



RAPPORT

# Mål- og resultatstyring i NAV - del II

En partssammensatt gruppe har gjennomgått mål- og resultatstyringen i NAV med utgangspunkt i styringsdokumentene på nivå 3, og opplevelser av styringen hos medarbeidere på nivå 3 og 4. På bakgrunn av kartleggingene legges det frem forslag til forbedringer.

**Februar 2018**



## Innhold

<b>1. Sammendrag av forslag til forbedringer</b> .....	6
<b>2. Bakgrunn og mandat</b> .....	7
2.1 Mandat .....	7
2.2 Deltagere i partssammensatt gruppe .....	8
2.3 Flere har bidratt .....	8
<b>3. Hvordan den partssammensatte gruppen har jobbet</b> .....	10
3.1 Kartlagt styringsdokumenter i fylker og styringsenheter (Nivå 3) .....	10
3.2 Utvalgte fylker og styringsenheter har presentert hvordan de utøver styringen .....	10
3.3 Fått informasjon om andre pågående initiativer som påvirker styringen .....	10
3.4 Kartlagt hvordan de ansatte opplever styringen .....	11
3.5 Diskutert utfordringer og forslag til forbedringer .....	11
<b>4. Om mål- og resultatstyring i staten</b> .....	12
4.1 Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten .....	12
4.2 Ulike styringsprinsipper benyttes parallelt .....	13
4.3 Styring og ledelse henger nært sammen .....	13
4.4 Formelle krav til styringsdokumentene i NAV .....	14
4.4.1 Krav i virksomhetsstyrings- og økonomiinstruksen fra Arbeids- og sosialdepartementet .....	14
4.4.2 Krav i etatens virksomhets- og økonomistyringsinstruks .....	14
4.4.2.1 Mål- og disponeringsbrev .....	14
4.4.2.2 Planlegging .....	14
4.4.2.3 Gjennomføring og oppfølging .....	14
4.5 Kontroll .....	15
4.6 Styringsnivåene i etaten .....	16
<b>5. Aktuelle styringstrender</b> .....	17
5.1 Tillitsbasert styring .....	17
5.1.1 Økonomisk autonomi med fastlagte rammer .....	17
5.1.2 Flatere organisasjon fører lederne nærmere operative utfordringer .....	17

5.1.3 Mer involvering av medarbeidere.....	18
5.1.4 Mer vekt på tillit betyr ikke drastiske endringer .....	18
5.2 Smidig virksomhetsstyring .....	18
5.2.1 Unngå årlige statiske prosesser.....	18
5.2.2 Vekt på hyppig kommunikasjon og enkle digitale rapporteringsløsninger .....	19
5.2.3 Informasjon skal være tilgjengelig og åpen for alle.....	19
5.2.4 Drift og utvikling integreres mer og mer .....	20
5.2.5 Oppsummering.....	20
<b>6. Dokumentkartleggingen gir begrenset innsikt i hvordan styringen utøves .....</b>	<b>21</b>
6.1 De fleste enheter lager egne styringsdokumenter .....	21
6.2 Ulik struktur i styringsdokumentene men hovedprioriteringer ivaretas .....	22
6.3 Det legges i begrenset grad til styringsparametere .....	22
6.4 Styringsparameterne fokuserer på kvantitet .....	23
6.5 Halvparten av enhetene ber om rapportering kun ved behov .....	24
6.6 Kontrollaspektet er fortsatt fremtredende i styringsdialogen .....	24
6.7 Oppsummering.....	24
<b>7. Hvordan styringen utøves i utvalgte enheter .....</b>	<b>26</b>
7.1 NAV Østfold .....	26
7.2 NAV Oslo .....	26
7.3 NAV Hedmark .....	27
7.4 NAV Buskerud.....	27
7.5 NAV Arbeid og ytelser.....	28
7.6 NAV Familie- og pensjonsytelser.....	29
7.7 NAV Kontaktsenter .....	30
7.8 Oppsummering.....	31
<b>8. <i>Opplevelseskartleggingen: Målene for NAV er tydelige - involveringen kan bli bedre</i> .....</b>	<b>32</b>
8.1 Ansatte har god kjennskap til egne og overordnede mål - og de opplever at enhetene når målene.....	32
8.2 Ansatte ønsker mer involvering i utarbeidelsen av mål .....	32
8.3 Ansatte er delt i synet på målinger og rapportering - men for mye tid går fortsatt med til telling og rapportering.....	32
8.4 Ansattes råd til å forbedre styringen går på å satse mer på kvalitet og bedre ledelse .....	32
8.5 Oppsummering av opplevelseskartleggingen .....	33

<b>9. Raskere omskiftninger og strammere økonomiske rammer vil prege styringen fremover</b>	<b>34</b>
9.1 Økning i antall brukere krever mer samordnet offentlig styring .....	34
9.2 Raskere omstillingstakt krever en fleksibel styring .....	34
9.3 Digitaliseringen gjør styringen mer brukerorientert gjennom økt selvbetjening.....	34
9.4 Avbyråkratiserings- og effektivisering gjennom rammekutt .....	35
<b>10. Diskusjoner om forbedringer.....</b>	<b>36</b>
10.1 Kritikk mot selve metodikken eller mot bruken av den? .....	36
10.2 Ulike tjenester bygges opp ulikt og dette påvirker hvordan styringen utøves .....	37
10.3 Flere brukere og mindre ressurser betyr mer effektiv drift.....	37
10.4 Færre og forenklede styringsdokumenter .....	37
10.5 Det tar tid å bli smidig .....	37
10.6 Spørsmål om sentrale eller lokale løsninger.....	38
10.7 Kunnskap og kompetanse er en forutsetning for mer tillitsbasert styring .....	38
<b>11. Forslag til å forbedre mål- og resultatstyringen i NAV .....</b>	<b>40</b>
11.1 Det er allerede mange forbedringsinitiativ på gang .....	40
11.1.1 Digitaliseringen endrer NAV løpende .....	40
11.1.2 Utviklingsarbeidet blir mer brukerorientert.....	40
11.1.3 Myndige og mer løsningsdyktige NAV-kontor øker det lokale handlingsrommet.....	40
11.1.4 Lederplattform og ledelsesutviklingsprogram (PULS) skal gi bedre ledelse .....	41
11.1.5 Regionalisering gir ny struktur og nye oppgaver .....	41
11.1.6 Kvalitetsarbeid i ytelseslinjen inkl. oppfølging av SINTEF- rapporten.....	41
11.2 «Ett NAV» bør bli enda tydeligere for å trekke utviklingen i samme retning .....	43
11.3 Øke lokalt handlingsrom i styringen .....	43
11.3.1 Mer konkret på hva handlingsrommet innebærer.....	43
11.3.2 Styringen må i større grad tilpasses spesifikke utfordringer .....	43
11.3.3 Synkronisere NAV-kontorets og kommunens styringshjul .....	44
11.4 Kvalitet må vektlegges mer i styringen .....	44
11.4.1 Det etableres et sett med nøkkelinformasjon for å vurdere kvalitet .....	45
11.4.2 Dele erfaringer om styringstiltak som fungerer godt.....	45
11.4.3 Se nærmere på forholdet mellom individuelle leveranser og personlig utvikling i arbeidsforholdet .....	46
11.5 Bedre ledelse - enklere styring .....	46

11.5.1 Mer involvering av ansatte i målfastsettelse og resultatvurdering.....	46
11.5.2 Oppfordrer enhetene til å redusere antall styrings <i>dokumenter</i> .....	46
11.5. Oppfordre enhetene til å redusere antall styrings <i>parametere</i> .....	47
11.6 Forenkle tilnærming og bruk av verktøy .....	47
11.6.1 Forbedre styringsverktøy og datafangst .....	47
11.7 Gjennomgå regler og rutiner som treffer operative enheter med tanke på forenkling.....	47
11.8 Ny opplevelsesundersøkelse om hvordan ansatte opplever styringen i 2019 .....	47
<b>Begrepsdefinisjoner</b> .....	<b>48</b>
<b>Referansedokumenter</b> .....	<b>49</b>
<b>Vedlegg:</b> .....	<b>51</b>
1. Dokumentkartleggingen.....	51
2. Opplevelseskartleggingen .....	51

## 1. Sammendrag av forslag til forbedringer

En partssammensatt gruppe har i løpet av 2017 gått i gjennom hvordan mål- og resultatstyring utøves i arbeids- og velferdsetaten på resultatenhets- og fylkesnivå (nivå 3<sup>1</sup>). Gjennomgangen er en videreføring av det arbeidet en tilsvarende partssammensatt gruppe gjorde av Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2015.

Gruppen konkluderer med at mange av de tiltakene som NAV har iverksatt de senere årene har ført styringen i riktig retning. Likevel er det rom for forbedringer. Gruppen har lagt vekt på følgende:

### 1. «Ett NAV» bør bli enda tydeligere for å trekke utviklingen i samme retning

### 2. Øke lokalt handlingsrom i styringen

- Mer konkret på hva handlingsrommet innebærer
- Styringen må i større grad tilpasses enhetenes spesifikke utfordringer
- Synkronisere styringshjulet til NAV-kontoret med kommunens styringshjul

### 3. Kvalitet må vektlegges mer i styringen

- Det etableres et sett med nøkkelinformasjon for å vurdere kvalitet
- Dele erfaringer om tiltak som fungerer godt
- Se nærmere på forholdet mellom individuelle leveranser og personlig utvikling i arbeidsforholdet

### 4. Bedre ledelse - enklere styring

- Mer involvering av ansatte i målfastsettelse og resultatvurdering
- Oppfordre enhetene til lokalt å redusere antall styringsdokumenter
- Oppfordre enhetene til lokalt å redusere antall styringsparametere utover de som er fastsatt sentralt i mål- og disponeringsbrevene

### 5. Forenkle tilnærming og mer samordnet bruk av verktøy

- Forbedre styringsverktøy og datafangst
- Gjennomgå regler og rutiner som treffer operative enheter med tanke på forenkling

### 6. Ny opplevelsesundersøkelse om hvordan ansatte opplever styringen i 2019

Med de tiltakene som fremgår av rapporten legges det til rette for å dreie styringen i en mer tillitsbasert retning. Det er opp til lederne å gjøre bruk av dette handlingsrommet.

