andre oppgaver nedprioriteres. Det kan da bli overmåling og manipulering av mål for å nå resultater.

Tabell 9 viser at 6,5 % svarer at det stemmer helt (6), og 11 % at det ikke stemmer (1) at målekortet gjør oss mer effektive. 51,7 % svarer enten 4,5, eller 6. 1 av 10 mener at det ikke stemmer at NAV blir mer effektive med mål- og resultatstyring som målekortet.

Effektivitetskravet er et av de viktigste i forhold til sammen slåing av etatene, og NPM hadde en klar kritikk på at offentlig sektor var for ineffektiv (Stamsø 2010, Rønning 2011).

Om målekortet hjelper oss å nå målet om «arbeid først» svarer 52,2 % på de 3 høyeste verdiene og 10,4 % svarer verdi 1. «Arbeid først» er en del av virksomhetsstrategien til NAV fra 2011 og fremover. Det har de senere år (2013 og 2014) blitt et økende fokus på indikatorer som handler om arbeidsmarkedet. Dette er indikatorer som jobbmach, som er matching av arbeidsledige opp mot ledige stillinger, arbeidsgiverkontakt, overgang til arbeid og antall stillinger meldt til NAV. «Arbeid først» er et ambisiøst og vagt mål, som er vanlig for offentlig sektor. Innenfor dette målet vil det være behov for prioritering av grupper på tiltak, prioriteringer på å følge opp arbeidsgivere, følge opp brukere i ulike tiltak som praksis og på

lønnstilskudd. Når ressursmangelen er konstant og etterspørselen av tjenestene øker i takt med tilbudet (Lipsky 2010) blir prioriteringene enda vanskeligere. Samtidig som det er flere satsninger fra sentralt, som legger føringer for ulike grupper, og det kan til tider bli svært mange områder som oppleves som fokusområder. Da må de ansatte prioritere blant alle fokusområdene, da de ikke klarer innfri alle målene, eller de kan ta «skippertak» for å nå målene.

At ikke flere av informantene opplever at målekortet er med på å nå målet om «arbeid først» kan skyldes at de bruker mer tid på registrering av tall fremfor brukerne, noe som informantene utdyper i sitatene. De opplever at det går på bekostning av brukerne, også de som opplever mål og resultatstyringen som noe positivt bemerker at kvaliteten blir i bakgrunnen. En informant skriver; «*Det fokuseres på feil ting*» og en annen ; «*Fokus på indikatorene i målekortet medfører at de brukerne som ikke roper høyest/tar kontakt, lettere blir «glemt» i saksbunken, noe som ikke medfører likebehandling.....*»

Andreassen og Fossestøl (2011), Sten (2012), Røysum (2010) fant også i sine undersøkelser at kvantitet gikk foran kvalitet og på bekostning av brukerne. Medarbeiderne mente at kvaliteten ble dårligere og det ble redusert service til brukerne (Andreassen og Fossestøl 2011). En informant skriver; «*Vi ønsker oss mer fokus på kvalitet. Det er mye system som skal tilfredsstilles for å dokumentere det som gjøres. Dette kan oppleves uheldig.*» Vågen (2012) fant også at informantene ønsket mer fokus på kvalitet, og at det var for mange indikatorer.

59,6 % svarer 4,5 eller 6 på om målekortet er med på å bidra til at fristene i saksbehandlingen overholdes. Når det måles på frister blir oppgaver det måles på prioritert, dermed vil det med stor sannsynlighet gjøre at saksbehandlerne overholder fristene. Saksbehandlingen blir viktigere enn personene (Andreassen og Fossestøl 2011), noe som er et trekk ved NPM, arbeidsprosessen kommer i skyggen av fokus på resultatoppnåelse (Stamsø 2010).

Tabell 9 viser at 54,1 % svarer på de tre laveste verdiene når det kommer til om Målekortet hjelper oss med å gi brukerne bedre tjenester. 12 % svarer verdi 1 og 5,5 % verdi 6. Dette kan forklares ved at informantene opplever at de må bruke tid på registrering fremfor brukerne. Slik en informant beskriver her; «*Alt for stort fokus på kvantitativ måloppnåelse, og dermed alt for lite fokus på kvalitetsmessige vurderinger. Det blir ofte kjappe løsninger som ikke alltid er like korrekte og gjennomtenkte.*»

53,9 % skårer på de tre høyeste verdiene om målekortet bidrar til at brukerne får levert tjenestene raskere. Her er modus og median 4. Her er det over 50% som skårer på de tre øverste verdiene slik det er på om målekortet hjelper til å overholder fristene i saksbehandlingen. Dette kan tyde på at NPM og mål og resultatstyring gjør oss mer effektive, og tjenestene blir levert raskere, men kvaliteten blir forringet, og brukerne nedprioritert. Slik Andreassen og Fossetøl (2011), Sten (2012) og Røysum (2010,2013) har funnet i sine undersøkelser, at opplevelsen av at kvaliteten blir dårligere og redusert service til brukerne.

54,5 % skårer på de 3 laveste verdiene om målekortet fører til at vi prioriterer brukerne. 11,5 % svarer verdi 1 og 6 % verdi 6. Over halvparten mener det ikke fører til at brukerne prioriteres, og at de ikke får bedre tjenester, dette kan sees i sammen med at de opplever at målingen går på bekostning av brukerne, slik både min undersøkelse, Andreassen og Fossetøl (2011), Sten (2012) og Røysum (2010) påpeker. Over halvparten av informantene opplever at det gir raskere tjenester, og at vi overholder frister, mens under halvparten av informanten opplever at det fører til at brukeren prioriteres og at tjenestene blir bedre. Tjenestene leveres raskere men kvaliteten blir dårligere. Hos Røysum(2010) var det flere informanter som følte de måtte levere gode tall og glemme brukerne bak tallene.

6.2.3.1 ER DET FORSKJELL UT I FRA OPPLEVELSEN AV BRUKERNE?

NAV er delt opp i ulike enheter og spesialenheter er det ulik grad av bruker kontakt, 86,3 % av informantene svarte at de hadde brukerkontakt. Det er flere menn som svarer nei på om de har brukerkontakt, 17,3 % mens 12,5 % av kvinnene. Det var ingen signifikant forskjell mellom kjønnene og grad av brukerkontakt $\chi^2(1)=1,44, p=.229, \phi=0,63$. Grunnen til at en større andel menn oppgir at de ikke har brukerkontakt, kan skyldes at flere menn jobber ved NAV Fylke/spesialenhetene som har mindre brukerkontakt enn NAV-kontorene som har det til daglig.

Mange av informantene har beskrevet at de opplevde at MRS går på bekostning av brukerne, og dette er funnet i flere tidligere undersøkelser.

Tabell 10: Opplevelsen av brukerne, gjennomsnitt, standardavvik, varians og prosentfordeling på svaralternativer fra 1-6, i svært liten grad til i svært stor grad.

Påstander	Gj. Snitt	St. avvik	Varians	1(%)	2(%)	3(%)	4(%)	5(%)	6(%)	N
Jeg opplever konflikt mellom brukernes ønsker og NAV's mål.	3,33	1,195	1,429	6,4	21,2	23,9	31,8	15,1	1,6	377
Jeg opplever at brukernes meninger og ønsker blir tatt hensyn til i mitt arbeid.	4,56	,998	,997	1,4	1,9	10,3	25,2	48	13,3	369
Jeg opplever å bruke mye tid på saksbehandlingssystemene, møter, og internt samarbeid, på bekostning av brukerne.	3,71	1,533	2,349	8,1	19,1	15,6	20,2	23,7	12,6	371
Jeg opplever at brukerne stiller store krav til NAV.	4,5	1,127	1,270	2,2	3,8	10,2	26,3	41,1	16,4	372
Jeg opplever å ha god oversikt over brukernes totale situasjon.	4,23	1,057	1,117	3,3	2,4	13,8	35,5	38,8	6,2	369

Tabell 10 viser at de fleste informantene opplever at brukernes meninger og ønsker blir tatt hensyn til i eget arbeid med en gjennomsnittskår på 4,56, som er høyeste gjennomsnittskår for disse påstandene. Her svarer hele 86,4 % verdi 4,5 eller 6. Mange av informantene uttalte at deres motivasjon for jobbe i NAV nettopp var brukerne. En informant beskriver det slik: «*Bidra til at mennesker får et godt arbeid- og hverdagsliv gjennom det NAV har å by på*». En annen beskriver sin motivasjon på følgende måte; «*Å gjøre en forskjell i folks liv, motivere og være medmenneske i en vanskelig tid, gi folk en sjanse på mestring*».

56,9 % av informantene svarer verdi 4,5 eller 6 på spørsmålet om de opplever å bruke for mye tid på saksbehandlingssystemene, møter og internt samarbeid, på bekostning av brukerne. Her er det også størst varians og standardavvik. 1 av 10 har svart 1, og opplever dette i svært stor grad. En informant beskriver opplevelsen av mål – og resultatstyringen i NAV på følgende måte; «*Det er et problem at NAV blir mer en produksjonsbedrift enn en kompetanse bedrift. Det blir for mye arbeid for å få tallene inn på rett plass i rett system og dette går utover det tilbudet som gis til brukerne.*»

En annen informant skriver følgene ; «*Det brukes veldig mye tid på møter, papirer og dokumentasjon. Etter min vurdering alt for mye...*»

Dette illustrerer noe av problematikken med NPM og at arbeidsprosessene kommer i bakgrunnen (Stamsø 2010). Å nå resultatene blir det viktigste. Saksbehandlerne kan til slutt nøye seg med at brukerne får den beste behandlingen som er mulig under de forutsetningene bakkebyråkratene har (Lipsky 2010). Konfliktdimensjon som ligger i byråkratiet med at de ansatte skal være effektiv og nå mål opp mot omsorgskravet som ligger i mellommenneskelig samhandling (Solheim og Øvrelid 2001).

80,5 % av informantene svarer verdi 4,5 eller 6 på at de opplever å ha god oversikt over brukerens totale situasjon, med et gjennomsnitt på 4,23. Det var signifikant positivt forhold mellom «Målekortet» og «jeg opplever å ha god oversikt over brukernes totale situasjon» $r=,132, p<.,05$.

Det er et signifikant forhold mellom «målekortet» og «brukerne stiller store krav til NAV», $r=,255 p<0,01$. Informantene har et gjennomsnittsskår på 4,5 på denne påstanden. Dette kan henge sammen med forventningene mange brukere har til NAV og offentlig sektor.

Bakkebyråkratene står mellom kravene til lederne og kravene til brukerne. Øker tilførselen på tjenesten øker også etterspørselen, slik at ressurstilgangen oppleves hele tiden å være for liten (Lipsky 2010). Når ikke det blir satt av tilstrekkelig med tid til kompetanseheving slik Andreassen og Skinnarland (2011) påpeker, kan dette føre til at ansatte ikke strekker til i forhold til de forventninger som stille både sentralt og lokalt. En av informantene beskriver følgene; «Jeg er av den oppfatning av at det forventes ALT for mye av ansatte i NAV. vi går hjem med dårlig samvittighet overfor brukere, kollegaer, ledere fordi vi ikke har rukket å gjøre det som forventes av oss.» Opplevelsen av konstant ressursmangel og at det er mange og ambisøse mål og forventninger både fra brukerne og fra ledelsen (Lipsky 2010) kan være forklaringen til en slik opplevelse. Klarer ikke å innfri alle forventninger som kommer fra de ulike holdene. Dette forsterker dilemmaene og opplevelsen av rollekonflikt, ressursmangel og interessekonflikten som ligger i bakkebyråkratiet. Ressurskartleggingen i NAV viser også at ressursene mellom kontorene er svært ulike fordelt, og at NAV har en utfordring i forhold til ressursituasjonen (Langeland og Galaasen 2014).

6.2.3.2 ER DET FORSKJELLER MELLOM KJØNNENE ?

Tabell 11 viser at det er kvinnene som skårer høyere ($M=4,93, SE=,909$) og menn skårer litt lavere på «målekortet» ($M= 3,65, SD= 1,136$). Forskjellen i gjennomsnittet 0,284 var signifikant $t(156,879)= 2,228 p=,023$, men det representerte en liten effekt $r= 0,179$. Det er flere kvinner som har svart, men det jobber også en større andel kvinner i NAV enn menn.

Mennene som er færre blir mer sårbare for ekstremverdier, og de har litt høyere standardavvik på alle påstandene. Blant mennene er det en høyere prosentandel som svarer verdi 1 på alle påstandene inkludert «målekortet» i forholden til andelen kvinner som svarer på verdi 1.

Tabell 11: Mål og resultatstyring og gjennomsnittsskår for kjønn (t-test).

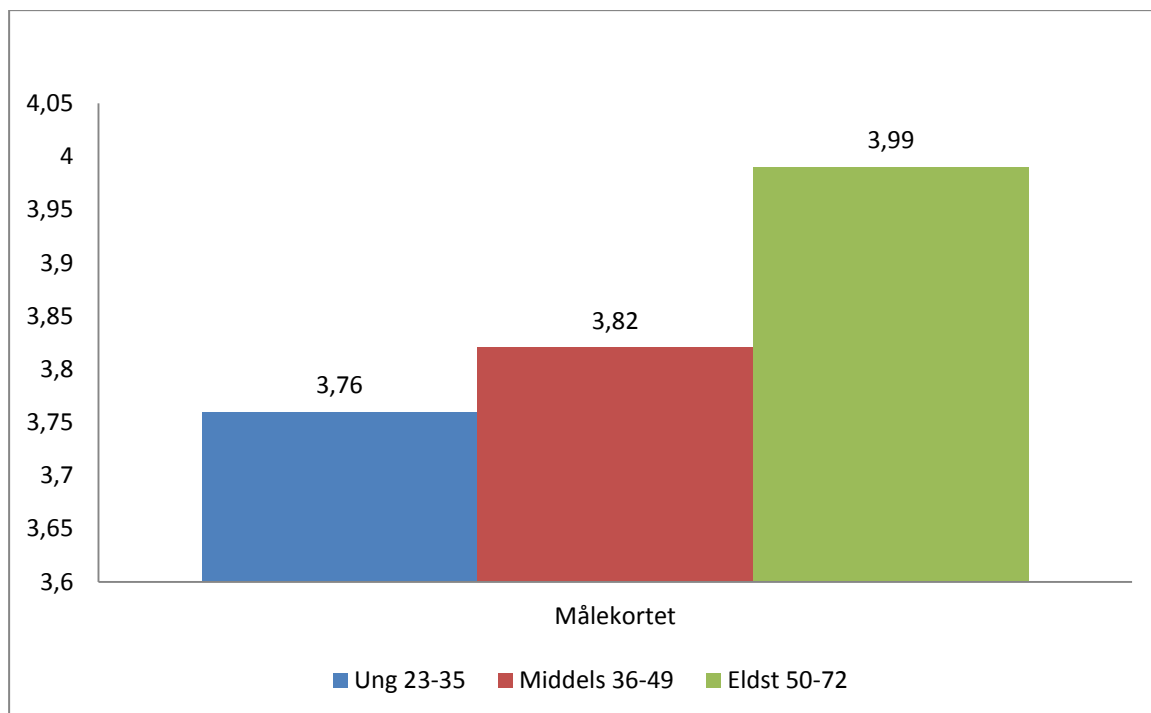
Mål – og resultatstyring	Gjennomsnitt	Kvinner gj.snitt	Menn gj.snitt
Leder bruker målekortet aktivt	4,77***	4,93	4,36
Lederens fokus på å nå målene	5,13*	5,21	4,93
Målekortet er viktig i min arbeidshverdag p=,012	3,86	4	3,51
For mange måleindikatorer	4,12	4,15	4,04
Måles på de riktige indikatorene	3,43	3,48	3,28
Mer effektive	3,46	3,51	3,32
"Arbeid først"	3,5	3,58	3,3
Overholder frister i saksbehandlingen	3,77	3,84	3,58
Bedre tjenester	3,33*	3,42	3,1
Raskere tjenester	3,54	3,56	3,5
Brukerne prioriteres	3,37	3,43	3,2
Målekortet	3,86*	3,94	3,66

*p<.05 **p<.01 ***P<.001

Den laveste gjennomsnittsskåren har påstanden om en opplever at målekortet er med på å gi brukerne bedre tjenester. Sten (2012) fant at de ansatte opplevde lite involvering i mål og resultatstyringen i NAV. Dette kan også være en forklaring på lav skår, dersom informantene ikke er involvert, tror på eller forstår målene. Det er ingen studier som har sett på denne kjønnsforskjellen, men dette kan henge sammen med hvor du jobber og hvilke arbeidsoppgaver informantene har. Flere kvinner har lav utdanning, og de skårer høyest på MRS.

6.2.3.3 ER DET FORSKJELLER MELLOM ALDER?

Graf 2 viser at der var små forskjeller mellom alder, men de eldste skårer desidert høyest. Det var ikke signifikante forskjell mellom alder og «Målekortet» ,F(2,373)= 1,829,p=.162,r=.09. De forskjellene som finnes kan skyldes sosialisering inn i en etat over mange år, eller det kan handle om utdanningsnivå, og at de yngste har høyest utdanningsnivå og er på forhånd sosialisert inn i utdanningene. De eldste er mer sosialisert inn i organisasjonen, og har ikke profesjonsutdanning, men etatsutdanning. Dette i motsetning til de yngre som har utdanning og kan være mer koblet til profesjonsnormer og verdier. Profesjonen anses ofte å være sterkt knyttet til normer i forhold til mye annet arbeid (Svensson 2008).



Graf 2: Alder og gjennomsnittskår på «målekortet» (Anova)

6.2.3.4 ER DET FORSKJELL MELLOM UTDANNINGSNIVÅENE?

Når det kommer til utdanning er det de med videregående utdanning som skårer høyeste på alle spørsmålene om mål- og resultatstyring, foruten om at de opplever det er for mange måleindikatorer, der er det de med bachelor som skårer høyest. Det var signifikante forskjeller på utdanningsnivå og skåren på «målekort», $F(2,352)= 7,528, p=.001, r= ,20$. De med videregående utdanning skårer høyest, 4,3 i forhold til de med master utdanning 3,66 ($p=.001$) og bachelor med snitt på 3,8 ($p=.002$).

Utdanningen i befolkningen har økt, de yngste har høyest utdanning. I forhold til alder er det de med lavest utdanning som har jobbet lengst i etaten, er eldst og disse skårer mer positivt til mål- og resultatstyring. Blant informantene har 31,3% master eller mer blant de som er mellom 23-35 år, mens de som er 50-72 er det 17,6 % som har master eller mer. Av de som hadde videregående utdanning var hele 65,5 % mellom 50-72 år. I NAV i Norge (kun statlige ansatte) har 18 % mer en 4 år høyskole (www.nav.no³).

At de eldste skårer mer positivt kan skyldes utdanning, sosialisering inn i yrket, sosialisering inn i organisasjonen. Fra gamle Aetat var de mer resultatorientert og trygd mer regelorientert, mens sosialetaten var behovsorientert (Helgøy m.fl.2010). Profesjonsrollen kan komme i kontrast til velferdsstatens forventninger og føringene for profesjonen (Solheim og Øvrelid

2001). Profesjonelt arbeid anses ofte å være sterkt koblet til normer enn mye annet arbeid (Svensson 20008). Derom du ikke har profesjonsutdanning er du ikke knyttet til normene eller de yrkesetiske prinsippene for utdanningen. Dersom informantene har tatt etatsutdanning har arbeidsgiver kunnet forme ansatte, mer en gjennom en profesjonsutdanning. NAV underviser på ulike utdanninger, men langt fra alle.

6.2.3.5 ER DET FORSKJELLER PÅ HVOR INFORMANTENE ER ANSATT?

Det er svært små forskjeller på om du er statsansatt eller kommunal ansatt. «Lederen bruker målekortet aktivt» skårer kommunalt ansatte høyere ($M= 5,05$, $SE= .1,118$) enn statsansatte ($M= 4,69$, $SE=1,457$), denne forskjellen var signifikant $t(363)=-2,385$, $p=.018$, $r=.12$. «Målekortet er viktig i egen arbeidshverdag», her kårer de statlige høyere ($M= 3,97$, $SE=1,515$) en de kommunalt ansatte ($M= 3,55$, $SE=1,516$), denne forskjellen er signifikant $t(362)= 2,229$, $p=.026$, $r=.11$. Det at statsansatte opplever det mer viktig i sin arbeidshverdag kan skyldes at det er et statlig styringsverktøy og flest statlige målinger. Sten (2012) og Andreassen og Fossetøl (2011) fant også at de kommunalt ansatte følte at de ikke ble like godt ivaretatt og at det var få kommunale mål. Røysum (2010, 2013) fant ut at sosialarbeideren følte det var lite plass til faglig arbeid, at staten styrte og at sosialarbeider rollen var under press. Det er færre kommunalt ansatte som har svart, da det er færre kommunalt ansatte i NAV en statlige, men standardavviket var større bland de statsansatte enn de kommunalt ansatte, slik at spredningen var størst blant de statlige og ikke de kommunalt ansatte som kunne ha vært sårbar for ekstremverdier. På den nye indeksen om målekortet er det ikke forskjeller, her skårer både stat og kommune 3,87.

6.2.3.6 ER DET FORSKJELLER PÅ HVA INFORMANTENE ER ANSATT SOM?

De som er ansatt som avdelingsledere/ledere skårer høyest på alle spørsmålene om målekortet nær som «Lederen bruker målekortet aktivt», her er det oppfølging som skårer høyest. Og på «Opplevelsen av for mange indikatorer» her er det mottak som skårer høyest. Avdelingsleder/leder skårer likt med forvaltning på «lederen min har fokus på å nå målene satt for min enhet». Ledernivået skårer over 4 på alle spørsmålene, mens de andre ansatte rollene er under 4 på alle foruten om de to påstandene om lederens fokus på mål- og resultatstyring. Mål- og resultatstyring er et ledelsesverktøy som beskrevet innledningsvis, om mål- og resultatstyring i NAV. Ledernivået har andre roller i enhetene, og de kan ha annen type utdanning, og de forholder seg til mål- og resultatstyring mer enn brukerne. Lederne jobber ikke i førstelinjen, selv om noen ledere er mer inne i produksjonen og brukerspørsmål.

Ledere var mer positiv til arbeidslinja enn veiledere i følge Terum mfl (2012). Vågen (2012) fant at målekortet opplevdes å være et lederverktøy og at lederne var pådriverne.

Det var en signifikant effekt på hvor du jobbet og skåren på målekortet, $F(5,364)=8,071, p=.000, r= .31$. Leder/avdelingsleder ($M=4,52$) skårer høyere på «målekortet» i forhold til de andre ansatte rollene informantene har, og var signifikant i forhold til alle andre ansatte roller nær som forvaltning ($M=3,95$). Ansatte kan ha ulike perspektiver på hva som skal prioriteres framfor ledelsen. Ledelsen har som mål å øke produktiviteten og effektiviteten, mens ansatte må utføres store mengder oppgaver med få resurser, som betyr at de må utvikle snarveier og forenklinger. Interessen til ansatte og ledelsen er atskilt og det oppstår interessekonflikt (Lipsky 2010). Dersom profesjonsutøvere som er satt til å vurdere komplekse saker opplever å bli oversett kan det svekke tilliten til ledelsen og arbeidsmotivasjonen (Johnsen 2007).

Behovet til den ansatte for å hjelpe kan være uforenlig med organisasjonens krav til å kontrollere, dømme eller styre brukeren, og de ansatte kan oppleve rollekonflikt (Lipsky 2010). Dermed møter man den viktige konfliktdimensjonen med effektivisering og omsorgskravet som er i all mellommenneskelig samhandling (Solheim og Øvrelid 2001).

6.2.3.7 ER DET FORSKJELL PÅ HVILKET KONTOR INFORMANTENE JOBBER VED?

Tabell 12 viser at Fylke/spesialenhet skårer lavest på «målekortet» og det er uthevet for enheten som har høyest skår på den enkelte påstand. Det var en signifikant effekt av hvor du jobbet og skåren på «Målekortet» $F(4,362)= 5,470, p=,000, og r= 0,23$, som er under middels effekt. Fylke/spesialenhet er signifikante i forhold til NAV kontor Trondheim $p=,000$, NAV kontor > 15 $p=,006$ og Forvaltning $p= ,029$.

Lederne i bykontorene har høyt fokus på målekort, de er også mange ansatte og kan påvirke resultatet for hele fylke i større grad enn mindre NAV kontor. Informantene uttalte også at de opplevde konkurranse mellom enhet, slik også Andreassen og Fossetøl (2011) og Sten (2012) fant i sine undersøkelser.

Tabell 12: Gjennomsnittskår for de enkelte enhetene på mål- og resultatstyrings påstandene. (Anova).

	NAV Trondheim	NAV > 15	NAV <15	Forvaltning	Spesialenhet/Fylke
Leder bruker målekortet aktivt***	5,28	5,06	4,78	4,33	3,76
Leder har fokus på å nå målene***	5,44	5,11	4,81	5,4	4,41
Målekortet er viktig i egen arbeidshverdag***	4,11	3,97	3,61	4,11	3,25
Opplever at det er for mange indikatorer***	4,29	4,56	4,55	3,76	3,2
Vi måles på de riktige indikatorene***	3,48	3,72	3,1	3,71	3,02
Målekortet gjør oss mer effektive***	3,73	3,68	3,12	3,49	3
Målekortet er med å nå målet om «Arbeid først»	3,8	3,63	3,34	3,31	3,27
Målekortet hjelper oss med å overholde frister i saksbehandlingen	3,95	3,98	3,56	3,73	3,31
Målekortet gir brukeren bedre tjenester	3,53	3,31	3,02	3,44	3,22
Målekortet gir brukeren raskere tjenester	3,65	3,61	3,22	3,57	3,57
Målekortet gjør at brukerne prioriteres «Målekortet»***	3,44	3,48	3,26	3,35	3,35
	4,06	4,02	3,67	3,93	3,39

*p<0,05**p<0,01 ***p<0,001

Forvaltning skårer høyt på er at lederen har fokus på å nå målene satt for enheten, og det er en signifikant effekt mellom hvor du jobber og at lederen har stort fokus på å nå målene satt for enheten, $F(4,362)=11,507, p=,000, r=0,33$, som er en medium effekt. (signifikant NAV kontor <15 $p=,016$ og Fylke/spesialenhet $=,000$). Det var også signifikant effekt av hvor du jobbet og opplevelsen av at du ble målt på de riktige indikatorene $,F(4,357)=4,387, p=,002, r=0,21$ som er liten effekt. (signifikant mellom forvaltning og Fylke/spesialenhet $p=,022$). Dette kan forklares med at de jobber etter norm tid og de har frister på saksbehandlingen, de er produksjonsstyrt. De har mange frister i saksbehandlingen og det er lettere å ha slike mål, en overgang til arbeid, fordi det er mål som den enkelte kan påvirke selv til en viss grad.

Forvaltning er en produksjonsbedrift og mye av den gamle kompetansen fra trygd har gått over med oppretting av disse enhetene (Andreassen og Fossestøl 2011). Her er saksbehandler rollen de grunnleggende, i sosialtjenesten er hjelperrollen som baserer seg på mye skjønn mens Aetat har rekruttert fra flere utdanninger og har en rettlederrolle (Helgøy mfl. 2010). Aetat har vært mer resultatorientert og trygd retthetsorientert, dermed kanskje ikke forvaltning

med mye gammel trygdekompetanse skåre høyest, men heller lavere (se tabell Helgøy m. fler 2010). Noe av det sammen fant Solheim(1992 i Solheim og Øvrelid 2001) i sin studie, der hun kom fram til 3 ulike saksbehandlere i trygdekontorene.

6.2.3.8 ER DET FORSKJELLER PÅ NÅR INFORMANTENE STARTET I NAV?

Tabell 13 viser at På «målekortet» er det de som startet før 2006 som skårer høyest 3,98 og de etter 2009 lavest med 3,67. Det var en signifikant effekt når du startet og opplevelsen av «målekortet», $F(2,370)=3,615, p=0,028, r= 0,13$, som er en liten effekt. De som har jobbet lengst I NAV skårer høyere på mål- og resultatstyringen. Før 2006 og etter 2009 på «Målekortet» var det signifikante forskjeller $p=0,44$.

Tabell 13: Når informantene startet i NAV og gjennomsnittskår på mål- og resultatstyring og «målekortet» (Anova).

Påstander	Etter 2009	N	2006-2009	N	Før 2006	N	Sig
Leder bruker målekortet aktivt	4,63	80	4,98	83	4,74	204	,255
Leder har fokus på å nå målene	5,02	81	5,18	84	5,14	208	,631
Målekortet er viktig i egen arbeidshverdag*	3,52	79	3,76	83	4,06	204	,021
Opplever at det er for mange indikatorer	3,91	79	4,47	83	4,07	204	,064
Vi måles på de riktige indikatorene*	3,32	79	3,22	83	3,58	206	,048
Målekortet gjør oss mer effektive	3,24	79	3,30	83	3,62	203	,065
Målekortet er med å nå målet om «Arbeid først»*	3,31	78	3,23	80	3,70	203	,012
Målekortet hjelper oss med å overholde frister i saksbehandlingen*	3,53	80	3,55	83	3,96	200	,018
Målekortet gir brukeren bedre tjenester*	3,19	77	3,07	83	3,50	203	,030
Målekortet gir brukeren raskere tjenester*	3,35	79	3,31	81	3,72	201	,022
Målekortet gjør at brukerne prioriteres*	3,14	78	3,12	83	3,58	201	,011
«Målekortet»*	3,67	81	3,76	84	3,98	208	,028

* $p=,05$

Blant de som har jobbet lengst er det flere som har videregående utdanning. De som har jobbet kortest trenger ikke være sosialisert inn i yrkesrollen i like stor grad som de som har jobbet over en lengre periode. Samtidig har flere av dem høyere utdanning og er sosialisert inn i yrkesetiske retningslinjer og profesjonens normer, og kan da oppleve interessekonflikt og rollekonflikt (Lipsky 2010). I tillegg jobber flest av de nytilsatte i NAV kontor, I Trondheim er 22,4% ansatt etter 2009, 28,6% ansatt etter 2009 i NAV kontor >15 og 28,8% i NAV kontor < 15, mens i forvaltning er det kun 18,6 % ansatt etter 2009 og Spesialenhet/fylke

er det 9,4%. NAV kontorene står i skvisen mellom ledelsens krav og brukernes krav som både fører til rollekonflikt, interessekonflikt (Lipsky 2010) og konflikt i forhold til profesjonen (Solheim og Øvrelid2001).