---

<sup>1</sup> Se figur i kapittel 4.6

## 2. Bakgrunn og mandat

En partssammensatt gruppe gikk høsten 2015 gjennom utøvelsen av mål- og resultatstyringen i arbeids- og velferdsetaten. Gruppen gikk gjennom overordnede styringsdokumenter og -prosesser (nivå 1 og 2) og foreslo 14 forbedringstiltak. Sluttrapporten ble behandlet i direktoratets direktørmøte og sentralt medbestemmelsesapparat i februar 2016. Økonomi- og styringsavdelingen utarbeidet en tiltaksplan som ble gjennomgått i sentralt medbestemmelsesapparat juni 2016. Mange tiltak er gjennomført, noen pågår fortsatt.

Et tiltak "En videre systematisk gjennomgang av utøvelsen av mål- og resultatstyringen i etaten med fokus på resultatområder, fylker og NAV-kontorer" (nivå 3 og 4) ble utsatt til 2017. I februar 2017 ble det bestemt at dette arbeidet skulle igangsettes fra mars og vare frem til november 2017. Siden en systematisk gjennomgang av mål- og resultatstyringen i etaten er svært omfattende og ressurskrevende, ble arbeidet avgrenset med hensyn til gjennomføringsevne og kvalitet. I denne omgang skulle arbeidet ta for seg nivå 3 i etaten:

- Fylkesledd (fra fylkeskontoret og ut til enhetene),
- NAV Hjelpemidler og tilrettelegging (fra styringsenhet og ut til enhetene)
- NAV Kontaktsenter (fra styringsenhet og ut til enhetene)
- Resultatområder i ytelseslinjen (fra de fire styringsenhetene og ut til enhetene).
  - NAV Arbeid og ytelser
  - NAV Familie- og pensjonsytelser
  - NAV Klageinstans
  - NAV Kontroll

Økonomilinja ble i utgangspunktet holdt utenfor fordi enhetene i denne linjen blir styrt direkte fra direktoratet, som ble gjennomgått i forrige runde. Likevel valgte gruppen å gjennomføre opplevelseskartleggingen (mer om det nedenfor) også i økonomilinja for å få en total oversikt over hvordan styringen oppleves hos ansatte, ledere og tillitsvalgte.

### 2.1 Mandat

Nedenfor gjengis mandatet som det ble besluttet av sentralt MBA februar 2017:

En partssammensatt gruppe skal gjennomgå utøvelsen av mål- og resultatstyring i arbeids- og velferdsetaten på resultatenhets- og fylkesnivå for å finne frem til forbedringer.

1. Det skal systematisk kartlegges hvordan mål- og resultatstyring utøves på resultatenhets- og fylkesnivå, altså det som går ut fra fylkesledd, hjelpemiddelområdet (fra styringsenhet og ut), kontaktsenter (fra styringsenhet og ut) og resultatområder i ytelseslinjen (fra de fire styringsenhetene og ut).
2. Kartleggingen skal bestå av gjennomgang av styringsdokumenter, prosesser og verktøy i fylker og resultatområder.

3. Det skal også gjøres en kartlegging og analyse av hvordan mål- og resultatstyring oppleves av ledere, ansatte og lokale tillitsvalgte og verneombud.
4. På bakgrunn av kartleggingen og analysen skal gruppen komme med konkrete forslag til forbedringer av mål- og resultatstyringen og de verktøy som benyttes.
5. Den partssammensatte gruppen skal bestå av representanter fra arbeids- og tjenestelinjen og ytelseslinjen og de sentrale tillitsvalgtes organisasjoner og hovedverneombudet. Økonomi- og styringsavdelingen (som har det overordnede ansvaret for mål- og resultatstyringen i etaten) leder gruppen og har sekretærfunksjonen. Se for øvrig gjennomføringsplan nedenfor.

## 2.2 Deltagere i partssammensatt gruppe

Den partssammensatte gruppen bestod av hovedtillitsvalgte og hovedverneombud for etaten. Deltakelsen fra arbeidsgiversiden var fra direktoratet og av representanter fra nivå 3 (fylkeskontor og styringsenhet). Gruppen har rettet sin oppmerksomhet mot etatens målstyring, og ikke på ledelse.

1. Geir Axelsen (Økonomi- og styringsavdelingen, eier)
2. Øyvind Møklebust (Økonomi- og styringsavdelingen, leder)
3. Wiebe van der Iest (Økonomi- og styringsavdelingen, sekretær)
4. Hanne Nordhaug (NTL NAV)
5. Vanja Thorvaldsen (AVYO)
6. Frode Svartvatn (Akademikerne NAV)
7. Perly Paulsen (UNIO NAV)
8. Stein Bjarne Larsen (Hovedverneombud)
9. Elisabeth Holen (NAV Buskerud)
10. Jorunn Kleppe (Arbeids- og tjenesteavdelingen)
11. Kathinka Røvig (NAV Arbeid og ytelser)
12. Jeanette Langeland (Ytelsesavdelingen)
13. Knut Ove Jevne (HR-avdelingen)

Gruppen har til sammen hatt 9 møter i løpet av perioden 5. mai til 27. november 2017.

Rapporten er ført i pennen av Wiebe van der Iest og Øyvind Møklebust.

## 2.3 Flere har bidratt

Flere i NAV har bidratt til dette arbeidet. Hjertelig takk til HR-avdelingen ved Brit Bonesmo, Eric Bortzmeyer, Kunnskapsavdelingen ved Synneva Aga, Øyvind Haugneland, Tonje Ek Brunvoll, Lise Wang Fredriksen, Stian Brekmo, Jørgen Grøttan og Arbeids- og tjenesteavdelingen ved Sverre Friis Petersen.

Takk til Sverre Jespersen (NAV Østfold), Jørn Torbergsen og Mads Skogen (NAV Kontaktsenter), Hege Farnes Hildrum (NAV Oslo), Bjørn Lien (NAV Hedmark), Magnvard Sollid (NAV Familie- og pensjonsytelser) for presentasjonene dere holdt for gruppen.



Takk til ansatte ved NAV Ullern, NAV Gamle Oslo, NAV Søndre Nordstrand og NAV Ringerike som tok seg bryet med å teste spørreskjemaet på opplevelsesundersøkelsen.

Takk også til Astrid Irene Paulsrud, Tor Sandvik, Kristin Grasto, Gørill Messel og Erik Oftedal.

### 3. Hvordan den partssammensatte gruppen har jobbet

Arbeidet har vært delt inn i tre deler. Første del har vært en dokumentkartlegging fra alle enheter på nivå 3, fylt ut med presentasjoner fra utvalgte enheter. Deretter er det gjennomført en opplevelseskartlegging. På bakgrunn av dette har gruppen drøftet styringsutfordringer og til slutt kommet med forslag til forbedringer.

#### 3.1 Kartlagt styringsdokumenter i fylker og styringsenheter (Nivå 3)

Hensikten har vært å få en oversikt over innretningen av styringsdokumentene fra fylker/styringsenheter og ut til underliggende enheter. Derfor ble alle fylkeskontorene og styringsenhetene (totalt 25 enheter) bedt om å sende inn følgende:

- Styringsdokumentene som blir benyttet i 2017
- Referater fra dialogmøter i 2017 fra to utvalgte enheter
- Rapporter som lå til grunn for ovennevnte dialogmøter.

Flere detaljer om hva som ble innhentet fremgår av vedlegg 1.

#### 3.2 Utvalgte fylker og styringsenheter har presentert hvordan de utøver styringen

Som supplement til dokumentgjennomgangen ble enkelte enheter invitert til å orientere om styringen i sin enhet for gruppen:

1. møte: Elisabeth Holen (NAV Buskerud)
2. møte: Kathinka Røvig (NAV Arbeid og ytelser)
3. møte: Sverre Jespersen (NAV Østfold)
4. møte: Jørn Torbergsen og Mads Skogen (NAV Kontaktsenter)
5. møte: Hege Farnes Hildrum (NAV Oslo) og Bjørn Lien (NAV Hedmark)
6. møte: Magnvard Sollid (NAV Familie- og pensjonsytelser)

Et kort sammendrag for hver av enhetene fremgår av kapittel 7.

#### 3.3 Fått informasjon om andre pågående initiativer som påvirker styringen

I tillegg har gruppen blitt presentert ulike initiativ som pågår for å forbedre styring og ledelse i etaten:

- Brit Bonesmo fra HR-avdelingen orienterte om "NAV på pulsen"
- Tonje Ek Brunvoll og Lise Wang Fredriksen fra kunnskapsavdelingen informerte om videreutvikling og bruk av ledelsesinformasjon
- Erik Oftedal fra arbeids- og velferdsdirektørens sekretariat gjennomgikk styringsutfordringer i lys av rapporten *Utvikling av NAV-kontor - større handlingsrom og ansvar*.

### 3.4 Kartlagt hvordan de ansatte opplever styringen

En viktig del av informasjonsgrunnlaget for gruppen var å gjennomføre en kartlegging og analyse av hvordan mål- og resultatstyring oppleves av ledere, ansatte og lokale tillitsvalgte og verneombud i etaten. Hensikten har vært å gjøre styringsbildet i etaten mer komplett ved å knytte det sammen med opplevelsesaspektet, og ikke isolere styring til form og struktur. Informasjon av hvordan styringen oppleves av ansatte, er viktige elementer når forbedringsforslag skal vurderes og fremmes.

Spørreundersøkelsen var gjennomført i perioden 25.august – 1.september 2017 ved bruk av verktøyet SurveyXact. Skjemaet ble sendt (på epost) til alle ansatte, unntatt de som jobbet i direktoratet. Undersøkelsen omfattet da også ansatte i økonomilinjen og de kommunalt ansatte på NAV-kontorene for å få opp et fullstendig bilde av hvordan styringen oppleves på nivå 3 og 4. Unntaket er det kommunalt ansatte i Oslo, der vi hadde problemer med epost-tilknytningen, så de er i liten grad representert. Vi fikk svar fra om lag 6 000 ansatte. Dette tilsvarer en svarprosent på rundt 30 prosent. Ingen purringer ble sendt ut fordi vi ikke ønsket å belaste de ansatte unødvendig i en hektisk arbeidssituasjon.

Det vises til vedlegg 2 - Opplevelseskartleggingen.