6.2.4 UTDANNINGSBAKGRUNN OG PASSER UTDANNINGEN I JOBBEN

Når det kommer til om respondentene opplever at utdanningen de har passer til det arbeidet de utfører i NAV svarer 70,2 % av respondentene på de to øverste verdiene (5 og 6).

Sosionomene som egen yrkesgruppe opplever at utdanningen passet bedre enn gjennomsnittet og andre bachelorer. Dette kan forklares ved hjelp av fokuset i sosialt arbeid, og ferdighetstrening og forståelsen av samfunnet og sosiale problem. Sosionomen trenes i samtaleteknikk, ferdigheter og hvordan jobbe med mennesker.

Tabell 14: Gjennomsnittskår på opplevelsen av at utdanningen passer til jobben (Anova for flere grupper og t-test for 2 grupper).

	Passer utdanningen til jobben?	N	sig	r.
Gj.snitt alle	4,8	379		
Menn	4,72	107		
Kvinner	4,82	268		
Gj.snitt kjønn	4,77	375	P=,40	0,043
Stat	4,78	290		
Kommune	4,86	85		
gj.snitt stat/kommune	4,82	375	P=,54	0,031
Videregående	4,53	57		
Bachelor	4,94	227		
Master	4,68	74		
gj.snitt utdanning	4,82	358	P=,020	0,15
Før 2006	4,95	211		
2006-2009	4,71	84		
Etter 2009	4,48	81		
gj.snitt startet i NAV	4,8	376	P=,038	0,15
NAV Kontor Tr.heim	4,9	127		
NAV Kontor>15	4,87	62		
NAV kontor < 15	4,6	58		
NAV Forvaltning	4,46	69		
NAV Fylke/spesialenhet	5,09	54		
Gj.snitt kontor	4,79	370	P=0,31	0,19
Sosionomene	5,13	60		
Helse/sosial(ikke sosionomene)	5,03	33		
Alle andre utd.	4,70	286		
Gj.snitt sosionomer/helse/alle andre	4,95	379	P=,008	0,15

Tabell 14 viser hvordan informantene skårer i forhold til om de opplever at utdanningen passer til den jobben de gjør. Sosionomene opplever at deres utdanning passer bedre og det var en signifikant effekt på hvilken utdanning du hadde og skåren på om utdanningen passet i jobben, $F(2,376)=4,855, p=.008, r=0,15$. At sosionomene skårer høyere kan ha en sammenheng med at sosialt arbeid handler om å møte mennesker (Røysum 2013), relasjonskompetansen og en rekke ferdigheter i møte med mennesker (se Shulman 2003). En av informantene beskriver det slik; «Arbeid med mennesker, relasjonskompetansen. Mennesker som kan være i en vanskelig livssituasjon, kompetanseområde til sosionomer. Kan derfor på en god måte hjelpe folk tilbake i arbeid. «sosionom» betyr «den som kjenner samfunnet»

Av de som jobbet i kommunen og hadde bachelor var 55,8 % sosionomer, i staten var 21,4 % sosionomer av bachelor utdanningene. Blant sosionomer var 29 ansatt i kommunene og 30 i staten, slik at om informantene var statsansatt eller om de var ansatt i kommunene opplever de at utdanningen passet bedre. 89,8 % av sosionomene jobbet i NAV kontor, i førstelinjen. 58,3 % jobbet som veileder oppfølging. Sosialarbeideren er utdannet til å jobbe med komplekse saker og klienter med mange problemer, og har gjennom utdanning og faglig kompetanse stort fokus på ferdigheter i samtalen med brukere. Sosialt arbeid handler om å møte mennesker, opparbeide tillit og gode relasjoner til brukerne (Røysum 2013).

Tabell 15: Rolle i kontoret og gjennomsnittskår på om utdanningen passer (Anova).

Rolle	N	Gj. Snitt	Std.avvik	Varians
Veileder mottak	55	4,56	1,198	1,436
Veileder oppfølging	131	4,92	1,016	1,031
Saksbehandler Forvaltning	60	4,20	1,190	1,417
Leder/avdelingsleder	37	5,32	,915	,836
Rådgiver	35	5,11	,796	,634
Annet	55	4,85	1,008	1,015
Totalt	373	4,80	1,090	1,188

$P=,000$ og $r=,301$ medium effekt.

Tabell 15 viser hvordan informantene skårer i gjennomsnitt på hvordan de opplever utdanningen passer med bakgrunn i hvor de jobber. Det var signifikante forskjeller mellom hvordan du opplevde utdanningen passet og hvor du jobbet. $F(5,367)= 7,351, p=000$. De som skårer høyest her er leder/avdelingsleder, og de er signifikante i forhold til mottak $p=,010$ og forvaltning $p=,000$. I tillegg til at forvaltning er signifikant fra leder/avdelingsleder er de også det for veileder oppfølging $p=,000$, og annet $p=,013$, og rådgiver $p=,001$.

En informant beskriver hvorfor utdanningen passer eller passer ikke på følgende måte; *«Har ikke så mye relevant utdanning. I NAV trengs folk som passer til å ha kontakt med mennesker, da hjelper det ikke alltid å ha lang utdanning. Mine kvalifikasjoner bygger mer på bred erfaring fra arbeidslivet»* Kompleksiteten i brukernes situasjon vil kreve kompetanse og fagligutdanning. Det satses på utdanning innenfor MI (motiverende intervju) i Sør-Trøndelag og på grunn av økt fokus på sikkerhet er kommunikasjon spesielt viktig. Mange opplever utfordringer med å håndtere de komplekse og sammensatte situasjonene til brukerne, og for at arbeids- og velferdsetaten skal lykkes med sine mål er en nødt å ha kompetanse på menneske, samfunnet, sosiale problem og ulike metoder som ansatte kan benytte i møte med brukeren. I årene fremover vil denne kompetansen bare bli mer viktig, da det blir mer selvbetjening og de brukerne som fortsatt vil komme på NAV er de som opplever en svært vanskelig livssituasjon. Da vil kunnskapen til sosialarbeideren være mer relevant en noen gang. Det å kunne ta kontakt/snakke med mennesker vil ikke kunne erstatte en faglig utdanning.

Etter reformen er de i forvaltning blitt en egen enhet som saksbehandler og utbetaler ytelser, de har ikke brukerkontakt ansikt til ansikt, men over telefonen. Forvaltning er mer produksjonsstyrt og jobber med en liten del av brukerens situasjon. Ikke alle her har juridisk kompetanse men har lang erfaring fra Trygd eller Aetat, slik denne informant beskriver ; *«Det er mange som har lang fartstid i etaten uten en formell kompetanse men mye erfaringskunnskap og eventuelt «Trygde/Aetat» skole.*

De ulike yrkesrollene og følelsen av om de passer eller ikke passer inn i NAV i dag kan være med på å påvirke hvordan man opplever at utdanningen passer i forhold til jobben (se Helgøy mfl. 2010).

6.2.4.1 SOSIONOMENE

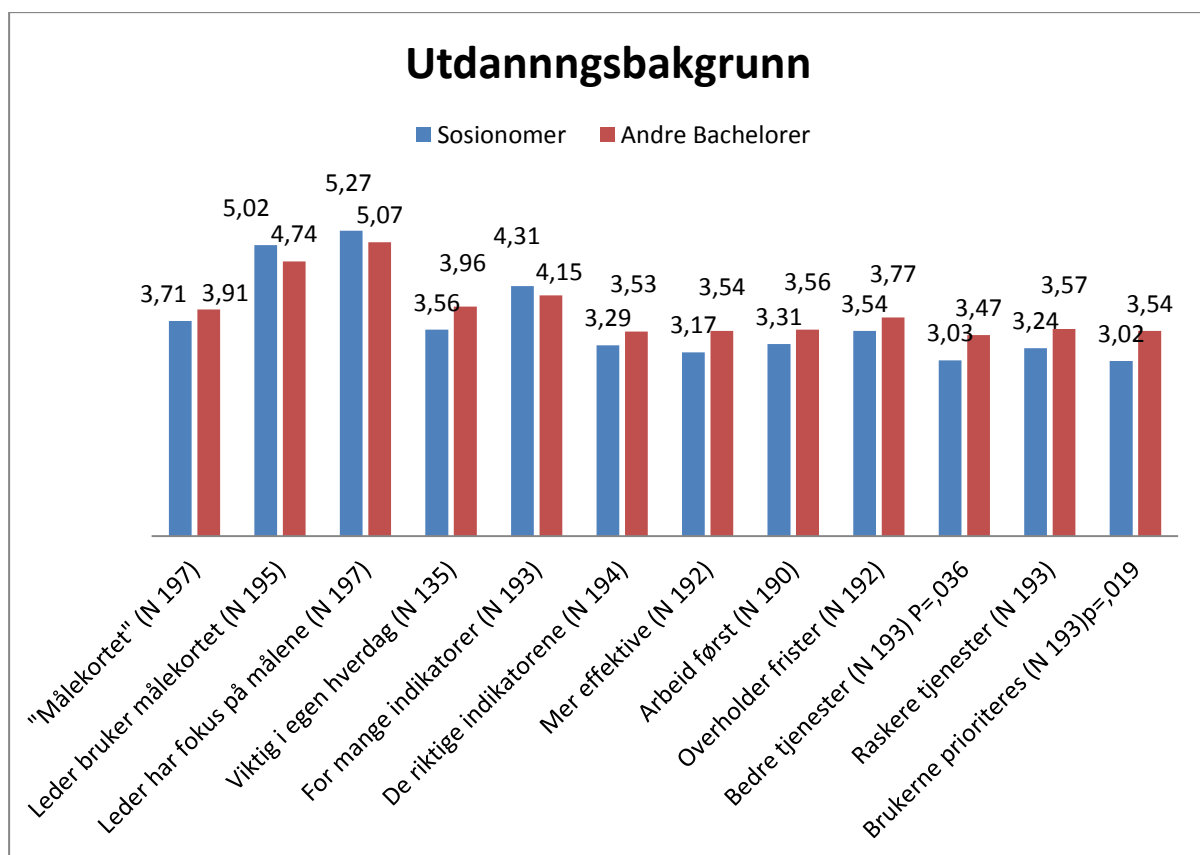
Totalt var det 60 sosionomer i utvalget(N 383). Av alle ansatte i staten var bare 10,6 % sosionomer, resten hadde annen bakgrunn, i kommunen var 34,1 % sosionomer. 17,3 % av kvinnene var sosionomer og 11, % av mennene.

Av sosionomene jobbet 58,3 % om veileder oppfølging. På forvaltning jobbet 6,7 % av sosionomene.

«Sosionomutdanningen passer meget godt for å jobbe i NAV» skrev en av informantene.

6.2.4.2 ER DET FORSKJELL MELLOM UTDANNINGSBAKGRUNN ?

Graf 3 viser at Sosionomene skårer noe lavere på de fleste spørsmålene. Opplevelsen av «målekortet skårer andre bachelorer ($M=3,91, SE=.995$) høyere enn sosionomene ($M=3,711, SE=.934$) det er ikke signifikant $t(191)=-1,346, p=.180, r=.09$. På opplevelsen av at brukeren får bedre tjenester, skårer andre bachelorer ($M=3,47, SE=1,342$) høyere enn sosionomene ($M=3,03, SE=1,286$), resultatet var signifikant $t(191)=-2,107, p=.036$, og det representerte en svak effekt $r=.15$. På opplevelsen av at brukerne prioriteres, skårer andre bachelorer ($M=3,54, SE=1,412$) høyere enn sosionomene ($M=3,02, SE=1,396$), resultatet var signifikant $t(191)=-2,367, p=.019$, og der representerte en svak effekt $r=.16$.



Graf 3: Utdanningsbakgrunn, sosionomer og andre bachelorer og gjennomsnittskår på mål- og resultatstyrings påstandene (t-test).

Sosionomene opplever at lederen bruker målekortet aktivt, har fokus på å nå målene, mer enn andre bachelorer, og de skårer høyere på at de opplever at det er for mange indikatorer, uten at det er signifikante forskjeller. En beskriver mål- og resultatstyringen slik; «Har blitt vant til at det er et verktøy vi må forholde oss til. Det er motiverende å oppleve gode tall og se at vi er på riktig vei. Vi er blitt flinkere til å fokusere på kvalitet det siste året, i tillegg til kvantitet.»

Enn annen er også positiv til mål- og resultatstyringen og opplever det motiverende og skriver; *«Jeg opplever mål og resultatstyring som en motivasjonsfaktor. I tillegg gjør det at vi fokuserer på de områder vi måles på, som igjen fører til at brukerne får bedre hjelp.»*

En annen opplever det mer vanskelig; *«Synes det er vanskelig med mål og resultatstyring, vanskelig å oppnå alle mål på grunn av tidspress».*

Profesjonsrollen kan komme i kontrast til velferdsstatens forventninger og føringer for profesjonene (Solheim og Øvrelid 2001). Profesjonelt arbeid anses å være sterkere koblet til normer enn annet arbeid. Kontrollen av profesjonene skjer gjennom byråkratiske teknikker som rutiner, hierarkier og innebygd sosialisering og overbevisning (Svensson 2008).

Sosionomene skårer noe lavere på en del av påstandene, men av sitatene går det frem at sosionomene også opplever mål- og resultatstyring som motiverende. Det at sosionomene som grupper skårer lavere kan skyldes både interessekonflikter, rollekonflikter, de yrkesetiske normene de har gjennom utdanningen, skjønnsutøvelse og at det oppleves å gå og bekostning av brukerne, samt at det er få mål om går på sosial faglig kompetanse og kvaliteten i arbeidet.

En beskriver her utfordringen med fokus på arbeid for de som ikke kan arbeide; *«Savner fokus på velferden. Fokus er arbeid og det er viktig, men vi har en gruppe brukere som i realiteten ikke vil klare de kravene- vi har få virkemidler i møte med denne gruppen, meningsfylt hverdag og sosial trening, aktivitet er mer enn nok i noen saker.»*

En annen beskriver sin opplevelse av mål - og resultatstyringen slik; *«Opplever mye sammenligning, og kanskje litt for mye tidsbruk i.f.t. Å finne ut hvorfor det er ulikheter. Som person er jeg mer opptatt av jobben vi gjør direkte knyttet mot bruker. Men skjønner samtidig at det faktisk må være både styring, mål og resultat»*

De nye formene for kontroll, kvalitetsvurderinger og mål er blitt mer framtrødende enn profesjonell kollegial kompetanse, arbeidsorganisatorisk profesjonalisme er mer framtrødende på bekostning av yrkesorganisasjonsprofesjonalisme (Svensson 2008). Dette er i tråd med NPM ideologi. Profesjonskunnskapen får mindre verdi.

Andreassen og Fossestøl (2011) fant at kommunalt ansatte opplevde at det sosialfaglige kom i bakgrunnen av det statlige og de måtte bruke tid på statlig saksbehandling. Røysum (2010) fant at mange sosialarbeidere opplevde at det var staten som bestemte hvilke oppgaver som skulle løses og hvordan fagutviklingen skulle være. Dette kan være med å forklare hvorfor

sosial arbeideren skårer lavere enn andre bachelorer på mål - og resultatstyringen. Sosialarbeiderne opplevde en stor forventning om at brukerne skulle tilpasses systemet og samfunnet (Røysum 2013). Dette er med på å forsterke interesse og rollekonflikten slik Lipsky (2010) beskriver. Terum mfl. (2011) fant at sosialarbeiderne var mindre positive til arbeidslinja, dette kan samsvare med at de er mindre positive til mål- og resultatstyring og effekten og hjelpen av slik styring enn hva andre bachelorer er. Sosionomene har en annen yrkesrolle og ser på brukeren som mottaker og profesjonskunnskap er viktig (Helgøy mfl. 2010).

På tross av at sosionomene opplever mål- og resultatstyringen mindre positivt enn andre bachelorer opplever de at deres utdanning passer best til jobben i NAV. De opplever at utdanningen passer men er mindre positive til hvordan organisasjonen måles for å nå sine mål. Sosionomene opplever i mindre grad at det fører til at det blir bedre tjenester og at brukerne prioriteres ved hjelp av mål- og resultatstyring.

6.2.5 KOMPETANSE OG MESTRING I FORHOLD TIL MÅL – OG RESULTATSTYRING

De fleste skårer høyt på at de har tilstrekkelig med kompetanse til å utføre jobben og at kompetansen er med på å nå målene til NAV. De fleste skårer også høyt på grad av mestring i jobben og at de får utført det arbeidet som forventes av dem. I tabell 14 er 1 i svært liten grad til 6 i svært stor grad.

Tabell 16: Din arbeidshverdag, gjennomsnittskår

	Jeg har tilstrekkelig med kompetanse til å utføre min jobb	Jeg opplever at min kompetanse er med på å nå NAV`s mål	Jeg opplever stor grad av mestring i jobben
N	380	380	379
Gj.snitt	5,08	5,07	4,88
Median	5	5	5
Modus	5	5	5
Std.avvik	,756	,840	,907
Varians	,572	,705	,822

Tabell 16 viser gjennomsnittskåren på tre påstander i forbindelse med egen arbeidshverdag. Informantene skårer lavest på opplevelsen av mestring i jobben, men alle påstandene har en høy gjennomsnittsskår.

Tabell 17: Samvariasjon mellom «kompetanse og mestring» og «målekortet» (korrelasjon med Pearson r.)

	«Kompetanse og mestring»	«Målekortet»
«Kompetanse og mestring»	1	,278**
«Målekortet»	,278**	1

P=,001

Tabell 17 viser at det var en signifikant positiv samvariasjon mellom «Kompetanse og mestring» og «målekortet», $r = ,278$, $p < ,001$. «Kompetanse og mestring» deler 7,72 % av variansen med «målekortet». Samvariasjonen er svak til middels.

Tabell 18: Gjennomsnittskår på «mestring og kompetanse» (t-test for to grupper og Anova for flere grupper) I tillegg vises gjennomsnittsskår på «målekortet»

	Mestring og kompetanse	N	sig	r.	«Målekortet»	N
Stat	5,08	291			3,87	286
Kommune	4,79	85			3,87	85
			,001	0,16		
Kvinner	4,97				3,94	268
Menn	5,11				3,65	104
			,093	0,08		
NAV Kontor Trondheim	5,12	127			4,06	126
NAV Kontor >15	4,77	63			4,02	63
NAV Kontor < 15	4,76	59			3,67	59
Forvaltning	5,18	70			3,93	68
Fylke/spesialenhet	5,06	53			3,39	51
			,000	0,23		
Ledernivå	5,26	36			4,52	37
Veileder/saksbehandler	4,92	248			3,94	244
Rådgiver/annet	5,12	91			3,42	89
			,007	0,16		
Etter 2009	4,75	82			3,67	81
2006-2009	4,81	84			3,77	84
Før 2006	5,18	212			3,99	208
			,000	0,27		
Videregående	5,15	28			4,29	56
Bachelor	4,96	228			3,80	227
Master	5,04	74			3,66	72
			,202	,078		
Sosionomer	4,92	60			3,71	59
Andre Bachelorer	5,02	140			3,91	138
			,420	,057		

Tabell 18 viser at på opplevelsen av kompetanse og mestring skårer menn ($M=5,11, SE=,694$) høyere enn kvinner ($M=4,97, SE=,733$), resultatet er ikke signifikant $p=,093$. De som skårer høyest innenfor sin gruppe er uthevet i tabellen. Rådgiveren skårer høyt på kompetanse og mestring men lavt på «Målekortet» Dette kan forklares ved at de som jobber om rådgivere ikke jobber med enheter som har egne målekort, 55,9 % av rådgiverne jobber ved Fylke/spesialenhet. Det er kun arbeidslivssentret som har eget målekort av spesialenhetene. De med videregående utdanning skårer høyest både på kompetanse og mestring og på «Målekortet». Ved forvaltning jobbet 43,1 % av de som hadde videregående utdanning. De ved forvaltning har kun brukerkontakt via telefonen og ingen ansikt til ansikt relasjoner med brukere, de er lukkede avdelinger. Forvaltning er i tillegg veldig spesialisert og hver enkelt medarbeider jobber bare på enkelte områder hovedsakelig.

Opplevelsen av mestring og kompetanse mellom enhetene var signifikant, $F(4,367)= 5,368$, $p=.000$, $r= .23$. Opplevelse av mestring ut i fra hva du var ansatt som var signifikant, $F(2,372) = 5,049, p=.007$, $r= .16$. Veileder/saksbehandler skårer lavere på mestring og kompetanse enn leder/avdelingsleder, $p= ,027$. Dette kan handle om typer arbeidsoppgaver, brukerkontakt, mengde arbeidsoppgaver, rollekonflikt og interessekonflikten som Lipsky (2010) beskriver. Lederne skal oppnå resultater og de skal måles i tråd med NPM (Stamsø 2010), dersom det er gode resultater kan leder/ledernivå oppleve mer kompetanse og mestring, mens veilederne kan sitte igjen med at de ikke har gjort ett godt nok kvalitativt arbeid.

Selv om sosionomene opplever at deres utdanning passer godt til å jobbe i NAV skårer de lavere på «mestring og kompetanse» i forhold til andre bachelorer. Igjen kan dette være en dimensjon av konflikten mellom effektivitetskravet og omsorgskravet i all mellommenneskelig kontakt (Solheim og Øvreid 2001). At fokuset på kvantitet gikk på bekostning av brukeren og kvaliteten har mange påpekt i sine sitater. Slik denne respondenten beskriver; «*Det blir for mye fokus på målekort og oppnåelsen av målinger istedenfor å se på kvaliteten i arbeidet om blir gjort. Det brukes ofte tid på registreringer som kan gå utover brukeren.*». Sosionomene kan oppleve at de ikke får utført tilstrekkelig med godt sosialt arbeid men høyt arbeidspress og lite fokus på faget. Bakkebyråkratens dilemmaer forsterkes, og kravene fra brukerne, lederne, kollegaene og normer og verdier i yrket fører til rollekonflikt og interessekonflikt.

Gjennomsnittskåren på kompetanse og mestring er gjennomgående høyere en skåren på mål - og resultatstyringen.

6.2.6 TID OG SELVSTENDIGHET OG OPPLEVELSEN AV MÅL – OG RESULTATSTYRING

Tabell 19 viser at informantene skårer lavest på det med å ha tilstrekkelig med tid til å utføre arbeidsoppgavene. Standardavviket og variansen er større på de to siste spørsmålene som vil si at det er mer spredning i svarene til informantene.

Tabell 19: Tid og selvstendighet, gjennomsnittskår på påstandene knyttet til tid og selvstendighet.

	Jeg får utført det arbeidet som forventes av meg	Jeg kan planlegge rekkefølgen på egne arbeidsoppgaver	Jeg har tilstrekkelig med tid til å utføre mine arbeidsoppgaver
N	377	377	381
Gj.snitt	4,85	4,67	3,64
Median	5	5	4
Modus	5	5	4
Std.avvik	,962	1,185	1,405
Varians	,925	1,404	1,974

Å oppleve og ikke ha tilstrekkelig med tid til å utføre arbeidsoppgavene kan henge sammen med en opplevelse av ressursmangel. Lipsky (2010) skriver at ressursmangelen er konstant fordi etterspørselen øker i takt med tilbudet. Tilføres det mer ressurser vil presset på å få flere og bedre tjenester øke. Etterspørselen er også umulig å forutsi. Profesjonsutøvere arbeider under tidspress og krav om effektivitet mens antall brukere øker (Solheim og Øvreid 2001).

Tabell 20: Gjennomsnittsskår på «tid og selvstendighet»(t-test for to grupper og Anova for flere grupper). Viser også gjennomsnittskåren på målekortet.

	Tid og selvstendighet	N	sig	r.	Målekortet	N
Menn	4,56	106			3,65	104
Kvinner	4,31	271			3,94	268
			,022	,11		
Stat	4,45	291			3,87	286
Kommune	4,16	85			3,87	85
			,014	,12		
Etter 2009	4,32	82			3,67	81
2006-2009	4,25	84			3,76	84
Før 2006	4,44	212			3,98	208
			,297	,080		
NAV kontor Tr.heim	4,36	127			4,06	126
NAV kontor>15	4,15	63			4,02	63
NAV kontor<15	4,10	59			3,67	59
Forvaltning	4,61	70			3,93	68
Fylke/spesialenhet	4,75	53			3,39	51
			,000	,23		
Videregående	4,72	58			4,29	56
Bachelor	4,23	228			3,80	227
Master	4,47	74			3,85	72
			,002	,18		
Veileder/saksbehandler	4,24	248			3,94	344
Ledernivå	4,51	36			4,52	37
Rådgiver/annet	4,74	91			3,42	89
Sosionomer	4,16	60			3,71	59
Andre Bachelorer	4,32	140			3,91	138
			,288	,07		

Tabell 20 viser at menn, fylkesenhet/spesialenhet og rådgivere skårer høyest på «Tid og selvstendighet», de som skårer høyest er uthevet. Av rådgiverne jobber 55,9 % ved Fylke/spesialenhet og av de som jobbet på fylke/spesialenhet var 45,3 % menn. Det er var signifikante forskjeller mellom opplevelsen av tid og selvstendighet og hvilken enhet du jobber ved, $F(4,367)= 5,236$, $p=,000$, $r=,23$. Fylke/spesialenhet skårer signifikant høyere enn NAV kontor over 15 ansatte ($p=,009$) og NAV kontor under 15 ansatte ($p=,003$). I tillegg skårer NAV forvaltning signifikant høyere enn NAV kontor under 15 ansatte ($p=,025$)

Menn opplever mer tid og selvstendighet i arbeidshverdagen, mennene skårer ($M=4,56, SE=,988$) høyere enn kvinner ($M= 4,31, SE=,960$), denne forskjellen var signifikant

$t(375)=-2,291, p=.022, r=.11$. Dette kan handle om type arbeidsoppgaver og hvor du er ansatt og utdanningsnivå. Staten ($M=4,45, SE=.951$) skårer høyere på tid og selvstendighet enn kommunen ($M=4,16, SE=1,006$), denne forskjellen var signifikant $t(374)= 2,468, p=.014, r=.12$. Andreassen og Fossetøl (2011) fant at de i kommunen opplevde at det sosialfaglige kom i skyggen og de måtte bruke mye tid på statlig saksbehandling. Saksbehandlingen ble viktigere enn personene. I tillegg er Målekortet i NAV et statlig verktøy, og det kan forklares med de ulike yrkesrollene som informantene kommer fra (Se Helgøy mfl 2010).

Tabell 21: Tid og selvstendighet og «Målekortet»(korrelasjon med Pearson r.)

N 376	«Målekortet»	Tid og selvstendighet
«Målekortet»	1	,152**
«Tid og selvstendighet»	,152**	1

** $p<0,003$

Tabell 21 viser samvariasjonen mellom «Målekortet» og «tid og selvstendighet», Det var en positiv signifikant samvariasjon mellom «målekortet» og «tid og selvstendighet», $r=.152$ og $p=.003$, de deler 2,31 % av variansen. Påstandene i «Målekortet» og påstandene som utgjør den nye faktoren «Tid og selvstendighet» samvarierer alle under .3, som er under moderat samvariasjon. Den høyeste samvariasjonen er mellom «Jeg får utført det arbeidet som forventes av meg» og «Målekortet er med på å bidra til at brukerne prioriteres» på ,281.

6.2.7 STRESS OG MÅL- OG RESULTATSTYRINGEN

I forhold til stress i arbeidshverdagen opplever 13,1 % dette hver dag, mens 0,8 % av informantene aldri opplever at de har så mye å gjøre at de blir stresset.

I tabell 22 kan vi se at informantene som aldri opplever stresset skårer høyest på «målekortet», nederste linje, men det er ikke slik at de informantene som opplever stress hver dag skåres lavest på «Målekortet», det er det de som sjelden opplever stress som skårer lavest på «målekortet». Totalt opplever 41,7 % stress hver eneste uke. Det var ingen signifikant samvariasjon mellom opplevelsen av stress og opplevelsen av «målekortet», $r=.036$ og $p=.492$.

Tabell 22: Opplevelsen av stress i % fordelt på hvor du jobber. Gjennomsnittskår for de ulike stress alternativene på de nye faktorene. (khikvadrattest, phi og Cramers V og Anova på de nye faktorene nederst i tabellen).