### 3.5 Diskutert utfordringer og forslag til forbedringer

Ut fra gjennomgangen av styringsdokumentene, presentasjonene fra utvalgte enheter og svar på undersøkelsen om hvordan de ansatte opplever styringen, har gruppen diskutert styringsutfordringer og kommet forslag som kan forbedre styringen i etaten.

## 4. Om mål- og resultatstyring i staten

### 4.1 Mål- og resultatstyring er det overordnede styringsprinsippet i staten

Direktoratet for økonomistyring (DFØ) definerer at mål- og resultatstyring i det offentlige innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak. Måloppnåelsen skal kunne måles og vurderes ved kvantitative eller kvalitative metoder. Hensikten er at resultatmålingen skal føre til læring, utvikling og forbedring av virksomheten.

Mål- og resultatstyring har vært det overordnede styringsprinsippet i staten siden midten av

1980-tallet. Det er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket).

Alle virksomheter skal;

- fastsette mål og resultatmål
- sikre at fastsatte mål og resultatmål oppnås og at ressursbruken er effektiv
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og
- tilpasse styringen til virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet

Mål- og resultatstyring er ikke en entydig metode for hvordan styringen skal gjennomføres, men kan utformes på ulike måter. En grunnleggende forutsetning er imidlertid at man konkretiserer målene slik at de kan måles ved kvantitative eller kvalitative metoder, og at ressursbruk og resultater vurderes i lys av virksomhetens overordnede mål.

Mål- og resultatstyring som styringsprinsipp innebærer delegering av myndighet og fullmakter til virksomheten. Samtidig er mål- og resultatstyring et system for kontroll av virksomheten gjennom krav til måling og rapportering av resultater.

Hensikten med mål- og resultatstyring er å øke effektiviteten ved at underliggende nivå får frihet til selv å bestemme hvilke virkemidler som skal brukes for å nå målene. For departementenes styring av underliggende virksomhet (etatsstyringen) betyr det at virksomhetene ikke bør få detaljerte instruksjoner om ressursbruk, aktiviteter og enkeltsaker.

Resultatene må settes inn i en sammenheng. Et enkeltstående resultat på ett bestemt tidspunkt gir begrenset informasjon. Flere resultater over tid og for enheter med sammenlignbare oppgaver gir bedre grunnlag for å trekke konklusjoner om eventuelle behov for endringer.

Det understrekes at lederforankring og involvering av ansatte i styringsprosessene og ikke minst i resultatoppfølgingen er en forutsetning for at resultatmålingen skaper en kultur for læring og utvikling.

Styringsprosessene i departement og statlige virksomheter starter med å fastsette mål på ulike nivå basert på vedtak i Stortinget og regjeringen. Deretter er det nødvendig å vurdere risiko, planlegge aktiviteter og fastsette styringsparametere og tidsfrister som skal følges opp når de fastsatte målene skal realiseres. Budsjetteringen bidrar med å fordele ressurser til planlagte mål og aktiviteter.

## 4.2 Ulike styringsprinsipper benyttes parallelt

NAV er en offentlig etat og underlagt departement og politisk styring. Den politiske dagsorden kan utfordre forvaltningens målstyringsprinsipper. Det er ofte et spenningsfelt mellom politikernes behov for å vise handlekraft gjennom å gi forvaltningen detaljerte instruksjoner (for eksempel fordi media setter en enkeltsak på dagsorden), og forvaltningens ønske om mer overordnede og langsiktige føringer. Stor vekt på dagsaktuelle saker kan påvirke etatens evne til å nå mer langsiktige mål.

Andre viktige forhold som påvirker målstyringen er omfang av mål, trekk ved omgivelsene og brukergruppene samt kompleksitet og endringer i regelverket. NAV forvalter et omfattende regelverk som påvirker etatens målsettinger, prioriteringer og organisatorisk innretning.

Til sammen kan styringen av NAV karakteriseres som en blanding av politisk styring, regelstyring og mål- og resultatstyring. Skal dette fungere tilfredsstillende stiller det krav om en pragmatisk tilnærming der innretningen av mål- og resultatstyring må tilpasses de politiske styringssignalene og det regelverk som til enhver tid er aktuelt for etatens virksomhet.

De ulike styringsprinsippene vil slå forskjellig ut i de ulike enhetene i NAV. For eksempel blir NAV-kontorene i stor grad styrt på de politiske målene om flere i arbeid, hvor det er flere forhold enn NAVs innsats som påvirker resultatet. Ytelsesforvaltningen blir i stor grad styrt på håndtering av regelverk og saksbehandlingstider.

## 4.3 Styring og ledelse henger nært sammen

Styring (herunder mål- og resultatstyring) og ledelse henger nært sammen. I praksis kan det være vanskelig å skille hva som er hva. Rent analytisk kan man si at styring er de aktiviteter en gjør for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og følge opp i forhold til fastsatte mål og resultatkrav<sup>2</sup>. Det finnes i faglitteraturen ikke en felles omforent definisjon av ledelse. I denne rapporten definerer vi ledelse som kommunikasjonen mellom leder og ansatt for å påvirke motivasjon og samarbeid mot et felles mål.<sup>3</sup>

Forenklet sagt handler styring om det systemmessige og strukturelle, mens ledelse handler om det mer relasjonelle. Mål- og resultatstyring og ledelse vil gjensidig påvirke hverandre. Et detaljert styringssystem gir lite frihet til å utøve ledelse og lokal tilpasning. En slik innretning strider også mot det grunnleggende i mål- og resultatstyringstenkningen, jamfør ovenfor. Et system med mye frihet i styringen, kan ha som konsekvens at det blir store forskjeller mellom hvordan enheter jobber, avhengig av ledernes ferdigheter og styringskultur. Utfordringen er å utvikle et tjenestetilbud som både svarer på lokale behov og som sikrer lik utøvelse over hele landet.

---

<sup>2</sup> Statskonsult 2002

<sup>3</sup> Hentet fra Styringsprinsipper for NAV

## 4.4 Formelle krav til styringsdokumentene i NAV

### 4.4.1 Krav i virksomhetsstyrings- og økonomiinstruksen fra Arbeids- og sosialdepartementet

I sin "instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet" revidert 1. januar 2018 stiller ikke Arbeids- og sosialdepartementet detaljerte formelle krav til innretningen av etatens styringsdokumenter.

Det forventes imidlertid at (utdrag): " Arbeids- og velferdsdirektoratet skal følge opp de mål og resultatkrav som departementene gir. Videre skal direktoratet gjennomføre pålagte oppdrag. Direktoratet skal foreslå og iverksette nødvendige tiltak for å sikre måloppnåelse. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal også planlegge i et langsiktig og strategisk perspektiv for å møte fremtidige utfordringer og oppnå langsiktige mål. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal sørge for systemer og rutiner som sikrer god kostnadskontroll på hele etatens ansvarsområde. Direktoratet skal ha systemer for å følge opp virksomhetens ressursbruk og produktivitet som er tilpasset virksomhetens behov for planlegging, styring og kontroll. Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for at det arbeides systematisk og målrettet for å realisere gevinster av tiltak i utviklingsporteføljen og av andre relevante tiltak."

### 4.4.2 Krav i etatens virksomhets- og økonomistyringsinstruks

Etatens virksomhets- og økonomistyringsinstruks, sist endret 1. mars 2017, bygger videre på departementets instruks og gir utdypende føringen for styringen, herunder:

#### 4.4.2.1 Mål- og disponeringsbrev

Arbeids- og velferdsdirektøren utarbeider årlige mål- og disponeringsbrev til direktørene for avdelingene i Arbeids- og velferdsdirektoratet. På grunnlag av mottatt mål- og disponeringsbrev skal direktørene utarbeide mål- og disponeringsbrev til ledere for underliggende enheter. Direktørene kan også utarbeide mål- og disponeringsbrev til seksjoner i egen avdeling. Mål- og disponeringsbrevet skal inneholde tildelt budsjett, mål, fullmakter og krav til rapportering.

#### 4.4.2.2 Planlegging

Enhetene skal utarbeide virksomhetsplaner som beskriver hvordan enheten skal følge opp og operasjonalisere målene som er gitt. Lederen skal sørge for at det i forbindelse med planleggingsarbeidet gjøres en vurdering av risikoen for at målene ikke nås. Risikoreducerende tiltak skal beskrives i virksomhetsplanen. Virksomhetsplanen er et internt arbeidsverktøy og bør også relateres til langsiktig planlegging. Lederen skal sørge for at budsjettene periodiseres i henhold til forventet forbruk.

#### 4.4.2.3 Gjennomføring og oppfølging

Arbeids- og velferdsetaten har ansvar for å oppfylle de krav som er fastsatt i vedtak fra

Stortinget og i tildelingsbrevet fra departementet. Lederen på hvert nivå har ansvar for å følge opp kravene i mål- og disponeringsbrev fra overordnet nivå. Dette gjelder både driftsbudsjettet, og tilskudd og stønader som enheten forvalter. Lederen skal fastsette hvordan planer og budsjetter skal følges opp gjennom året. Videre

har lederen ansvar for å følge opp at underliggende enheter holder seg innenfor tildelte budsjetterammer. Lederen skal, dersom krav om dette er framsatt i mål- og disponeringsbrevet, legge fram oversikt over realisering og disponering av effektivitetsgevinster.

#### 4.5 Kontroll

Kontrollaspektet står sentralt i statlige styring. Økonomiregelverket inneholder gjennomgående krav om at all styring, oppfølging, kontroll og forvaltning i staten skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet. Internkontroll skal være en integrert del av arbeidsprosessene og utføres løpende. Det er et lederansvar å etablere og følge opp at kontrollrutinene løpende gjennomføres, etterleves og dokumenteres. Internkontroll er definert som alt som gjøres for å sikre:

- Målrettet og effektiv drift
- Pålitelig rapportering
- Overholdelse av lover og regler
- Sikring av eiendeler
- Systematisk arbeid med helse, miljø og sikkerhet

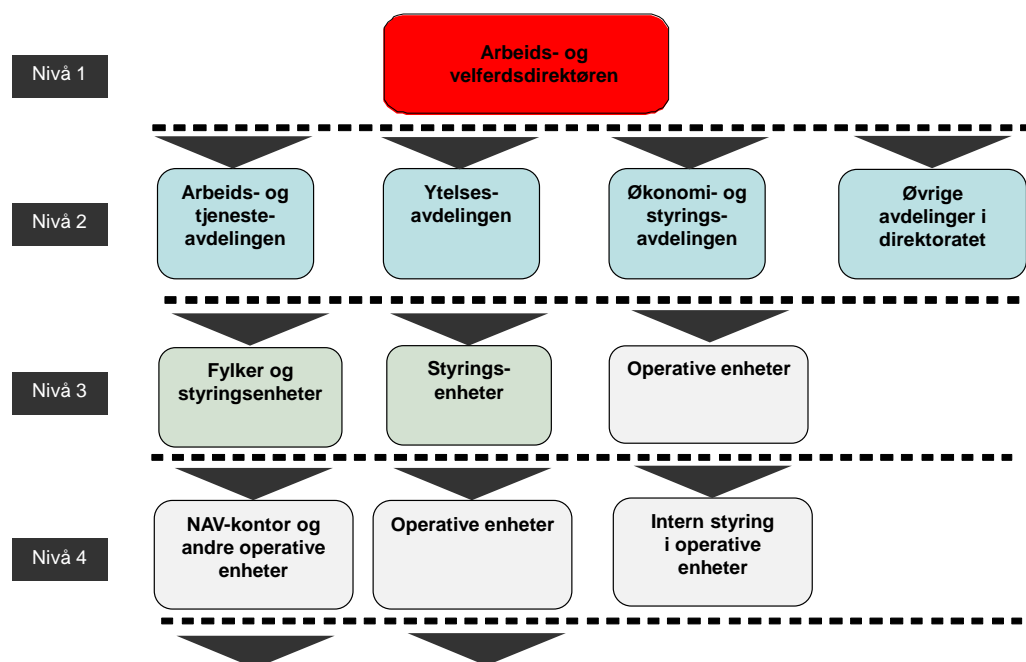
Etaten må ha systemer og rutiner som gir god og relevant informasjon om situasjonen på disse områdene.

Riksrevisjonen kontrollerer blant annet om regnskapet gir et riktig bilde av den økonomiske virksomheten og om virksomhetene har en tilfredsstillende intern kontroll. Det gjøres blant annet gjennom å bekrefte at regnskapene ikke inneholder vesentlige feil og mangler, og at disposisjonene som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger samt gjeldende regelverk. Ved store mangler blir ikke regnskapet til virksomheten godkjent av Riksrevisjonen. Revisjonene medfører ofte pålegg, prosedyrer og dokumentasjonskrav for virksomheten. Dermed er Riksrevisjonen en premissgiver for virksomhetenes styring, ved at revisjonene påvirker prioriteringer og kontrollnivå.

Selv om man forenkler mål- og resultatstyringen ved å redusere mål- og rapporteringskrav, har lederne et selvstendig ansvar for å sikre at virksomheten har tilstrekkelig intern kontroll, og at Riksrevisjonens merknader følges opp. Forenkling gjør altså ikke kontrollansvaret til lederne mindre. Imidlertid bør rapportering kunne erstattes med blant annet statistikk og gode varslingsrutiner ved vesentlige avvik.

## 4.6 Styringsnivåene i etaten

Styringslinjene er forskjellig innrettet og har forskjellige oppgaver. Nedenfor vises en figur som illustrerer nivåene i NAV. Den partssammensatte gruppen har i denne omgang konsentrert seg om nivå 3 i NAV, som består av fylkeskontor og styringsenheter.





## 5. Aktuelle styringstrender

Nedenfor presenteres to av de mest aktuelle styringstrendene som utfordrer den mer tradisjonelle mål- og resultatstyringen.

### 5.1 Tillitsbasert styring

Tillitsbasert styring og/eller ledelse er et begrep som stadig blir hyppigere brukt- og gjerne vist til som et alternativ til mål- og resultatstyring. Hva som ligger i begrepet *tillit* i denne sammenheng, er ikke gitt. Tillitsbasert styring er (foreløpig) ikke en egen teoretisk retning innen styringsfilosofien - men heller en blanding av ulike elementer fra ulike styringsteorier. Tankesmien Agenda har forsøkt å gi tillitsbasert styring et teoretisk innhold basert på noen prinsipper. De mener at en tillitsreform er hverken frislipp av kontroll eller en enhetlig modell som kan vedtas innført. Det er et sett med prinsipper som flytter makt og kontroll. Noen endringer er konkrete og felles, andre må tilpasses den enkelte enhet.

Tillitsreform, i følge Agenda, kan beskrives som endring langs tre dimensjoner: økonomi, organisasjon og dokumentasjon. Økonomisk autonomi innenfor rammen av absolutte budsjetter, flatere struktur med færre og mer involverte ledere, og opprensning i regler og rapporteringsrutiner.

#### 5.1.1 Økonomisk autonomi med fastlagte rammer

Økonomisk autonomi innebærer å gå bort fra detaljbudsjettering, men holde fast på fastlagte rammebudsjetter. Underliggende enheter får rammebevilgninger med stor fleksibilitet og får overføre ressurser mellom år. Rammene kan ikke overskrides, men flyttes mellom poster etter behov, og ikke-oppbuktede midler kan overføres til neste år. En viktig forutsetning for at en tillitsreform skal være bærekraftig og beholde oppslutning er at budsjettene holdes. Alle ledere får utvidet budsjettansvar, slik at de selvstendig kan avgjøre hvordan pengene brukes. Om de får et mindreforbruk står de fritt til å disponere pengene slik de mener det er best egnet. Samtidig er det viktig å se til at mindreforbruket ikke blir for stort.

#### 5.1.2 Flatere organisasjon fører lederne nærmere operative utfordringer

Man bør vurdere å fjerne mellomnivåer i organisasjoner til fordel for større enheter med mer direkte adgang til leder. Dermed kan ledere kontrollere mindre og det frigjør også tid til å komme nærmere førstelinjen og i større grad være en rådgiver for medarbeidere. Ledere kan ikke ha oversikt over alle aktiviteter, men deres oppgave ligger i å formidle retning og forventninger, og være en sparrings-partner for de ansatte. Dette krever selvstendige og ansvarsbevisste medarbeidere. Dette igjen stiller krav til kultur og kompetanse, og det tar tid å endre.

Endringene innebærer:

- Man gir de ansatte større fleksibilitet (tillit) i hvordan de løser arbeidsoppgavene sammenliknet med den spesifikke styringen som tidligere ble praktisert
- Tidsmessig er man mer opptatt av rammer heller enn nøyaktig tidtaking
- Rapportering kun på vesentlige forhold – det som påvirker rammene
- Mer effektiv ressursbruk, mindre byråkrati - mer tid til kjerneoppgaver
-

### 5.1.3 Mer involvering av medarbeidere

En kritisk gjennomgang av hva som måles, hva det kan brukes til, og hva som kan utgå gir sterkere eierskap til rapportering og mål. Medarbeidernes deltakelse i disse diskusjonene er avgjørende fordi det skaper legitimitet om hva som skal dokumenteres og rapporteres. Dette kan være tidkrevende prosesser, men er en god «investering» for å få dedikerte og engasjerte medarbeidere.

Kostnader spart på mindre rapportering kan brukes til å utvikle og implementere flere tiltak som kan bidra til å eliminere feil i den daglige praksis.

Mer vekt på involvering av medarbeidere bør kombineres med en kritisk gjennomgang av interne regler og rutiner med sikte på forenkling.

### 5.1.4 Mer vekt på tillit betyr ikke drastiske endringer

Mer vekt på tillit i styringen betyr ikke nødvendigvis noen fullstendig omveltning av mål- og resultatstyringen. Man skal sørge for at det også gis rom for faglige vurderinger, slik at det ikke fører til et kontrollregime. Økt tillit skal forhindre at det styres på aktiviteter framfor mål.

Tillitsbasert styring betyr heller ikke å slippe rattet. Begrepet tillit vil av noen assosieres med risiko for naivitet til hvor vanskelig det er å koordinere, finansiere og implementere offentlige oppgaver. Ingen ledere kan abdisere i en tillitsreform. Tvert imot. Ledere må følge med og følge opp, men medarbeiderne får også mer ansvar og økt fleksibilitet.

Det å i større grad bygge på tillit til de ansatte innebærer heller ikke å gå tilbake til den tradisjonelle veien, med regelstyring. Økende kompleksitet i oppgaver og brukere gjør antakelig at regelstyring verken vil lage bedre tjenester eller mer fornøyde brukere.

Trenden om mer tillitsbasert styring er i realiteten ikke først og fremst en kritikk av mål- og resultatstyring, men av detalj- og aktivitetsstyring basert på utstrakt kontrollvirksomhet.

## 5.2 Smidig virksomhetsstyring<sup>4</sup>

Utvikling av mål, budsjetter, handlingsplaner og rapporter tar mye tid hvert eneste år og involverer store deler av organisasjonen. Spørsmålet er hva virksomheten egentlig får igjen for denne prioriteringen. Kritikken går blant annet på at styringsverktøyene er for lite fleksible og dynamiske, at de er bakoverskuende i stedet for fremoverskuende, at de er for detaljerte og komplekse og de er for lite integrerte i de faktiske beslutnings- og oppfølgingsprosessene i virksomhetene. I tillegg tar tradisjonelle planleggingsprosesser lang tid, krever mye ressurser, reflekterer ikke endringene i omgivelsene raskt nok, og gir ikke de involverte rask nok tilbakemelding og læring.

### 5.2.1 Unngå årlige statiske prosesser

Tradisjonell virksomhetsstyring innebærer at ledelsen setter årlige mål og ruller (forankrer) dem nedover i virksomheten til avdelinger, enheter og enkeltpersoner. Målene blir i neste omgang fulgt opp på spesifikke

---

<sup>4</sup> <https://sprint.no/tjenester/smidig-virksomhetsstyring/>

perioder med endelig oppsummering på høsten som utgangspunkt for nye planperioder. Disse prosessene tar svært mye tid, er forbundet med betydelig frustrasjon, kan være lite relevante og fleksible og at de ikke tar innover seg endringer som skjer løpende gjennom året.

I en stadig mer omskiftelig verden har behovet for mer smidighet i styringen vokst frem. En tilnærming i denne sammenheng er blant annet «Beyond Budgeting»<sup>5</sup> som vektlegger enkle mål og etappevis utvikling - heller enn årlige budsjetttrammer. Man unngår omfattende strategidokumenter som er “hugget i stein”. Strategier sees som noe “levende” som må justeres etter hvert som rammebetingelsene endrer seg og virksomheten fanger opp nye muligheter og utfordringer.