	Aldri %	Sjelden %	Av og til %	Hver uke %	Hver dag %	N
Gjennomsnitt alle	0,8	13,1	44,5	28,5	13,1	382
Enheter du jobber ved ***						
NAV kontor Trondheim	0,8	11	42,8	33,9	11,8	127
NAV kontor>15	0	9,5	38,1	33,3	19	63
NAV kontor <15	1,7	3,4	39	30,5	25,4	59
Forvaltning	0	17,1	54,3	20	8,6	70
Fylke/spesialenhet	1,9	27,8	51,9	16,7	1,9	54
Hvor du jobber?*						
Stat	1	15,1	44,9	28,4	10,6	292
Kommune	0	5,9	45,9	27,1	21,2	85
Kjønn ***						
Kvinner	0,7	8,2	43,2	32,1	15,5	271
Menn	0,9	25,2	47,7	18,7	7,5	107
Hvordan skårer de ulike stressnivåene på de nye faktorene? (Anova)	Gj.snitt	Gj.snitt	Gj.snitt	Gj.snitt	Gj.snitt	N
«Målekortet»	4,31	3,63	3,88	3,98	3,76	376
«Leders fokus»	6	4,53	4,87	5,25	4,95	376
«Kompetanse og mestring»***	5,44	5,25	5,09	4,92	4,60	381
«Tid og selvstendighet»***	5,55	5,10	4,63	4,01	3,51	381
«Sammenfallende verdier»	4,5	5,04	4,93	4,87	4,69	379

*P=<0,05 **p=<0,01 ***p=<0,001

Sammenhengen ble funnet signifikant mellom hvilket kontor du jobber ved og opplevelsen av stress. $X^2(16)=41,95$, $p<,001$. $\omega_c=,168$ som tilsvarer en svak korrelasjon. Det var signifikante forskjeller på hvor du jobbet og opplevelsen av stress, på NAV fylkesenhet/spesialenhet var det bare 1,9 % som opplever dette hver dag men på NAV kontor< 15 ansatte var det 25,4 % som opplever stress hver dag. De minste NAV kontorene opplever stress oftest. De er færre ansatte og må ha en bredere kompetanse på områdene enn andre kontor.

Sammenhengen ble funnet signifikant mellom opplevelsen av stress og kjønn. $x^2(4)=25,25$, $p<,001$. $\omega_c =,258$ tilsvarende en svak til medium korrelasjon. Kvinner opplever oftere stress enn menn. Sammenhengen ble funnet signifikant mellom hvor du var ansatt og opplevelsen av stress. $X^2(4)=10,85$, $p<,05$. $\omega_c= .170$ som tilsvarer en svak korrelasjon. Kommunalt ansatte opplever stress oftere hver dag enn hva statlige ansatte.

Det ble også signifikanttestet for utdanning, når du begynte i NAV og sosionomer og andre bacheloropp mot stress. Her var det ingen signifikante forskjeller.

Hvor du jobbet, kontor og stat og kommune hadde noe å si for opplevelsen av stress. Dette kan ha sammenheng med type arbeidsoppgaver man har. De som jobber i NAV kontor

opplever oftere stress enn NAV fylke/spesialenhet. Det er NAV kontorene som har mye ansikt til ansikt kontakt med brukerne og står i de ulike dilemmaene som Lipsky (2010) og Solheim og Øvrelid (2001) beskriver. Det er også de ansatte på NAV kontor som står i skvisen mellom brukers mål og ledelsens mål. De kommunale ansatte opplever oftere stress en statlige, dette kan være at de kommunalt oppgavene ikke oppleves å bli like mye prioritert, slik Sten (2012) og Syversen (2011) fant i sine undersøkelser. De kommunalt ansatt opplevde seg ikke sett på samme måte og var redd det sosialfaglige kom i bakgrunnen (Andreassen og Fossetøl 2011), og at staten bestemte hvilke oppgaver som skulle løses (Røysum 2010).

6.2.8 EGNE MÅL OG VERDIER, NAV'S MÅL OG VERDIER OG MÅL – OG RESULTATSTYRING

Tabell 23: Samvariasjon mellom «kompetanse og mestring», «Sammenfallende verdier» og «målekortet», (korrelasjon med Pearson r.)

	«Kompetanse og mestring»	«Sammenfallende verdier»	«Målekortet»
«Kompetanse og mestring»	1	,547**	,278**
«Sammenfallende verdier»	,547**	1	,385**
«Målekortet»	,278**	,385**	1

p< 0,01

Tabell 23 viser at det var signifikant positiv samvariasjon mellom «sammenfallende verdier» og «kompetanse og mestring» $r = .544$, $p = .000$, samvariasjonen er sterk. «Sammenfallende verdier» deler 29,5 % av variabiliteten med «kompetanse og mestring». Det var signifikant positiv samvariasjon mellom «sammenfallende verdier» og «målekortet». $r = .385$, $p = .000$. samvariasjonene er middels og «målekortet» deler 14,82 % av variansen med «sammenfallende verdier».

De som oppgir å ha samme verdier som organisasjonen skårer høyere både på «kompetanse og mestring» og «målekortet». Dersom du tror på de verdiene og målene jobben har og de er overens med dine egen trenger ikke informantene oppleve skvisen til bakkebyråkraten like sterkt som de som ikke har sammenfallende verdier, dermed opplever de bedre mestring og opplever mål- og resultatstyringen mer positivt. Bakkebyråkraten blir ofte assosiert med andre mål enn ledelsen og offentlig sektor har ofte ambisiøse mål, som kan være vanskelig å nå (Lipsky 2010).

Informantene som hadde høyest skår på kompetanse og mestring var de statsansatte, de som hadde begynt før 06 og de med videregående utdanning og leder/avdelingsledere. Det er de samme som skårer høyest i gjennomsnitt på «sammenfallende verdier» og «målekortet». Da kan det henge sammen med arbeidsoppgaver, nærhet til brukeren, normer i jobben og utdanningen, som er diskutert tidligere.

6.2.9 LEDERS FOKUS OG MÅL- OG RESULTATSTYRING

Tabell 24: Gjennomsnittskår på faktoren «leders fokus» (t-test for to grupper og Anova for flere grupper).

	Leders fokus på målekortet	N	Sig	r.
Mann	4,65	104		
Kvinner	5,07	268		
	4,95	372	,003	,23
Stat	4,91	286		
Kommune	5,10	85		
	4,92	371	,131	,10
Videregående	5,21	56		
Bachelor	4,96	227		
Master	4,71	72		
	4,95	355	,046	,13
Før 06	4,95	208		
fra 06-09	5,08	84		
etter 09	4,83	81		
	4,95	373	,348	,06
Veileder/saksbehandler	5,12	244		
Ledernivå	5,19	37		
Rådgiver/annet	4,42	89		
		370	,000	,27
NAV Kontor Tr.heim	5,36	126		
NAV Kontor>15	5,08	63		
NAV Kontor< 15	4,8	59		
Forvaltning	4,92	68		
Fylke/spesialenhet	4,01	51		
	4,96	367	,000	,36

Tabell 24 viser hvordan ulike bakgrunnsvariabler skårer i gjennomsnitt på den nye faktoren «Leders fokus». Kvinner skårer høyere (M=5,07, SE=,06) enn menn (M=4,65, SE=,12). Denne differansen var signifikant, $t(370) = 3,036$, $p = ,003$, og det representerer en svak effekt, $r = ,15$.

Det var signifikante forskjeller mellom utdanningsnivå og opplevelsen av leders fokus, $F(2,352)=3,108, p=.046, r=.13$, dette var en svak effekt. Det var videregående og master som var signifikant forskjellige $p=.040$. Det var også signifikant forskjell mellom hva du var ansatt som og opplevelsen av leders fokus, $F(2,367)=14,509, p=.000, r=.27$. Det var en svak til middels effekt. Det var rådgiver som var signifikant i forhold til NAV fylke/spesialenhet ($p=.001$) og veileder/saksbehandler ($p=.000$), der rådgiver skårer lavest.

Det var signifikant forskjell på hvilket kontor du jobbet ved og opplevelsen av leders fokus, $F(4,362)=15,334, p=000, r=.36$, dette er en middels effekt. NAV Fylkesenhet/spesialenhet var signifikant i forhold til alle de andre enhetene og hadde lavest skår $p<.01$. Det er høy gjennomsnittsskår på «leders fokus», som er i tråd med NPM ideologi, der mål og resultatstyring, fokus på effektivitet og kvalitet og nye ledelsesformer står sentralt (Stamsø 2010). Fokuset blir på resultater, hvordan nå disse og hvordan holde høy produksjon (Djupvik og Eikås 2002/2010). Lederen er ansvarlig for å vise til resultater og måloppnåelse og skal ha et høyt fokus på dette.

Tabell 25: Samvariasjon mellom lederfokus og mestring og kompetanse og «målekortet» korrelasjon med Pearson r.)

	Leder fokus	Kompetanse og mestring	Målekortet
Leder fokus	1	,176**	,669**
Kompetanse og mestring	,176**	1	,278**
Målekortet	,669**	,278**	1

** $p =,001$

Tabell 25 viser en positiv samvariasjon mellom «Kompetanse og mestring» og «leders fokus» $r=.176, p=001$, de deler 3,09 % av variansen. «Målekortet» og «leders fokus» har en positiv samvariasjon $r=.670, p=.000$. samvariasjonen er sterkt og de deler 44,75% av variansen.

«Målekortet» og «leders fokus» har en sterk positiv samvariasjon, skårer du høyt på at lederen har fokus skårer du også høyere på mål- og resultatstyringen («Målekortet»). «Leders fokus» på å nå mål og kompetanse og mestring samvarierer svakt. Dette kan handle om at ledelsen og de ansatte har forskjellige mål (Lipsky 2010). For høyt fokus og for mange mål kan også overmanne saksbehandlerne (Andreassen og Fossetøl 2011). Så selv om lederen har fokus på mål betyr ikke det at ansatte i stor grad opplever bedre mestring og kompetanse, men de opplever derimot mål- og resultatstyringen mer positivt. Mange opplever fokuset på kvalitet som fraværende eller som for lite. Dersom målene sa mer om kvaliteten i arbeidet er det mulig at informantene ville opplevd bedre mestring. Og dersom informantene i større grad

hadde opplev at det var de riktige indikatorene de ble målt på og at de ikke i så stor grad opplevde at det var for mange indikatorer. At kvaliteten var blitt dårligere og at den gikk på bekostning av kvantitet fant både Andreassen og Fossetøl (2011), Røysum (2010, 2013), Sten (2012) og 22.julirapporten (2011). Informantene beskriver opplevelsen av mål- og resultatstyring i situatene og opplever at det går på bekostning av brukerne, vil de oppleve å gjøre en dårligere jobb og ha mindre tid til brukerne, som kan medføre lavere kompetanse og mestringsfølelse.

6.2.10 LIKEBEHANDLING OG INDIVIDUELLE BEHOV SETT I LYS AV MÅL- OG RESULTATSTYRING

Informantene ble spurt om de opplevde konflikt mellom kravet om likebehandling og individuelle behov. 27,7% svarte verdi 4, hvor 6 er i svært stor grad og 1 i svært liten grad. Gjennomsnittskåren her er 4 og det er også modus (N=376). 51,9 % svarer verdi 4,5, eller 6 på dette spørsmålet, så litt over halvparten opplever delvis til i stor grad konflikt mellom likebehandling og individuelle behov. En informant beskriver det slik; «*For meg er dette enkelt. For å behandle mennesker likt, må man behandle dem forskjellige*»

Noen av informantene har reflektert mye rundt begrepene og hva de betyr, mens andre aldri opplever konflikt mellom disse to hensynene og beskriver det på denne måten; «*Mener selv jeg behandler alle likt og står for det*» og «*Ettersom jeg sitter med vedtaksfatning opplever jeg det ikke som noe problem-søknaden behandles etter regelverket*». Dette kan gjenspeile en saksbehandler som er regelorientert slik Solheim(1992 sitert i solheim og Øvreid 2001) fant i studien av trygdekontorer.

Tabell 26 viser hvordan ulike bakgrunnsvariabler skårer på opplevelsen av konflikt mellom individuell og lik behandling, det var ingen signifikante forskjeller på noen av gruppene.

Kvinnene skårer gjennomsnittlig høyere enn mennene på spørsmålet om de opplever konflikt mellom kravet om likebehandling og individuelle behov. Kommunalt ansatte har litt høyere gjennomsnittsskår en statsansatte. De som begynte å jobbe i NAV under reformen har høyere gjennomsnittsskår enn de som begynte etter og før

Tabell 26: Gjennomsnittskår på påstanden konflikt mellom likebehandling og individuell behandling

	Konflikt mellom likebehandling og individuell behandling	N
Menn	3,14	105
Kvinner	3,44	267
Stat	3,36	287
Kommune	3,39	84
Før 2006	3,28	210
2006-2009	3,47	83
etter 2009	3,45	80
Ledernivå	3,46	37
Veileder/saksbehandler	3,43	247
Rådgiver/annet	3,17	86
NAV Kontor Trondheim	3,36	129
Nav Kontor>15	3,55	62
Nav kontor <15	3,51	59
Fylke/spesialenhet	3,17	52
Forvaltning	3,25	68
Videregående	3,22	54
Bachelor	3,39	229
Master	3,36	72
Brukerkontakt ja	3,41	319
Brukerkontakt nei	3	48

Lavest gjennomsnittskår har de som har videregående, mens høyest gjennomsnittskår har de som har bachelor. Dette kan komme av at blant de med bachelor jobber mange i førstelinjen, og opplever kravene fra brukerne tett på og kravene fra ledelsen tett på i form av målkrav. Det er ikke alltid disse er forenelig som både Lipsky (2010) og Solheim og Øvrelid (2001) påpeker. Dette kan føre til interessekonflikt og rollekonflikt slik Lipsky (2010) beskriver. En informant uttrykker seg på denne måten; «I NAV skal vi gi mennesker muligheter. Mennesker er pr.definisjon individer. I NAV snakker vi i alt for stor grad om «grupper». «Nå skal vi satse på innvandrergruppa, ungdomsgruppa, langtidsledige»....etc. Å definere folk inn i grupper er å stigmatisere dem.....»

Mens en annen beskriver opplevelsen litt annerledes; «Jeg er stort sett med på å behandle og diskutere saker på kommunal side, men når man har veldig liten tid til brukersamtaler fordi man må behandle saker så brukerne har penger, så blir det størst fokus på likebehandling fremfor individuelle behov». Det er for lite tid, ressursmangel og saksbehandling blir prioritert fremfor muligheten til å gjøre gode faglige vurderinger.

Individuell og lik behandling er et av dilemmaene som Lipsky (2010) beskriver. Jobben krever at bakkebyråkratene responderer kollektivt til klientene, noe som medfører at det er vanskelig å jobbe individuelt med klientene. Da kan bakkebyråkraten gi etter for favorisering, stereotyper, rutiner og bekvemmeligheter som tjener egne eller organisasjonens agenda. Bakkebyråkraten nøyer seg med at brukerne får den beste mulige behandlingen ut fra de forutsetningene som finnes. Dette blir den offentlige politikken som bakkebyråkraten formidler og gjennomfører, og det offentlige har legitimitet ved at de skal behandle alle likt, men blir hele tiden konfrontert med urettferdigheten ved at de behandler alle likt.