### 5.2.2 Vekt på hyppig kommunikasjon og enkle digitale rapporteringsløsninger

Kritiske elementer for en smidig tilnærming til virksomhetsstyring er *kommunikasjon, forenkling og relevans*. I den tradisjonelle tilnærmingen brukes det mye tid på å forankre, avgrense og budsjettere før man går i gang med det planlagte utviklingsløpet. Kommunikasjon begrenser seg til faste styringsgruppemøter med generelt lite dialog med sluttbrukerne. Dette er ikke ulikt hvordan tradisjonelle virksomhetsstyringsmodeller forsøker å innføre en rekke verktøy og «kontrakter» som forsterker sentral styring og kontroll.

Smidig virksomhetsstyring handler om just-in-time planlegging kombinert med løpende mindre leveranser som tillater hurtige endringer når det er behov for det. For å få til dette må det kommuniseres ofte og mye. For å understøtte hyppig kommunikasjon må det utvikles digitale plattformer som muliggjør nettverkbaserte rapporteringsløsninger som enkelt kan oppdateres med nye mål, resultater og initiativer.

Smidig ressursfordeling er et annet viktig moment. Om planleggingen legger opp til at nye mål og initiativer kan opprettes løpende, kan det ikke ligge til grunn et årlig budsjett som begrenser team og individer til å gripe nye strategiske muligheter.

Smidig rapportering og analyse er et annet viktig moment. Det gjøres et klarere skille mellom hva som inngår som faste rapporter og analyser og hva som genereres ad-hoc. Den faste rapporteringen forenkles til å inneholde kun det som er kritisk for virksomheten.

### 5.2.3 Informasjon skal være tilgjengelig og åpen for alle

For å sikre god oppfølging av ledelsessystemet er det svært viktig at ledelsesinformasjonen er tilgjengelig og åpen for alle. Mål og resultater er tilgjengelig fra øverste leder og til team og/eller individnivå. Hver enkelt er ansvarlig for å sette sine egne målsettinger for den kommende periode og justere dette i tråd med virksomhetens gjeldende målsettinger.

Smidig virksomhetsstyring handler om å skape en åpen og gjennomsiktig struktur som fokuserer på enkeltindividets engasjement til å levere gode resultater for brukere og virksomheten. Dette betyr å ha

---

<sup>5</sup> Bjarte Bogsnes, Vice President Performance Management Development, CFO Performance Management & Risk, Statoil

fleksible og medbestemte mål som er integrert med de daglige operasjonelle utfordringene i virksomheten. For å lykkes er det viktig å vurdere hva det er i styringsprosessene som skaper verdi.

#### 5.2.4 Drift og utvikling integreres mer og mer

En annen styringsutfordring ligger i forholdet mellom drift og utvikling. I arbeidet med å digitalisere virksomheten, forsvinner også det klassiske skillet mellom hva som er drift og hva som er utvikling. I stedet for utviklingsprosjekter som skjer i store lange steg, skjer utviklingen i mange små sprinter med stadige lanseringer. Man får en virksomhet hvor så å si alle elementer er i bevegelse hele tiden. For styringen er dette krevende ut fra krav om helhet og konsistens - og felles retning. I en stor og sammensatt organisasjon, er det fort gjort å miste oversikten og få ulike utviklingsinitiativ som trekker i ulike retninger.

#### 5.2.5 Oppsummering

Både økt tillit og mer smidighet i styringen er ikke nødvendigvis motsatser til det mer tradisjonelle styringsregimet i staten, jmfør kapittel 4, men de utfordrer topptunge styringsmekanismer og -rutiner som i stor grad preger statlig styring.

## 6. Dokumentkartleggingen gir begrenset innsikt i hvordan styringen utøves

Hensikten med dokumentkartleggingen var å få en oversikt over innretningen av styringsdokumentene fra fylker/styringsenheter og ut til underliggende enheter. Derfor ble alle fylkeskontorene og styringsenhetene (totalt 25 enheter) bedt om å sende inn det de definerte som sine styringsdokumenter. Disse dokumentene ble gjennomgått og systematisert av en intern arbeidsgruppe i direktoratet for å gi den partssammensatte gruppen et grunnlag for å gjøre vurderingen.

Den samlede dokumentmengden var forholdsvis omfattende, og tid og ressurser til en strukturert gjennomgang var begrenset. I gjennomgangen ble det fokusert på dokumenttekniske kvaliteter som struktur og omfang som følgende;

- Bakgrunn – hvilke enheter/type
- Antall og type styringsdokumenter
- Antall og type styringsparametere
- Hvor i resultatkjeden det måles
- Målekort – antall styringsparametere som er lagt til av nivå 3
- Rapportering – omfang og hyppighet
- Styringsdialog – omfang og temaer

Måten vi kartla dokumentene på har klare begrensinger. Det kan ha vært usikkerhet om hva som ble lagt i begrepet styringsdokumenter –og at det har påvirket hva vi har mottatt av dokumenter fra enhetene. For eksempel var det uklarheter om og i hvilken grad risikodokumenter ble definert som styringsdokumenter. Av den grunn valgte vi å holde risikodokumenter og rene budsjett dokumenter utenfor denne kartleggingen. Mer om dette i vedlegg 1.

På grunn av svært ulik struktur og innretning av styringsdokumentene ble sammenstilling en svært krevende oppgave som ga lite entydig informasjon om utøvelsen av styringen. Det var utslagsgivende for at gruppen bestemte seg for å invitere utvalgte enheter til en muntlig presentasjon om hvordan de utøver styringen, jmfør kapittel 7.

Det er viktig å understreke at gjennomgangen ikke var en revisjon av mål og prioriteringer til de enkelte enhetene. Det betyr at kvaliteten på innholdet i og utformingen av enhetenes dokumenter ikke ble vurdert.

### 6.1 De fleste enheter lager egne styringsdokumenter

Kartleggingen viser at så å si alle enheter lager egne styringsdokumenter i en eller annen form. Det er imidlertid stor forskjeller på både innretning og antall styringsdokumenter - spesielt mellom fylkene i Arbeids- og tjenestelinjen.

De som utarbeider færrest egne styringsdokumenter er NAV Oslo og NAV Vest-Agder, som da i all hovedsak baserer seg på å videreformidle direktoratets mål- og disponeringsbrev til sine underliggende enheter.

Andre enheter har både eget mål- og disponeringsbrev, egen virksomhetsplan, eller andre strategidokumenter knyttet til ulike målgrupper.

## 6.2 Ulik struktur i styringsdokumentene men hovedprioriteringer ivaretas

Vi så på hvorvidt styringsdokumentene hadde samme struktur som mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Vi har også vurdert om direktoratets prioriteringer er førende for innretningen av enhetenes eget dokument og strukturen i det.

I arbeids- og tjenestelinjen finner vi store variasjoner mellom fylkene. 9 av de 15 fylkene som utarbeider egne styringsdokumenter, har samme innretning som mål- og disponeringsbrevet. De fylkene som har en annen innretning på sine styringsdokumenter, har i hovedsak gjort ulike varianter av forenklinger, som for eksempel Østfold som lager en enkel virksomhetsplan i form av en powerpointfoil.

I ytelseslinjen har alle styringsdokumentene samme innretning som mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet.

Gjennomgangen av dokumentene tyder på at det er stor oppmerksomhet på å følge opp prioriterte overordnede mål. Vi ser at styringsdokumentene på nivå 3 gjenspeiler politiske prioriteringer fra tildelingsbrev, som for eksempel satsinger på ungdom under 30, samt prioriterte aktiviteter fra direktoratet (PULS<sup>6</sup>/Myndige NAV-kontor).

Det er stor oppmerksomhet på overordnede mål i de lokale styringsdokumentene. Lokal gjenklang på overordnede politiske mål, bør øke gjennomføringsevnen. Samtidig kan dette perspektivet forhindre at lokale utfordringer blir prioritert. Balansen mellom å iverksette overordnede politiske mål og arbeide med lokale utfordringer, kan være krevende og utfordrende for det lokale handlingsrommet. Mange av de politiske målene kommer dessuten med detaljerte føringer i proposisjoner og tildelingsbrev, slik at den enkelte enhet i praksis har liten handlingsfrihet i iverksettingen av føringene.

## 6.3 Det legges i begrenset grad til styringsparametere

I mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet til arbeids- og tjenestelinjen er det 8 styringsparametere som skal følges opp av enhetene. Med noen få unntak legger de fleste enhetene i liten grad på egne styringsparametere i sine dokumenter.

Noen flere enheter legger på styringsparametere i sine målekort overfor NAV-kontorene, uten at dette har et stort omfang. Undersøkelsen gir ikke informasjon om hvordan styringsparametere i målekortet brukes i styringen. Styringsparametere som fylkene legger til, er ofte varianter av parametere i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. For eksempel legges det på ulike varianter av parameteren *overgang til arbeid* – som for eksempel overgang til arbeid for de under 30. Andre ganger er dette parametere som videreføres av historiske årsaker - altså hvor dette har vært en vedvarende parameter over flere år. Det kan indikere at styringsparametere brukes som statistikk.

Noen fylker har valgt å sette inn krav for parametere (utover de tre som har krav i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet). Å sette et resultatkrav (måltall) for styringsparametere kan oppleves både positivt og negativt. Positivt fordi det blir tydelig for alle enheter hva som er minstekravet til god måloppnåelse. De enhetene som ligger under resultatkravet må intensivere sin innsats, de enhetene som ligger over, kan omprioritere ressurser til andre, mer utfordrende områder.

---

<sup>6</sup> Program for utvikling av ledelse og samhandling i NAV.

Det kan oppleves negativt fordi enhetene får et absolutt krav å forholde seg til. Dersom det istedenfor et tall står for eksempel "skal øke", vil enhetene ha mer frihet til å bestemme nivået selv ut fra lokale forutsetninger og behov.

I ytelseslinjen lager noen av styringsenhetene ett felles mål- og disponeringsbrev til samtlige underliggende enheter, selv om disse enhetene har ulike funksjoner/oppgaver. Siden hver enkelt enhet ikke er pålagt alle styringsparametere, kan man ikke ta utgangspunkt i summen av styringsparametere for å vurdere antallet for den enkelte enhet .