Informantene som opplyser at de har brukerkontakt skårer høyere på opplevelsen av konflikt mellom likebehandling og individuell behandling. Som kan skyldes at mange med bruker kontakt jobber i førstelinjen hvor de har mye ansikt til ansikt kontakt med enkeltbrukere, og opplever dilemmaene til bakkebyråkraten sterkere enn andre. En informant beskriver opplevelsen på denne måten; *«Å til enhver tid etterstrebe likebehandling kan ofte gi svært uheldige resultater for enkeltindividet. Mener det er svært viktig å behandle saker og individ individuelt, selvsagt innenfor det som er lovkrav og rimelige grenser»*

En annen opplever det på denne måten; *«Gjennom samtaler med brukere kommer det fram at de har stor forståelse for hva individuelle behov også betyr for andre, og at individuell behandling derfor blir likebehandling»*

Tabell 27 Samvariasjon mellom «Målekortet» og «konflikt mellom like- og individuell behandling»

	«Målekortet»	Konflikt mellom like- og individuell behandling
«Målekortet»	1	-,093
Konflikt mellom like- individuell behandling	-,093	1

Tabell 27 viser at det ikke var en signifikant samvariasjon mellom «Målekortet» og påstanden om konflikt mellom likebehandling og individuell behandling, $r = -,093$, $p = ,073$.

Samvariasjonen er negativ og lav, de deler 0,8 % av variansen.

6.2.11 HVA KAN FORKLARE FORSKJELLEN I OPPLEVELSEN AV MÅL- OG RESULTATSTYRING?

Tabell 28: Korrelasjon mellom de nye indeksene

	«Målekortet»	«Leders fokus»	«Kompetanse/mestring»	«Tid/selvstendighet»	«Sammenfallende verdier»
«Målekortet»	1	,669**	,278**	,152**	,385**
Leder fokus	,669**	1	,176**	-.035	,274**
Kompetanse/mestring	,278**	,176**	1	,547**	,445**
Tid/selvstendighet	,152**	-.035	,547**	1	,325**
Verdier	,385**	,274**	,445**	,325**	1

** p<0,01

Tabell 28 viser samvariasjonen mellom de nye faktorene, det er meget sterk samvariasjon mellom «målekortet» og «leders fokus». «Leders fokus» tas ikke med i regresjonen på grunn av høy korrelasjon med den avhengige variabelen i regresjonen som er «Målekortet». De uavhengige variabler som korrelerer sterkt betegnes som multikollinearitet. Det vil si at det er variabler som i stor grad måler samme fenomen, og det ville bidratt til kunstig høy R^2 (Johannessen 2003).

Tabell 29: Hierarkisk lineær regresjon av opplevelsen av «Målekortet»

Steg 9	b	SE B	β	p
Konstant	,494	,374		,187
Kjønn_kvinner	,252	,109	,114	,021
Utdanningsnivå	,155	,086	,093	,071
NAV kontor(alle)ref. stat	,185	,130	,088	,156
Når begynte du i NAV	,041	,063	,034	,514
Veileder/saksbehandler	,413	,137	,195	,003
Leder/avdelingsleder	,909	,188	,265	,000
NAV Tr.heim,>15og Forvaltning	,183	,190	,085	,335
NAV< 15	-,103	,234	-,038	,662
Kompetanse og mestring	,194	,083	,143	,020
Tid og selvstendig	,036	,060	,035	,548
Sammenfallende verdier	,253	,062	,225	,000

Note R^2 = for steg 1 ,020 ; ΔR^2 = ,022 for steg 2; ΔR^2 = ,022 for steg 3; ΔR^2 = ,015 for steg 4; ΔR^2 = ,080 for steg 5 ΔR^2 = ,023 for steg 6; ΔR^2 = ,062 for steg 7; ΔR^2 = ,004 for steg 8; ΔR^2 = ,036 for steg 9.

Tabell 29 viser siste steg i regresjonsanalysen og leder/avdelingsleder, «sammenfallende verdier» og veileder/saksbehandler har de høyeste standardiserte betaverdiene, og er signifikant og er de tre prediktorene som bidrar mest til endringen i den avhengige variabelen «Målekortet».

Til sammen forklarer variablene 26,1 % av variansen i den avhengige variabelen, «Målekortet». Det vil si at 73,9 % ikke kan tilskrives forskjeller i «Målekortet» men skyldes andre variabler. Terum mfl, (2012) fant ut at ledere er mer positive til arbeidslinja enn andre ansatte. «Målekortet» er også et lederverktøy og NPM legger opp til at leder skal ha fokus på

mål – og resultater (Stamsø 2010) og kan belønnes ut fra dette. Lederne står ofte ikke i tette relasjoner til brukerne, og dermed opplever de ikke dilemmaene til bakkebyråkraten på sammen måte. Ansatte har ofte adskilte mål fra ledelsen, og er mer forbundet med bruker mål (Lipsky 2010), og profesjonsrollen kan komme i kontrast til velferdsstatens forventninger og føringer (Solheim og Øvrelid 2001). «Sammenfallende verdier» skåret også lederen høyt på og ledermål er ofte mer bundet til organisasjonen, og da kan egne verdier og mål være mer i tråd med organisasjonen, samt at de slipper de dilemmaene andre ansatte står i med brukeren. De kommer ikke like ofte i skvisen mellom bruker og organisasjonsmål og yrkesetiske normer og verdier, fordi de ofte har mindre brukerkontakt, og ikke en stor mengde brukere å følge opp.

6.3 UTFORDRINGER FOR SOSIALT ARBEID PRAKSIS

Mål- og resultatstyring som en del av offentlig sektor og NPM ideologien er en del av NAV. Flere artikler i ulike media har aktualisert temaet med målstyring. Sosialt arbeid har vist interesse i flere år for NPM og mål- og resultatstyring. Stjernø mfl. (2013) sier at med flytting av sosialt arbeid inn i NAV har det ført til en standardisering av faget.

Sosionomene skårer noe lavere på «målekortet» uten at det er signifikante forskjeller. Men på opplevelsen av at brukerne prioriteres, og at brukerne får bedre tjenester skårer sosionomene lavere og det er signifikant. Mange av informantene har gitt uttrykk for at MRS går på bekostning av brukeren. Sosionomene er ment å prioritere brukerne og jobbe for brukerne, og personen i situasjonen er kjernen i sosialt arbeid. Sosialt arbeid har alltid jobbet for endringer (Levin 2004), og hatt tett kobling til politikken (Støkken 2005). NAV utfører den rådende politikken på arbeid- og velferdsområdet.

Sosionomene opplever at deres utdanning passer godt til jobben i NAV og det kan ha sammenheng med hvilke arbeidsoppgaver de har i forhold til sin utdanning. De fleste jobber i første linjen og i møte med brukerne. Utdanningen vektlegger relasjonskompetansen og ferdigheter i møte med brukeren. Brukergruppen til NAV er og blir mer kompleks, noe sosionomene har god kunnskap for å håndtere. Slik at i fremtiden vil det være behov for mer kompetanse innenfor sosialt arbeid i NAV

Utdanningen legger vekt på kunnskap og ferdigheter i møte med brukeren, og dersom sosionomer opplever at de mangler tid, ressurser og at kvantitet er vittigere en kvalitet, får de ikke utøvd godt sosialt arbeid. Dette medfører store utfordringer for sosionomene og deres praksis. Nyutdannede vil ikke ha tid til å praktisere og lære å utøve faget tilstrekkelig dersom

det er lite fokus på faget, men mer på standardiserte arbeidsprosesser, mål og resultater. Det blir mindre rom for skjønn og mindre frihet i yrkesutøvelsen og frihet for brukerne å velge. De fleste følger opp mange brukere, og har mange saker og forholde seg til og de skal innfri kravene til organisasjonen. Ressurskartleggingen (Langeland og Galaasen, 2014) viste at NAV hadde utfordringer med ressursituasjonen og at det var ulik belastning på kontorene fra 30-300 brukere og følge opp

Spenningsfeltet mellom individ og samfunn som Levin (2004) beskriver blir forsterket gjennom en organisasjon som drives av mål- og resultatstyring. Meklingen mellom individ og samfunn blir mer utfordrende, når målet for alle skal være arbeid og aktivitet.

Sosialarbeideren skal ivareta de svakeste i samfunnet, også de som ikke kan ta arbeid og aktivitet, men har behov for et verdig liv, og har behov for hjelp og oppfølging (Kokkinn 2005).

For å etablere en relasjon krever det tid og oppbygging av tillit som er problematisk med lite ressurser, mange mål og ulike interesser som skal ivaretas. Røysum (2013) fant at sosialarbeideren opplevde det som vanskelig å jobbe langsiktig, helhetlig og fleksibelt med brukerne, og at det var mye fokus på det som kunne måles framfor faglig arbeid. Sosialarbeideren opplevde at de måtte jobbe innenfor rigide former og at det ble en målforskyvning fra sosialt arbeid til mer saksbehandling og funksjonalistisk arbeid. Faget og arbeidsprosessen kommer i skyggen av mål- og resultatstyring (Stamsø 2010). Dette vil være en utfordring fremover, at faglig arbeid kommer etter resultater og mål. For å oppnå gode resultater burde fokuset vært på kvaliteten, arbeidsprosesser, herunder metodikk, og ferdigheter i møte med brukerne. Det er motsetninger mellom å telle og rapportere og sosialarbeiderens tradisjonelle arbeidsmåter ved å se helheten (Røysum 2010). Det har blitt større fokus på dette i NAV Sør-Trøndelag, da det satses på MI, motiverende intervju, (gjelder flere fylker) kommunikasjon og konflikt håndtering. Sosionomene som yrkesgruppe innehar en rekke av disse ferdighetene. I tillegg har det blitt gjennomført ulike kvalitetsgjennomganger av arbeidsevnevurderinger og på tiltaksområdet. Det blir mindre rom for å se «personen i situasjonen» og ta hensyn til konteksten og samfunnet slik Levin 2004 og Shulman 2003 uttaler er analyseenheten i sosialt arbeid.

Sosialarbeideren skal tilrettelegge slik at brukeren kan ta veloverveide valg på et fritt grunnlag (Kokkinn 2005). Skal bakkebyråkraten akseptere brukerne som selvstendige og legger til rette i samtaler for at brukerne tar valg de kan stå inne for har bakkebyråkraten ikke garantier for

resultatet (Solheim og Øvrelid 2001). Fokus på mål- og resultatstyring oppleves å gå på bekostning av brukerne og det blir utfordrende for sosialarbeideren som skal tilrettelegge for brukernes valg. Sosialt arbeid handler om å opparbeide god relasjon til brukeren (Røysum 2013) og når fokuset er på kvantitet gjør det at sosialarbeideren blir stående i dilemmaet med organisasjonens mål og brukermålene. Faget som skal utøves kommer i skyggen av mål og resultater som fører til interessekonflikt og rollekonflikt (se Lipsky 2010).

Profesjonskunnskap får mindre plass (Røysum 2010) og profesjonsrollen nedvurderes når alle skal gjøre de samme arbeidsoppgavene uansett utdanning (Helgøy mfl. 2010).

De brukerne med omfattende problematikk som ikke er syk nok og ikke er frisk nok, vil komme på NAV, og utfordringen vil bli å nå målene til arbeids- og velferdsetaten med komplekse saker. Dersom faget kommer i bakgrunnen, vil det ta lengre tid å hjelpe disse ut i jobb, siden det ikke brukes tilstrekkelig med tid på å oppnå en god relasjon og tillit til brukerne.

Når sosialarbeideren jobber i spenningsfeltet mellom hjelp og kontroll, og kontroll funksjonene øker, blir det mindre fokus på hjelpeaspektet. Brukeren skal tilpasse systemet og samfunnet (Røysum 2013). Det blir slik at bakkebyråkraten gir etter for stereotypier, forenklinger, og responderer kollektivt istedenfor individuelt, og tilslutt godtar bakkebyråkraten at brukeren får best mulig tjenester ut fra de forutsetningene som ligger til grunn (Lipsky 2010). Regler blir viktigere enn profesjonell kunnskap (Svensson 2008).

Sosialt arbeid bygger på teori og praksis og har alltid vært koblet til verdier og menneskesyn. Sosialarbeideren er forpliktet gjennom de yrkesetiske retningslinjene til å anvende sin kunnskap og sin erfaring til å hjelpe brukerne som forsøker å endre sin situasjon (Kokkinn 2005). Når sosialarbeideren skal forene yrkesetiske verdier med organisasjonens mål og brukernes mål kan de oppleve rollekonflikt og interessekonflikt, slik Lipsky (2010) beskriver. Det blir utfordrende å stå i dilemmaene over tid, og når bakkebyråkraten ofte opplever å ha knappheter på ressurser, kan faget til tider bli utfordrende å utøve. Dersom det blir liten tid til å utøve faget vil ferdighetskunnskapen (se Levin 2004), altså de erfaringer sosionomen gjør seg gjennom yrkeserfaringen få liten plass. Da det blir lite rom for refleksjon, ettertanke og analysing av eget arbeid. Istedenfor opparbeide seg fortrolighetskunnskap og ferdighetskunnskap blir sakene behandlet raskt og det blir ikke tid til faglige refleksjoner.

Skjønn brukes ofte når det ikke er klare regler og lover (Levin 2004), men når faget og alle arbeidsprosessene standardiseres vil skjønnsutøvelsen innskrenkes. Dersom det er sjekklister

og fastetrinn i utførelsen av de fleste arbeidsprosesser, og når brukeren i større grad skal tilpasses systemet og ikke mottatt, blir det mindre rom for den profesjonelle skjønnsutøvelsen som er en stor del av sosialt arbeid.

Sosionomene skårer som nevnt lavere på mål- og resultatstyringen og det kan henge sammen med at det er få kommunale måleparameter og at det ikke går på kvaliteten, men er kvantitative mål på antall brukere og saksbehandlingstid. Sten (2012), Andreassen og Fossestøl (2011) fant at de kommunalt ansatt ikke følte seg involvert i mål og resultatstyringen på grunn av lite kommunale mål. Sosionomene opplever lavere grad av «mestring og kompetanse» og «tid og selvstendighet», og det kan henge sammen med mulighetene for å utføre godt sosialt arbeid, som kan oppleves som vanskelig da kvantitet går fremfor kvalitet, og det ikke er tilstrekkelig med tid til arbeidet og lite fokus på profesjonsrollen. Faget blir under press fra flere hold som politikk, brukerne, arbeidsgiver, og yrkesetiske normer, slik Kokkinn (2005) beskriver.

Mål og resultatstyring med kortsiktige mål trenger ikke å være forenelig med bruker mål som krever langsiktig arbeid, fleksible løsninger og mye hjelp til endringsarbeid. Mange arbeidsmetodikker, rutiner, prosedyrer og veiledningskompetanse i NAV, har ulike elementer av sosialt arbeid i seg. I en etat med mye målstyring, og fokus på resultatoppnåelse på kort sikt vil sosialt arbeid praksis bli utfordret da de ofte jobber med klienter langt fra arbeidsmarkedet, og med omfattende problematikk, og ofte personer uten rettigheter til statlige ytelser. De ansatte kan oppleve rollekonflikt og lojalitetskonflikt mellom arbeidsplassen og brukerne slik Kokkinn skriver (2005).