Oppsummert for hele NAV betyr dette at det i begrenset grad legges til styringsparametere (med resultatkrav) på nivå 3. Imidlertid ser vi at det i enkelte enheter, særlig i arbeids- og tjenestelinjen, legges inn aktivitetskrav, noe som kan innskrenke den lokale styringsfriheten. Disse kravene fremgår enten av egne tabeller eller som prosatekst. I den grad det skulle være som erstatning for styringsparametere, vil det være uheldig for den lokale friheten i styringen. Styres man på parametere, velges i prinsippet tilnærming til hvordan oppgaven skal løses lokalt. Styres man på aktiviteter, mister man friheten til å velge tilnærming. Å øke aktivitetskravene vil derfor innskrenke den lokale styringsfriheten.

#### 6.4 Styringsparametere fokuserer på kvantitet

I vår undersøkelse har vi tatt utgangspunkt i Direktoratet for økonomistyring (DFØ) sin resultatkjede når vi har gruppert styringsparametere. Istedenfor frem trinn har vi delt inn i tre:

1. Innsatsfaktorer
2. Produkter/tjenester/aktiviteter
3. Effekt (brukereffekt og samfunnseffekt)

Veilederen fra DFØ anbefaler at man i størst mulig grad har styringsparametere som måler effekt og minst mulig som måler aktiviteter. Det forutsetter at forholdet mellom aktiviteter/tjenester og effekt/resultat er godt belyst.

I ytelseslinjen er det en relativt klar årsakssammenheng mellom aktiviteten / tjenesten som ytes (dvs. saksbehandlingen) og resultatet for bruker. Vi vet fra for eksempel brukerundersøkelser at saksbehandlingstider betyr mye for brukerne.

Når det gjelder *oppfølging av brukere* i arbeids- og tjenestelinjen er imidlertid prosessen mer dynamisk og årsakssammenhengen mellom egne aktiviteter og overgang til arbeid mer uklar. Det er andre utenforliggende forhold som spiller inn på effekten, som for eksempel næringsstruktur, konjunkturer mv. Dermed blir det lite hensiktsmessig å styre på effektparametere alene når NAV i begrenset grad har påvirkning på resultatet. I etaten har man løst dette på en pragmatisk måte ved dels å se på mengden av oppfølgingssamtaler og dels å se på effekter.

Det arbeides med å få systematisert mer kunnskap om hvordan våre virkemidler knyttet til å få folk i arbeid fungerer. På sikt er det grunn til å anta at andelen effektparametere i arbeids- og tjenestelinjen gradvis vil øke.

### 6.5 Halvparten av enhetene ber om rapportering kun ved behov

Flere enheter, særlig fylker, på nivå 3 ber ikke om fast skriftlig rapportering fra underliggende enheter – man ber om rapportering kun ved behov. Det virker dermed som mange enheter har rasjonalisert bort rapportering. På mange måter er det en naturlig konsekvens av at flere av parameterne er blitt automatiserte og kan tas ut sentralt.

Det går trolig med en del ressurser til å forberede styringsdialogen, lage presentasjoner med videre, uten at kartleggingen har ikke gitt oss noen oversikt over omfanget dette har.

Oppsummert gir ikke kartleggingen noen indikasjoner på at det foreligger et overdrevet rapporteringsregime mellom nivå 3 og underliggende enheter.

### 6.6 Kontrollaspektet er fortsatt fremtredende i styringsdialogen

Gjennomgangen av referatene viser at det er mye oppmerksomhet rundt kontroll og avvikshåndtering.

Lærings- og utviklingsaspektet kom i liten grad frem i et de skriftlige referatene. Dette tolker vi dit hen at «utsjekk»-tilnærming er dominerende basert på referatene fra styringsdialogen. En forklaring er at kontroll og avvik er viktig å dokumentere. Dermed prioriteres det i referatføringen, mens refleksjoner rundt læring og utvikling i liten grad blir dokumentert.

Dette kan også være en konsekvens at flere enheter (som for eksempel NAV Buskerud og NAV Oslo) har lagt om styringen: Det er NAV-kontorene selv som setter krav til hvordan de skal ivareta at de langsiktige overordnede målene. Disse kravene legges inn i enhetens virksomhetsplan som er grunnlag for styringsdialogen. Fordi virksomhetsplanen har et operativt /aktivitetsbasert fokus vil dialogen handle om avvik i forhold til planlagte aktiviteter.

### 6.7 Oppsummering

Så å si alle enheter på nivå 3 har egne styringsdokumenter. Ytelseslinjen har en mer samkjørt innretning av dokumentene enn arbeids- og tjenestelinjen. Fylkene har ulike dokumentstruktur. Styringsdokumentene gjenspeiler de nasjonale prioriteringene (ABK<sup>7</sup>).

Det legges på styringsparametere utover det som kommer fra direktoratet, men det skjer i varierende grad og det samlede omfanget av dette er stort. Styringsparametere er mest aktivt brukt i ytelseslinjen. I arbeids- og tjenestelinjen varierer bruken i stor grad.

Det er et spørsmål hvorvidt styringsparametere har blitt erstattet med aktivitetskrav. Siden gruppen kun har analysert styringsdokumenter for 2017, er det vanskelig å si noe om hvordan utviklingen har vært over flere år.

Ut fra referatene synes kontrollaspektet fortsatt å være vektlagt tyngst i styringsdialogen. Styringsdialog skjer hyppigere enn skriftlig rapportering. Det er vanskelig å få oversikt over balansen mellom styringsdialog og

---

<sup>7</sup> Flere i arbeid, bedre brukermøter og økt kompetanse - forkortet ABK



rapportering bla. fordi vi ikke har innsikt i hva som utarbeides i forbindelse med forberedelsene til dialogmøtene (presentasjoner med videre)

Inntrykk fra dokumentgjennomgangen og fra presentasjoner gruppen av fått fra utvalgte enheter (se neste kapittel), tyder på en generell utvikling i retning av mer «Bottom-up» tilnærming. Spesielt NAV-kontorene har fått økt handlingsrom til å definere egne mål - og at styringen i enkelte fylker er mer innrettet mot lokale utfordringer og mål - enn på gjennomføring av krav «ovenfra». Vi ser en utvikling der styringen blir mer «horisontal» - altså at styringen baseres på dialog og «forhandlinger» heller enn instruering og pålegg.

## 7. Hvordan styringen utøves i utvalgte enheter

Som et supplement til dokumentkartleggingen, og for å få en dypere forståelse av hvordan mål- og resultatstyringen utøves på nivå 3, inviterte gruppen noen utvalgte fylkeskontor og styringsenheter til å gi en presentasjon av hvordan styringen utøves. Nedenfor følger en kort oppsummering for hver enhet.

### 7.1 NAV Østfold

Mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet legges ut på navet. Fylket lager ikke eget mål- og disponeringsbrev, men det utarbeides et administrasjonsbudsjett til kontorene, som grunnlag for regnskapsrapportering. I tillegg lages det en virksomhetsplan samlet for NAV Østfold og hvert NAV-kontor utarbeider også egen virksomhetsplan.

Virksomhetsplanen for fylket er nedfelt på kun ett ark. Det legges vekt på synliggjøre prioriteringene for NAV Østfold ved å sette konkrete ambisjoner for noen målgrupper som for eksempel ungdom og brukere som mottar arbeidsavklaringspenger / personer med nedsatt arbeidsevne. Ambisjonsnivået i virksomhetsplanen fastsettes av lederne i fellesskap. Alle lokalkontorene må følge opp fylkets prioriteringer i sin virksomhetsplan. De kan i tillegg sette egne krav.

Styringsdialogmøte avholdes hver 8. uke. NAV kontoret lager en presentasjon i forkant av styringsdialogmøtet. Resultatene sees opp mot kontorets virksomhetsplan. Det utarbeides korte referater fra hvert møte. I ledersamlingene er det gjennomgang av resultater og eventuelt nye oppgaver som må løses.

Alle kontorene i Østfold er anbefalt å bruke operativ styring og tavlemøter for å ha bedre oversikt over sin saksportefølje. Tavlemøtene avholdes hver uke. I plenum brukes aggregerte tall for teamet, ikke på den enkelte veileder. Det er grunnlag for å fordele ressurser slik at det blir under 100 per veileder. Hver enkelt veileder kan ta ut tall for eksempel for antall oppfølgingssamtaler som han/hun har gjennomført. Leder oppfordres til å snakke med hver veileder om hva den enkelte sliter med, hva de trenger av støtte og kompetanse. Målet er at den enkelte ansatt skal mestre hverdagen.

NAV Østfold prioriterer å få kontroll over sin saksportefølje, før man går nærmere inn i kvaliteten i saksbehandlingen.

### 7.2 NAV Oslo

I Oslo vektlegges kommunikasjon og tillitt i styringen. Fylkesdirektøren kommuniserer den strategiske retningen og samfunnsoppdraget, kontorene får selv bestemme de virkemidler og tiltak som de anser gir størst effekt. Lovkrav kan imidlertid ikke velges bort. NAV-kontorene må kjenne brukerne og lokale utfordringer godt, og ta strategiske valg på bakgrunn av denne kjennskapen. Denne måten å styre på gir enhetene mer frihet, men også et større ansvar.

Oslo lager ikke eget mål- og disponeringsbrev til underliggende enheter, mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet ligger til grunn for styringen. Hvert NAV-kontor lager en virksomhetsplan, den sendes fylkeskontoret og ligger til grunn for utviklingsdialogen mellom fylket og det enkelte kontor. Imidlertid er det ikke noen formell godkjenning av virksomhetsplanen av fylkeskontoret. Dette for å understreke at det er enhetens egen plan og deres verktøy for å nå målene som er satt. NAV-kontoret må selv ha eierskap til sine strategier og veivalg. Der disse ikke leder frem, er de gjenstand for diskusjon og vurderinger.

I NAV-kontoret har ledere hyppig dialog med enkeltansatte om status i saksbehandlingen, såkalte "fot-i-bakken-samtaler". Det legges vekt på god kommunikasjon mellom leder og ansatt. Mange ansatte opplever det som positivt med en arena for å diskutere mestring og utfordringer i arbeidssituasjonen.