Dermed kan opplevelsen av mål- og resultatstyring virke demotiverende, da det ikke legger vekt på kvalitet og arbeidsprosessen som utføres. Mål – og resultatstyring skal se om vi når målene til arbeids og velferdsforvaltningen, men det måles på hyppigheten av oppfølgingen men ikke innholdet. Sosialt arbeid kan med sin kunnskap bidra til å nå mange av målene for arbeids – og velferdsetaten men det krever tid, rom og ressurser for å utføre et kvalitativt godt arbeid (Rugkåsa 2014), og ikke bruke tiden på registreringer. Informantene opplevde at MRS gikk på bekostning av brukerne, noe som må være mot sin hensikt?

Dersom profesjonsutøvere som er satt til å vurdere komplekse saker opplever å bli oversett kan det svekke tilliten til ledelsen og arbeidsmotivasjonen. Da stater de profesjonelle å gjøre en dårligere jobb og behovet for kontroll og rapportering øker, og det blir mer resultatmåling. For at resultatstyring skal være forenelig med kunnskapsintensive styringsformer må

resultatstyringen skape tillit mellom de profesjonelle tjenesteutøverne, administrasjonen og politikerne. Den må yte kompleksiteten rettferdighet og bidra til god samhandling innen og mellom offentlig sektor gjennom god dynamikk (Johnsen 2007).

De nye styringsformene som til en hver tid er gjeldene vil også påvirke faget sosialt arbeid. Presset kan oppleves større og vanskeligere, når arbeidsrammene endres i form av store reformer. Det er krav om å vise til resultater, og ofte er det mange oppgaver som ikke lar seg måles, iallfall på kort sikt. Det at arbeidslinja og politikken legger mer føringer på individet, framfor samfunnsstrukturen, og den faglige forståelsen av hva som bør gjøre utfordrer profesjonene (Terum mfl. 2012). Sosialt arbeid vil måtte vise til sine ferdigheter, kunnskap og resultater dersom de skal hevde seg i et samfunn basert på mål- og resultatstyring. Sosialt arbeid har kunnskap ferdigheter og bred kompetanse på feltet, og kan bidra positivt inn i NAV for å nå målene. Det finnes mye forskning på feltet i forhold til god brukeroppfølgning som kan benyttes i utstrakt grad. Sosialt arbeid har en jobb med å synliggjøre sin kompetanse og ferdigheter i større grad inn mot offentlig service og politikere for at denne kompetansen skal vektlegges mer og bli mye mer synlig. For det utøves i stor grad sosialt arbeid på mange områder, uten at ordet sosialt arbeid dukker opp.

7 AVSLUTTENDE OPPSUMMERING OG REFLESKJON

Denne kvantitative spørreundersøkelsen hadde som mål å finne ut hvordan de ansatte opplever mål- og resultatstyringen i NAV. Hva opplevde de ansatte at var NAV`s mål og visjon? Hvilke forskjeller var det i opplevelsen av mål- og resultatstyring ut i fra alder, kjønn, utdanningsnivå, utdanningsbakgrunn, når informantene startet å jobbe i NAV, hva de var ansatt som og på hvilken enhet de jobbet ved- Var det noen forskjeller av opplevelsen av MRS og bruker opplevelse, stress, likebehandling og individuell behandling. Det skulles også sees på om mestring og kompetanse, tid og selvstendighet, bruk av mål og resultatstyring aktivt og om egne verdier spilte en rolle for opplevelsen av mål- og resultatstyring. I tillegg skulle det sees på bakgrunnen for mål- og resultatstyringen i NAV og hvilke konsekvenser resultatene hadde for sosialt arbeids praksis.

Resultatene gjenspeiler at det er delte meninger omkring mål- og resultatstyringen, men at mange av informantene opplever at dette går på bekostning av brukeren. Når det blir fokus på kvantitet og ikke kvalitet er det en av utfordringene med NPM, mål og resultater overskygger arbeidsprosessen. NPM har som målsetting å bedre kvaliteten på tjenestene, men når mål og resultat blir mest fremtredende opplever ikke de ansatte at dette bedrer kvaliteten og servicen overfor brukerne. De ansatte opplevde produksjonsperspektivet mer positivt en brukerperspektivet. De hadde høyere skår på at brukerne fikk raskere tjenester og at NAV overholdt fristene i saksbehandlingen fremfor a brukerne fikk bedre tjenester og ble prioritert.

Informantene har tro på målene satt for NAV, men de har mindre positiv opplevelse av at mål- og resultatstyring er veien for å nå målene og at det fører til prioritering av brukerne. Målfokuset stjeler tid fra brukerne og oppfølging. Informantene opplever at det er for mange indikatorer og tellingen fører til at oppgaver som telles løses. Atferden til de ansatte styres av målene og de lette sakene og de brukerne som «roper» høyest blir prioritert. Det er mangel på tid og ressurser til å utføre arbeidsoppgavene.

En rekke av de dilemmaer som Lipsky (2010) beskriver kommer frem av resultatene som interessekonflikt, rollekonflikt, ressursmangel, motstridende mål og at bakkebyråkraten må respondere likt på individuelle saker. Skvisen mellom ledelses mål og brukermål kommer fram med at ledelsen er mer positiv en andre yrkesroller til mål- og resultatstyring. De ulike dilemmaene beskrives av informantene gjennom sitatene. Hvordan profesjonsrollen noen ganger kommer i kontrast til velferdsstaten mål. Brukermålene og målene om å hjelpe brukerne til selvstendige individer, er ikke alltid forenelig med rask og effektiv

saksbehandling. Arbeidsprosesser krever tid og det å stå i utfordrende relasjoner til brukerne over tid, krever faglig kompetanse.

Etter undersøkelsen har det blitt mer fokus på kvalitet og det er også færre måleparameter og nye parameter. At kvaliteten på tjenestene synker er i mot hensikten til mål- og resultatstyring, NAV's mål og intensjoner. Utilstrekkelighet kan bli en del av hverdagene og dilemmaene bakkebyråkratene hele tiden står overfor kan bli forsterket.

Diskusjonen rundt mål- og resultatstyring i offentlig sektor er fortsatt et aktuelt tema og et tema som mange engasjerer seg rundt. Med de utfordringer velferdsstaten står overfor vil det være viktig med kvalitative målinger og gjennomganger. For at ansatte skal oppleve eierskap, tro og ha tillit til målene må de høres i prosessen med å sette mål. Det må være en forståelse og mening bak hvorfor det er ulike parameterne og hvorfor ansatte skal utføre de oppgavene som er knyttet til dette.

MRS ivaretar ikke alle hensynene i offentlig sektor, på tross av at balansert målstyring skal ivareta alle perspektivene og medvirkning fra ansatte. Medvirkningen på målene av ansatte er ikke ivaretatt, da de opplever at det er for stort fokus på dette, og at det er for mange parameter. Balansert målstyring hevder å ta hensyn til dette (Johnson 200). Det er også få kommunale mål som undersøkelser tidligere har påpekt, samt at ansatte ønsker mer fokus på kvalitet og kvalitative målinger. Alle målene bestemmes av overordnet nivå. Det løses komplekse saker som krever tid og ressurser for å løse. Mange av oppgavene er vanskelig å mål, samt at bakkebyråkraten jobber med mennesker som har behov for omfattende hjelp og ikke alltid samsvarer med organisasjonens mål. Ut i fra resultatene i oppgaven er det usikkert om MRS fører til at dette fører til at NAV når sine mål og det er et problem at mange ansatte opplever det som svært ressurskrevende og at det stjeler tid fra brukeren. På sikt må en vurdere om dette er rett måte å styre offentlig forvaltning på. Bidrar MRS til bedre tjenester og at målene nås, eller fører det til at ansatte utfører oppgaver som måles, og nedprioriterer andre oppgaver. For hvem er det MRS utføres? Er det for at politikerne skal ha en oversikt og se om NAV når målene? Hvilke konsekvenser har det dersom oppgavene utføres men til en dårligere kvalitet? Eller at oppgavene utføres i en hurtighet som kan medføre at saksbehandlingen forringes?

Det vil være viktig i offentlige sektorer og forske videre på mål- og resultatstyring som styringsideal. Er det den beste måte å oppnå resultater i velferdspolitikken? Hva skal til for at ansatte skal få mer tillit og tro på mål og resultatstyring? Er det andre alternative

styringsformer som vil gi bedre resultat? Hva om enhetene satte sine egne mål, og jobbet mot noe som gav hver enhet mening og var tilpasset deres utfordringer i forhold til lokale forhold og arbeidsmarked? Flere kvalitative vurderinger av velferdsstaten og hvilke arbeidsprosesser som virker for å hjelpe mennesker ut i jobb. De målene vi setter oss, og hvordan vi måler dem, er det hensiktsmessig måling og måles det vi ønsker å få målt? Dette er spørsmål som trenger mer kunnskap og ulike innfallsvinkler. Er det slik at mål motiverer eller er det ønske om å jobbe for og med mennesker som er årsaken til at mange jobber i NAV?

Slik situasjonen er i dag er det en utfordring ut fra denne undersøkelsen at ikke flere medarbeidere opplever tilslutning til mål- og resultatstyringen og har tro på at det gir brukeren bedre tjenester. I dag er opplevelsen heller at det går på bekostning av brukeren og tid til brukeroppfølging.

Denne undersøkelsen har bare med noen ansatte fra NAV Sør-Trøndelag og er ikke representativ for alle ansatte i NAV, men allikevel har den gitt et bilde av hvordan mål- og resultatstyring oppleves av de ansatte. Undersøkelsen bærer preg av at jeg jobber ved et NAV kontor og har mest kjennskap til dette. Det har påvirket spørsmålene og min forforståelse. Begrepene i oppgaven skulle vært bedre definert, samtidig som noen av spørsmålene kunne vært fjernet. Alle spørsmålene var ikke like relevante når jeg begynte med analysene. Samt at det er andre faktorer enn det jeg har hatt med som kan forklarer forskjellene i opplevelsen av MRS.

Flere av dilemmaene i bakkebyråkratiet kommer frem og problemer med NPM. Sitatene har hjulpet med tolkning av resultatene, siden informantene har hatt anledning til å skrive sine meninger. Jeg mener at dersom man hadde utført en undersøkelse som hadde vært representativ kunne mange av funnene som jeg har blitt funnet igjen. På tross av færre mål opplever jeg fremdeles den samme skepsisen i NAV, og at atferden blir rettet mot det som måles. Man løser de oppgavene som telles og de enkleste sakene blir tatt først. Det fører både til økt arbeidspress og går på bekostning av direkte brukeroppfølging. Tidligere forskning har også funnet noe av det samme, og er med på å validere mine funn. Michael Lipsky`s teorier om bakkebyråkratiet er høyst levende i dagens byråkrati og de samme utfordringene står bakkebyråkraten i.

8 LITTERATUR

Andersen, R,K. og Skinnarland, S. (2011); NAV kontoret som lærendeorganisasjon- et kompetanseperspektiv på NAV-reformen. I Andreassen,T, A. og Fossetøl, K. (2011); *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Norsk forlag AS.

Andreassen, T,A. og Fossetøl, K. (2011); *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Norsk forlag AS.

Brannick, T. og Coghlan, D. (2007) ; "*In Defense of Being "Native": The Case for Insider Academic Research.*" *Organizational Research Methods* 10 s. 59-74

Christensen, T. ,Lie, A. og Lægreid, P. (2008); *Beyond new public management; Agencification and regulatory reform in Norway* .I *Financial Accountability & Management*, 24(1), February 2008.

Christensen,T. ,Lægreid,P., Roness,P,G. og Røvik,K,A. (2009); *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.

Djupvik, A,R. og Eikås,M. (2002/2010): *Organisert velferd. Organisasjonskunnskap for helse- og sosialarbeidere*. Det norske samlaget.

Drucker (1976)sitert av Johnsen ,Å. (2007); *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget.

Evetts (2006) sitert av Svensson,L,G. og Karlsson,A. (2008); Profesjoner, kontroll og ansvar. I Molander,A. og Terum,L,I. (2008); *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.

Field, A. (2010); *Discovering statistics using IBM SPSS statistics*. 4th Edition. Sage.

Hansen,H,F. og Rieper,O. (2009); Evidensbevegelsens rødder, formål og organisering. I Grimmen,H. og Terum,L,I. (2009); *Evidensbasert profesjonsutøvelse*. Abstrakt forlag.

Helgøy,I. og Ravneberg,B. (2003) sitert av; Helgøy, I. Kildal,N. og Nilssen,E. (2010); *Mot en ny yrkesrolle i NAV*. Rokkansenteret, notat 1-2010.

Helgøy, I. Kildal,N. og Nilssen,E. (2010) ; *Mot en ny yrkesrolle i NAV*. Rokkansenteret, notat 1-2010.

Hernes,T.(2010); NAV-hvorfor og hvordan. I Hernes,T.,Heum,I. og Haavorsen,P. (2010): *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk – og praksis feltet i velferds-Norge*. Gyldendal Norsk Forlag.

Hjelmtveit,V.(2010); Sosial politikk i et historisk perspektiv. I Stamsø, M,A. (2010); *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Gyldendal akademiske.

Hutchinson,G,S. (2005); utvikling, spenninger og konfliktlinjer i sosionomutdanningen og sosialt arbeid. I Oltedal,S. (2005); *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og erfaringer*. Universitetsforlaget.

Jacobsen,D,A. (2003); *Forståelse, beskrivelse og forklaring. Innføring i samfunnsvitenskapelig metode for helse- og sosialfagene*. Høgskoleforlaget.

Johannessen,A. (2009); *Introduksjon til SPSS*. Abstrakt forlag.

Johnsen,Å. (2007); *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget

Jordan 1990 sitert i; Kokkinn,J. (2005); *Profesjonelt sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.

Kaplan og Norton 1996 sitert av; Johnsen,Å. (2007); *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS

Kokkinn,J. (2005); *Profesjonelt sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.

Krogstrup,H,K. (2011); *Kampen om evidens. Resultatmåling, effektevaluering og evidens*. Hans Reitzels forlag.

Langeland,S. og Galaasen,A,M.(2014); *Oppfølgingsarbeider i NAV under lupen; Strekker ressursene til?* Arbeid og velferd 01/14

Levin, I. (2004); *Hva er sosialt arbeid*. Universitetsforlaget.

Lipsky,M. (2010); *Street-Level Bureaucracy. The dilemmas of the individual in public services*. New York; Russell sage foundation.

Malterud, K.(2003); *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Universitetsforlaget.

- Masterkaasa,A.(2008); Profesjon og motivasjon. I Molander,A. og Terum,L,I. (2008); *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.
- Nilssen,E.(2010) sitert av; Helgøy, I. Kildal,N. og Nilssen,E. (2010); *Mot en ny yrkesrolle i NAV*. Rokkansenteret, notat 1-2010.
- Oltedal,S. (2005); *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og erfaringer*. Universitetsforlaget.
- Repstad, P. (2003);*Mellom nærhet og distanse. Kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Ringdal,K. (2007); *Enhet og mangfold*. Fagbokforlaget.
- Rooney, P. (2005): *Researching from the inside — does it compromise validity? - A discussion*. Level 3, Issue 3, May 2005.
- Rugkåsa, M. (2014); Ubehaget i det godes tjeneste . I Ohnstad,A., Rugkåsa,M. og Ylvisaker, S. (2013); *Ubehaget i sosialt arbeid*. Gyldendal Norsk Forlag
- Rønning, R. (2011); *New Public Management; Feil svar på et viktig spørsmål*. I Ulla Higdem (red): *Plan, region og politikk..* Oslo Forlag 1 (s 289-310).
- Røysum,A. (2010); NAV-reformen, Sosialarbeiderens profesjon utfordres. Fontene forskning 01/10
- Røysum,A.(2013);Ubehaget ved å forenkle det komplekse. I Ohnstad,A. ,Rugkåsa,M. og Ylvisaker,S.(2013); *Ubehaget i sosialt arbeid*. Gyldendal Norsk Forlag (2014).
- Shulman,L. (2003); *Kunsten å hjelpe individer og familier*. Gyldendal Norsk forlag
- Skog,O,J. (2004); *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Gyldendal Norsk forlag.
- Solheim,L,J. (1992) sitert i; Solheim, L,J. og Øvrelid,B. (2001); *Samhandling i velferdsyrke*. Fagbokforlaget.
- Solheim,L,J. og Øvrelid,B. (2001); *Samhandling i velferdsyrke*. Fagbokforlaget.

SSB (2003); «Belastninger, mestring og helse innenfor utsatte yrker» Spørreskjemaet. I Wedde,E., Holmøy,A., Skaare,S. og Villund,O. (2004); *Undersøkelse om utbrenthet i enkelte yrker*. Dokumentasjonsrapport.

Stamsø,M,A. (2010); *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved starten av et nytt århundre*. Gyldendal akademiske.

Sten,A. (2012);*Hvilke utfordringer er forbundet med å motivere ansatte i NAV-kontorene gjennom mål- og resultatstyring?* Masteroppgave, Handelshøgskole i Bodø, universitetet i Nordland.

Stjernø,S. og Øverby,E. (2012); *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

Støkken,A,M.(2005); Nye rammebetingelser for profesjonsutøvelse. Utfordringer for utdanning og forskning i sosialt arbeid. I Oltedal,S. (2005); *Kritisk sosialt arbeid. Å analysere i lys av teori og erfaringer*. Universitetsforlaget.

Svensson, L,G. og Karlsson,A. (2008); Profesjoner, kontroll og ansvar. I Molander,A. og Terum,L,I.(2008); *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.

Svensson,L,G. (2008); Profesjon og organisasjon. I Molander,A. og Terum,L,I. (2008); *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget.

Syversen,T,L. (2011); Det lokale NAV kontor. I Andreassen,T,A. og Fossetøl,K. (2011); *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Norsk forlag AS.

Terum,I,T.,Tufte,P,A. og Jessen,J,T. (2012); Arbeidslinja og sosialarbeiderne. I Stjernø,S. og Øverby,E. (2012); *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjon og velferdsstaten*. Universitetsforlaget.

Virksomhetsstrategien for arbeids- og velferdsetaten 2011-2020. Arbeids- og velferdsdirektoratet. Seksjon for strategi. Oktober 2011. Trykkeri John Grieg AS

Vågen,E,L. (2012); *Mål og resultatstyring i NAV. En casestudie av målekortet*. Masteroppgave, universitetet i Stavanger. Institutt for media, kultur og samfunnsfag.

22.julikommisjonen(2011) hentet fra;

http://www.regjeringen.no/smk/html/22julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN_NO/INDEX.HTM 01.05.2014

<https://www.nav.no/Organisering+av+NAV.355308.cms>- Organisasjonskart NAV. PDF
09.04.13

IFSW (2012). Hentet fra <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/> 15.04.14

Mål- og disponeringsbrev 2012 til NAV Fylke hentet fra:

<https://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/Partnerskapet/Aktuelle+dokumenter.341399.cms> 09.04.13

Mål- og disponeringsbrev for forvaltning 2013 hentet fra: NAVET (NAVS INTRANETT).

Mål- og disponeringsbrev til Fylkene 2013 hentet fra;

<https://www.nav.no/Om+NAV/Partnerskapet+i+NAV/Partnerskapet/Aktuelle+dokumenter.341399.cms> 29.05.14

www.nav.no¹; hentet fra <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV> 09.04.13

www.nav.no²; hentet fra <https://www.nav.no/Om+NAV/M%C3%A5lstyring.315623.cms>.

Målstyring ved bruk av målekort.PDF 09.04.13.

www.nav.no³; hentet fra; <https://www.nav.no/Om+NAV/NAV> NAV i tall og fakta – 2012
PDF 09.04.13

Vedlegg 1: Godkjenning NSD og utsettelse

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org nr. 985 321 884

Riina Kiik
Institutt for sosialt arbeid og helsevitenskap
NTNU
7491 TRONDHEIM

Vår dato: 21.11.2012

Vår ref:32147 / 3 / MAS

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 15.11.2012. Meldingen gjelder prosjektet:

32147	<i>Mål og resultatstyring i NAV</i>
Behandlingsansvarlig	NTNU, ved institusjonens overste leder
Daglig ansvarlig	Riina Kiik
Student	Hege Johansen

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2013, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Mads Solberg tlf: 55 58 89 28

Vedlegg: Prosjektvurdering

✓ Kopi: Hege Johansen, bukken bruses veg 4, 7056 RANHEIM

Mads Solberg

Avdelingskontorer / District Offices

OSLO: NSD Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@iuh.no
TRONDHEIM: NSD Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kytte.svarva@svt.ntnu.no
TROMSØ: NSD SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@svt.uit.no

UTSETTELSE:

Vi viser til mottatt statusskjema den 13.01.2014 og bekrefter med dette at prosjektperioden forlenges fra

31.12.2013 til 31.08.2014. Merk at ved en eventuell ytterligere forlengelse av prosjektperioden må det påregnes å informere utvalget.

Vi legger til grunn at prosjektopplegget for øvrig er uendret. Du vil motta en ny statushenvendelse ved prosjektslutt.

Ta gjerne kontakt dersom du har spørsmål.

Vennlig hilsen,

Lene Christine M. Brandt - Tlf: 55 58 89 26

Epost: lene.brandt@nsd.uib.no

Personvernombudet for forskning,

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

Tlf. direkte: (+47) 55 58 81 80

Vedlegg 2: Informasjonsskriv

SPØRREUNDERSØKELSE TIL ANSATTE I NAV

Jeg er masterstudent i Sosialt arbeid og ansatt i NAV. Jeg skriver masteroppgave som har foreløpig tittel; « Mål og resultatstyring i NAV».

Jeg ønsker å få vite hva dere som NAV- ansatte mener, og hvordan dere opplever mål og resultatstyringen.

For å finne ut av dette, ønsker jeg å spørre dere noen spørsmål i en spørreundersøkelse. Det er NAV Sør-Trøndelag sender ut undersøkelsen for meg, og har mailadressen din.

Det er frivillig å delta.

Spørreundersøkelsen er konfidensiell om betyr at ingen får vite hva du svarer. Ingen enkeltpersoner vil kunne gjenkjennes i den ferdige oppgaven. Opplysningene anonymiseres og slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av 2013.

Undersøkelsen besvares via vedlagt link.

Det tar 5-7 min å besvare undersøkelsen.

Frist for å svare er 14 dager.

Hvis det er noe du lurer på kan du ringe meg på 95 16 27 18, eller sende en e-post til hege_969@hotmail.com. Du kan også kontakte min veileder Riina Kiik ved institutt for sosialt arbeid på telefonnummer 73 590737

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).

Med vennlig hilsen
Hege Ostad Johansen
Bukken bruses veg 4
7056 Ranheim

Vedlegg 3: Spørreundersøkelse

SPØRREUNDERSØKESE

- 1) Kjønn?
Mann Kvinne

- 2) Alder?

- 3) Hvor er du ansatt?

Stat kommune

- 4) Hvor stor stillingsandel har du i NAV?
Deltid
Heltid

- 5) Når begynte du jobbe i NAV (eller Aetat, trygd, kommunen)?
Etter 2009
I perioden 2006- 2009
Før 2006

- 6) Innebærer din stilling brukerkontakt?
Ja nei

- 7) I din jobb i NAV, hvor jobber du?(Kryss for der du har størst stilling, om du jobber flere plasser, noter den andre på kombinasjon/annet).
NAV Trondheimskontor
NAV kontor distrikt (over 15 ansatte)
NAV kontor distrikt(under 15 ansatte)
NAV forvaltning
NAV spesialenhet
NAV Fylket
Annet/kombinasjon_____

- 8) Hva er du ansatt som?
Veileder mottak
Veileder oppfølging
Saksbehandler i forvaltning
Avdelingsleder
Leder

Annet _____

9) Hva er din høyeste utdanning?

Grunnskole

Videregående

Bachelor

Hvilken _____

Master

Hvilken _____

Annet; _____

10) HVORDAN OPPLEVER DU AT UTDANNINGEN DIN PASSER FOR ARBEIDET DU UTFØRER I NAV?

i svært liten grad = 1 og til i svært stor grad = 6 (skala 1- 6)

Utdyp gjerne om hvorfor eller hvorfor ikke di utdanning passer til å jobbe i NAV:

11) Kan du kort forklare, hva du opplever er NAV`s mål og visjon?

12) Jeg har god oversikt over organisasjonskartet i fylket?

Stemmer ikke =1 til stemmer helt = 6 (skala fra 1-6)

13) DIN ARBEIDSHVERDAG

(utsagnene besvares med skala fra 1-6. 1=i svært liten grad, 6=i svært stor grad)

Jeg har tilstrekkelig kompetanse til å utføre min jobb

Jeg opplever at min kompetanse er med på å nå NAV`s mål

Jeg opplever stor grad av mestring i jobben

Jeg får utført det arbeidet som forventes av meg

Jeg kan planlegge rekkefølgen på egne arbeidsoppgaver

Jeg opplever å ha tilstrekkelig med tid til å utføre mine arbeidsoppgaver

14) NAV`s mål og verdier (besvares fra 1-6 der 1= i svært liten grad, 6= i svært stor grad)

Det er samsvar mellom mine egne verdier og NAV`s mål
Jeg identifiserer meg med NAV`s mål og rammer for arbeidet
Det er konflikt mellom mine verdier og krav om produksjon og effektivitet

15) Opplever du i din hverdag at du har så mye å gjøre, at du blir stresset?

- Aldri
- Sjelden
- Av og til
- Hver uke
- Hver dag

16) BRUKERENE (utsagnene besvares med skala fra 1-6. 1=i svært liten grad, 6=i svært stor grad)

Jeg opplever konflikt mellom brukernes ønsker og NAV`s mål
Jeg opplever at brukerens meninger og ønsker blir tatt hensyn til i mitt arbeid
Jeg opplever å bruke mye tid på saksbehandlingssystemene, møter og internt samarbeid, på bekostning av brukerne
Jeg opplever at brukeren stiller store krav til NAV
Jeg opplever å ha god oversikt over brukerens totale situasjon

17) Opplever du at det er konflikt mellom kravet om likebehandling og individuelle behov?(1-6 , 1 er i svært liten grad og 6 i svært stor grad)

Utdyp gjerne hvorfor du opplever/ikke opplever konflikt mellom likebehandling og individuelle behov?

18) Mål og resultatstyring (besvares med en skala fra 1-6 1=stemmer ikke i det hele tatt, 6 = stemmer helt)

Min leder bruker målekortet aktivt i vår arbeidshverdag
Lederen min har stort fokus på at vi må nå målene satt for min enhet
Målekortet er viktig i min arbeidshverdag
Jeg opplever at det er for mange måleindikatorer
Jeg opplever at vi måles på de riktige indikatorene

Jeg opplever at målekorte gjør oss mer effektive
Jeg opplever at målekorte hjelper oss med å nå målet om «arbeid først»
Jeg opplever at målekortet gjør at vi letter overholder frister som er satt i saksbehandlingen

Målekortet er med på å gi brukerne bedre tjenester
Målekortet er med å bidra til at brukerne får levert tjenestene raskere
Målekorte er med på å bidra til at brukerne prioriteres

19) Hva synes du og hvordan opplever du mål og resultatstyringen i NAV?

20) ARBEIDE DITT (besvares med en skale fra 1-6 , 1=i svært liten grad 6 = i svært stor grad)

Jeg har tid til å innhente nødvendig informasjon før jeg treffer beslutninger
Jeg opplever at lovverket er mitt viktigste verktøy i arbeidet
Jeg utøver skjønn i mitt arbeid
Det er viktig at jeg har god kjennskap til brukeren før jeg treffer beslutninger i mitt arbeid
Jeg opplever at jeg bruker mesteparten av min tid på brukerne

21) Hva er din motivasjon for å jobbe i NAV?

22) Er det andre ting du ønsker å kommentere som ikke har kommet med i spørreundersøkelsen?

TUSEN TAKK FOR AT DU VALGT Å DELTA!!!!

Vedlegg 4: Målekortet slik det ser ut i NAV kontorene og forvaltning (noen endringer etter 2012)

Pilen viser trend og måloppnåelse, mens status viser måloppnåelse hittil i år.



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

Produksjonsperspektiv			Siste periode				Hittil i år			Per 31.12
ID	Navn	Prioritet	Virkelig	Mål	Forrige måling	Trend	Snitt/Sum	Mål	Status	Risiko
P.401	Andel av saker som behandles innen frist, der frist er satt	Normal	70 %	75 %	75 %	↓	70 %	75 %	●	Lav
P.402	Antall ytelser hvor normtidskravet overholdes	Normal	11	12	10	↑	11	12	●	Lav
P.403	Antall restanser totalt under krav	Normal	-11 %	0 %	-12 %	↑	-11 %	0 %	●	Lav
P.404	Restanseavvik i forhold til plan	Normal	-16 %	-5 %	-15 %	↓	-16 %	-5 %	●	Lav
P.405	Produksjonsavvik i forhold til plan	Normal	15 %	-5 %	16 %	↓	15 %	-5 %	●	Lav
P.406	Antall ytre grenser skal være under 10 per 1000 innb.	Normal	0,7%	1,0 %	0,8 %	↑	0,7%	1,0%	●	Lav
P.407	Antall områder med ytre grenser	Normal	2	0	2	→	2	0	●	Lav
P.408	Antall ytelser hvor nøkkelkontroller er gjennomført i henhold til krav	Normal	6	8	5	↑	6	8	●	Lav
P.409	Antall ytelser hvor kontroller av kutteringslister og iverksettingsrapporter er gjennomført i henhold til krav	Normal	5	6	4	↑	5	6	●	Lav
P.410	Ikke avklart ordlyd: "Anvisning meldkort(senest 14 dager etter at sykepengeperioden har gått ut)" eller "Alle AAP-vedtak skal være fattet senest én uke før utløp av sykepengeperioden"	Normal	88 %	99 %	85 %	↑	88 %	99 %	●	Lav