Det avholdes utviklingsmøter med hvert NAV-kontor fire ganger i året. Det er også fellesmøter med samtlige enhetsledere om lag hver 3. uke. Fylkesledelsen følger med på relevant statistikk, og det lages månedlige statistikkpakker som blir publisert på navet. Dette er tema på møtene, men man legger vekt på ikke å utelukkende fylle dialogen med tall. Man ønsker ikke å skape en konkurransesituasjon mellom kontorene, da man er redd for at det kan medføre et fokus på telling av aktiviteter fremfor hva som gir effekt på brukers vei mot arbeid. Faglige dilemmaer er fremtredende i dialogen. Målekortet brukes i svært liten grad.

### 7.3 NAV Hedmark

Folketrygdloven er sentral i styringen i NAV Hedmark, den skal forvaltes på en god måte. Den gir incentiver til hvordan NAV skal jobbe med bruker. Det legges vekt på å skape en kultur for brukeransvar og -involvering i NAV Hedmark.

Mål- og disponeringsbrevet fra fylket tar utgangspunkt i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet, spesifikke krav for enhetene i Hedmark legges på av fylkesledelsen. Enhetene ser dermed både de nasjonale kravene og de som kun gjelder for Hedmark. Kontorene utarbeider virksomhetsplaner med prioriteringer som blir diskutert i partnerskapet.

Ledergruppen vurderer resultatene i Hedmark hver måned. Et av flere grunnlag er målekortet. Fylkesdirektøren kommenterer resultatutviklingen på Navet. I Hedmark bruker man en god del ressurser på kvalitetsundersøkelser. Alle enhetene får presentert resultatene, det legges vekt på læring og medvirkning fra alle enheter, ikke rangering.

Det er etablert en strategisk ledergruppe, med lederne fra de største kontorene og spesialenhetene, som møtes jevnlig. To ganger per år er det også ledersamlinger for alle enhetsledere der fylkets medbestemmelses-apparat (FYMBA) også deltar. Man snakker ikke om resultater på disse møtene, hovedtema er utvikling (herunder PULS). Partnerskapsmøter avholdes to ganger per år. Det er i tillegg en utviklingsdialog, ikke en styringsdialog med det enkelte kontor, som kommune og stat har sammen. Det er ikke egne møter med kontorene der kun statlige resultater diskuteres.

Det er forholdsvis mange parametere i målekortet. Det skyldes blant annet at man har valgt å videreføre en del parametere (herunder "kontakt bruker" da den er et godt felles mål for stat og kommune) som ikke lenger er med i direktoratets mål- og disponeringsbrev. Målekortet gir lederne et godt "øyeblikksbilde", og enhetene slipper å finne frem statistikk selv. Det er satt resultatkrav (måltall) på parametere fordi det gjør det lettere for enhetene å vurdere hvor de står. Kravene er satt på bakgrunn av dialog, og de er ikke blitt endret de siste årene.

### 7.4 NAV Buskerud

NAV Buskerud legger stor vekt på samfunnsoppdraget og effekter overfor brukere. Samfunnsoppdraget kommuniseres hyppig, det skal være kjent for alle veiledere. Enhetene gis stor frihet til å prioritere aktiviteter basert på lokale forhold, men innenfor rammen av etatens hovedprioriteringer.

Det ble i 2016 laget en ny styringsmodell, der hensikten var å øke handlingsrommet for lokale enheter, og sikre at ressurser i størst mulig grad blir brukt på samfunnsoppdraget. Det avholdes plan- og strategisamlinger to ganger per år.

NAV Buskerud lager sin egen langtidspan. Der en i stor grad basert på en egen omverdensanalyse som oppdateres hvert år. Demografi, arbeidsmarked, infrastruktur, næringsstruktur, flyktninger er sentrale områder. Det settes opp delmål i et fireårs perspektiv; med effektmål (samfunnsmål), resultatmål og aktiviteter/tiltak. Selv om enhetene i mindre grad styres direkte på aktiviteter, vil oppfølgingen av de enkelte enhetene fra fylkets side også omhandle gjennomføringen og resultatene av enhetenes iverksatte aktiviteter.

Langtidspanen inneholder fire langsiktige hovedprioriteringer, langs to akser: Arbeidsretting og brukerretting med kompetansestyling som en gjennomgripende prioritering. Det er iverksatt fire utviklingsprosjekter som skal pågå over flere år, med NAV-lederne som prosjektlederne. Prosjektene skal utvikle verktøy og produkter som er til nytte for alle i fylket, for eksempel kurs for arbeidsgivere, rutiner og verktøy.

Fylkeskontoret lager et årlig prioriteringsbrev. Der oversettes kravene i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet. Alle enhetene skal ikke jobbe med alle prioriteringene, hver enhet skal velge 3-5 som de legger til grunn i sin egen virksomhetsplan. Utvelgelsen skal skje på bakgrunn av analyser av egne ansvarsområder. Prioriteringene skal gjenspeile de overordnede målene. NAV-kontorene kan også inkludere prioriteringer fra det kommunale ansvarsområdet slik at de i størst mulig grad kan samordne statlig og kommunal styring.

Oppfølgingen består av tertialrapporter der enhetene orienterer om hva de har fått til av sine prioriteringer. En tverrfaglig gruppe bestående av rådgivere på tvers av avdelingene i fylkeskontoret analyserer resultatene fra tertialrapportene. De ser bredt og vurderer både kvantitative og kvalitative resultater som grunnlag i en samlet analyse. I den tertialvise styringsdialogen legges det vekt på hva enhetene gjør for å komme i mål. I etterkant av hver styringsdialog utarbeider fylket oppfølgings-punkter for hvert kontor som følges opp igjen ved neste styringsdialog.

Fylkeskontoret lager en egen oversikt over resultater for måneden. Ser på ulike fagområder fra gang til gang. Fylkeskontoret følger hele tiden med på målekortet. Der det er store avvik går de inn og styrer.

Innimellom må fylkeskontoret sette i gang tiltak hvis det er vesentlige avvik fra vedtatte standarder og regler. Men de ønsker myndige og trygge veiledere som utnytter handlingsrommet. Samtidig forventes det av lederne at de kjenner lovverket og bruker fornuft.

Den nye styringsmodellen setter helt andre krav til fylkeskontoret. Når NAV-kontorene blir bedt om å prioritere, må fylkeskontoret kunne sette seg grundigere inn i hvert enkelt kontor. Det at fylkeskontoret følger opp enhetene på denne måten, krever mye lederressurser, men det er viktig å være tett på for å sette seg inn i hvert kontors utvikling. Fylket driver tett lederoppfølging og coaching, uten å gå inn i detaljene. Modellen krever at fylket har stor tillit til at lederne gjennomfører sine prioriteringer. De konfronteres av og til, men i hovedsak gis de tillit.

Kontorene sier at den nye styringsmodellen er bedre enn den som var før. De føler større eierskap til virksomhetsplanen, den er blitt et levende dokument.

## 7.5 NAV Arbeid og ytelser

Med bakgrunn i mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet utarbeider NAV Arbeid og ytelser et eget mål- og disponeringsbrev. I hovedsak videreføres målkravene fra direktoratet. Men styringsenheten har blant annet i

2015 satt krav til enhetene ut over de kravene de har fått fra direktoratet. Det ble da satt særskilte krav til hvor lave restansene skulle være ved utgangen av året. Det ble gjort for å sikre forsvarlig forvaltning gjennom spesialiseringssløpet i 2016. I tillegg har det vært egne krav knyttet til feilutbetalinger. Dette drøftes alltid med MBA.

Budsjettet er knyttet opp mot saksbehandlingen. Enheter som skal løse oppgaver ut over forventet saksinngang, får tildelt særskilte midler til det, og da vil også saksbehandlingskravene knyttet til dette fremkomme av tildelingen.

Enhetene utarbeider saksbehandlingsplaner ut fra forventet inngang og restansesituasjonen i enheten.

Saksbehandlingsplanene leveres inn til styringsenheten som følger dem opp gjennom året.

Saksbehandlingsplanene revideres hvert tertial. Det er en utfordring knyttet til styring når det gjelder GOSYS fordi de ikke finnes noen god statistikk på dette arbeidet. Det gjør det utfordrende å ha oversikt over den fulle belastningen i saksbehandlingen.

Enhetene rapporterer kun på områder der styringsenheten ikke selv kan ta ut informasjon. Det kan være særskilte krav til rapportering på saksbehandling. Det er da i hovedsak knyttet til spesielle tildelinger, og fremkommer som hovedregel i mål- og disponeringsbrevet.

Styringsenheten har jevnlig oppfølgingsmøter på video med alle enhetene gjennom året. Oppfølgingsmøtene har alltid enhetens resultater som fast punkt på agendaen. I tillegg tas det opp særskilte tema. Det skrives korte referat fra møtene.

Som en del av virksomhetsstyringen er det under utvikling et felles dokument som sammenstiller tiltak og oppgaver som resultatområdet skal gjennomføre. I dokumentet samles oppgaver og pålegg som resultatområdet skal gjennomføre, men som ikke lenger beskrives i mål- og disponeringsbrevene.

Det skal gi:

- Økt bevissthet knyttet til målstyring
- Sikre god og dokumentert internkontroll i NAV Arbeid og ytelser
- Sikre et format som gjør at oppdatering av risikokart, VPL og pålagte oppgaver kan gjennomføres uten at det må utarbeides nye maler

## 7.6 NAV Familie- og pensjonsytelser

Etter omorganiseringen høsten 2016 har NAV Familie- og pensjonsytelser ca. 1 100 ansatte fordelt på 13 underliggende enheter. Ledergruppen utgjør 16 personer.

Styringssystemet bygger i hovedsak på det fra tidligere NAV Pensjon. Men en del er videreført fra tidligere NAV Forvaltning, for eksempel dokumentstrukturen - herunder utarbeidelse av mål- og disponeringsbrev.

Et vesentlig element i styringen er ressursallokering ved hjelp av prognoser. Disse er blant annet basert på analyser av inngangshistorikk og demografiske framskrivninger fra direktorat. Gevinster som skal realiseres som følge av etatens prosjekter, legges inn i budsjettene til enhetene.

Mål- og disponeringsbrevet fra direktoratet er førende for resultatområdet virksamhet. Der fremgår samfunnsoppdraget i tillegg til de konkrete kravene. Tildelingsbrevet fra ASD brukes ikke direkte i styringen. Styringsenhetens mål- og disponeringsbrev til enhetene viderefører mål og styringsparameterne fra direktoratet. I tillegg legges det på et mindre antall egne krav, hovedsakelig knyttet til satsingene man har blitt enige om med enhetene (ofte i form av restansenedbygging på utvalgte områder). Styringsenheten anser at normtider fungerer godt i styringen, men de må suppleres med krav til ytre grenser og analyser av restansenivået for å gi et fullverdig bilde av saksmengdeutviklingen.

Oppfølgingen er avviksbasert og baseres primært på ukesrapporter og månedlige faktapakker. I tillegg til saksbehandlingsstyringen vurderes også kvalitet, økonomi og HR. Det legges vekt på transparens i rapporteringen ved at alle har tilgang til samme styringsinformasjon. NAV Familie- og pensjonsytelser har etablert et kvalitetsstyringssystem hvor avvik i kvalitet, som kan fremkomme fra kvalitetskontroller, risikobaserte kontroller, rapporter fra NAV Klageinstans, tilbakemeldinger fra kontaktsenter, samarbeid i fagnettverk eller andre kilder, «trigger» ulike forbedringstiltak. Tiltakene kan være justering av praksis, endring av rutiner eller opplæring mv. Oppfølgingen av kvalitet og faglig utvikling er etablert som egen matrise på tvers av enhetene, og følges i utgangspunktet opp fra fagnettverk og nettverksdrivere. Avvik som er betydelige, eller som vedvarer, blir gjenstand for oppfølging i oppfølgingsmøter med enhetene.

Enhetene avlaster hverandre når det er nødvendig, ved at saker overføres til de enhetene som er mindre hardt belastet. Eksempler er kontantstøtte og barnetrygd. Dette styres i felleskap av ledergruppen, ikke av hver enkelt enhet.

## 7.7 NAV Kontaktsenter

NKS betjener brukere for hele NAV. Det er en kompleks organisasjon med mange ansvarsområder. Det er 19 kontaktsentre med totalt ca. 1 000 ansatte.

Styringsenheten lager et årlig mål og disponeringsbrev. Det er delt i to:

- Overordnet del med målkrav
- Mer detaljert del med fullmakter, tildelinger og annen styringsinformasjon.

Del 1 skal kunne leses av alle og har en innledning som representerer et årsperspektiv med bakgrunn i omverdensanalysen. Det er laget en enkel modell med strategiske mål (fokus på endring), resultatmål (for å måle om enheten beveger seg i riktig retning) og aksjonspunkter. Det inneholder strategiske mål knyttet til brukermøter. Resultatkravene og aksjonspunkter er satt i et hierarki og er koblet mot de strategiske målene. Enhetene skal, med bakgrunn i de strategiske målene og resultatkravene, gjennomføre en risikovurdering med bruk av NAVs rammeverk for risikostyring. Denne oppdateres og sendes til styringsenheten hvert tertial og tas med inn i resultatsamtalene mellom direktør for NKS og enhetslederne.

Styringsenheten har de seneste årene lagt vekt på å redusere antall krav. Det arbeides fortsatt med å sette måloppnåelsen på resultatkravene sammen med kvalitative vurderinger av hvordan situasjonen er.

Styringsenheten lager risikovurdering for NKS samlet sett opp mot målkravene som NKS gis gjennom mål- og disponeringsbrevet. Denne risikovurderingen inkluderes i virksomhetsrapporteringen til arbeids- og tjenesteavdelingen, og tas også med i resultatdialogen mellom direktør NKS og arbeids- og tjenestedirektøren.

Det lages opplæringsmateriell to ganger i året på bakgrunn av serviceklager. Dårlig ivaretagelse av rettsikkerhet måler vi ikke godt med brukerundersøkelser. Der er de avhengig av kompetansen hos veiledere. Det er vanskelig å måle dette.

Det er månedlige ledermøter. Strategiske diskusjoner og felles læring er hovedtema, og det er mindre fokus på resultater enn tidligere. Parameterne brukes mer som statistikk til informasjon enn som måltall. Kravene må framkomme, men brukes bare til oppfølging hvis det er store avvik. Enhetene mottar ukentlig statistikk og månedlig benchmark rapport. Det avholdes 5-6 regionale samlinger for alle ansatte.

Det er etablert nettverk for fagansvarlige. Samarbeider i stor grad med fagansvarlig i andre resultatområder, for eksempel pensjon. Det er i dette nettverket at faglige problemer løses. Dermed kan det utfordre mellomlederrollen. Personalansvaret ligger fortsatt hos leder, men dersom ansatte sliter faglig, vil fagansvarlig oppfatte det tidligere enn leder. Det må derfor etableres en ryddig kultur for å håndtere grensesnitt mellom fag og ledelse på en god måte.

## 7.8 Oppsummering

Styringen i NAV utøves forskjellig og preges av hvilke oppgaver de ulike enhetene utfører.

Ytelsesforvaltningen og kontaktsentrene er mer «volumsorienterte» i innretningen av styringen, mens det er større variasjoner hos fylkene. Selv om utøvelsen av styringen varierer, er det fokus på de samme overordnede prioriteringene - *Flere i arbeid, bedre brukermøter og økt kompetanse.*

## **8. Opplevelseskartleggingen: Målene for NAV er tydelige - involveringen kan bli bedre**

Hensikten med opplevelseskartleggingen var å få en oversikt over hvordan de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen opplever styringen. Den partssammensatte gruppen utarbeidet et spørreskjema som ble sendt ut til over 20.000 ansatte. Vi mottok ca. 6 000 svar, noe som gir en svarprosent på nærmere 30 prosent. Svarene er rimelig jevnt fordelt basert på geografi og organisatoriske enheter. Nedenfor følger en kort oppsummering av spørreundersøkelsen, for detaljer viser vi til vedlegg 2.

### **8.1 Ansatte har god kjennskap til egne og overordnede mål - og de opplever at enhetene når målene**

Undersøkelsen viser at det jevnt over er svært god kjennskap til målene i NAV, både de overordnede (samfunnsoppdraget) målene for NAV som helhet og for de mer lokale målene. Også sammenhengen mellom egne og overordnede mål får god score i undersøkelsen. I tillegg opplever de ansatte at enheten de er tilknyttet, i stor grad når sine mål. De fleste ansatte mener enheten deres måles på det som relevant.

### **8.2 Ansatte ønsker mer involvering i utarbeidelsen av mål**

Mens de ansatte svarer at de har god kjennskap til målene og i stor grad opplever å nå disse, skorter det mer på involvering i utarbeidelsen av disse målene. Årsaken sier undersøkelsen ikke noe om, men det kan tenkes at mange opplever at målene blir definert på et overordnet nivå, mens de ansatte lokalt er mer involvert i utførelsen. Vi ser at involveringen rundt evaluering av resultatene er noe bedre, noe som kan forsterke en slik hypotese.

Tillitsvalgte og verneombudene opplever forholdsvis god medvirkning i utformingen av de lokale målene.

### **8.3 Ansatte er delt i synet på målinger og rapportering - men for mye tid går fortsatt med til telling og rapportering**

De fleste ansatte opplever at enheten de jobber ved blir målt på det som er relevant - og at resultatene blir brukt til læring og forbedring. Ansatte er imidlertid delt i synet på hvordan de opplever at målinger og rapporteringer påvirker arbeidsmiljøet i enheten. Halvparten av de ansatte opplever at arbeidsmiljøet blir påvirket negativt. Det gjenspeiler grovt sett alle enheter, men det er en tendens til at ansatte i NAV Arbeid og ytelse og ved NAV Kontaktsenter opplever at målinger og rapporteringer påvirker arbeidsmiljøet mest negativt. Ansatte på NAV Fylke inklusive spesialenheter er de som svarte mest positivt på dette.

### **8.4 Ansattes råd til å forbedre styringen går på å satse mer på kvalitet og bedre ledelse**

Respondentene ble bedt om å komme med hvert sitt viktigste råd for å forbedre styringen i NAV. Om lag halvparten av respondentene benyttet seg av denne muligheten. Innspill som gikk igjen var særlig knyttet til følgende forhold;

- Mer kvalitet – mindre kvantitet
- Bedre ledelse
- Større handlingsrom og mer tillit
- Mer involvering



Det som gikk mest igjen i forslagene, handlet om å satse mer på kvalitet. Her var det bred enighet uavhengig om man er leder, medarbeider eller tillitsvalgt. Mer konkret gikk forslagene blant annet på øke oppmerksomheten på måling av effekter og mindre på måling av aktiviteter. Videre handlet det om bedre sammenheng mellom mål og målinger. I tillegg fører kvantitetsmålinger til en oppmerksomhet på å «sjekke ut» saker fremfor oppmerksomhet på mer kvalitative aktiviteter, som f eks kunnskapsoverføring og opplæring.

En annen tilbakemelding fra særlig medarbeidere og tillitsvalgte gikk på dårlig ledelse. Kritikken handlet om blant annet manglende personalledelse og ledere som bryr seg. Mange mente også at lederne er mer opptatt av tall og rapportering enn å se sine medarbeidere.

Handlingsrom oppfattes ulikt mellom ledere og medarbeidere. Ledere oppfatter handlingsrom som styringsfrihet og ønsker å tilpasse målene til deres enhet, mens medarbeidere oppfatter handlingsrom mer som arbeidsautonomi og valg av tilnærming som passer best til kvalitativ arbeid. Begrepet tillitt nevnes hyppig - mer fokus på å nå mål og mindre på kontroll og rapportering.

## 8.5 Oppsummering av opplevelseskartleggingen

Resultatene av kartleggingen viser mange positive elementer i styringen. Det er spesielt positivt at de fleste synes det er god sammenheng mellom samfunnsoppdraget og egne lokale mål. Medbestemmelse fra tillitsvalgte og verneombud ser ut til å fungere godt.

Imidlertid er det utfordringer som må tas tak i. Involvering rundt målutforming kan bli bedre. Omtrent halvparten av etatens ansatte mener at styringen påvirker arbeidsmiljøet i negativ retning, og at det er for mye tellinger og rapporteringer. Siden undersøkelsen ikke sier noe om årsaksforhold, bør konkrete tiltak i størst mulig grad vurderes lokalt i den enkelte enhet og i samarbeid mellom ledelse, de tillitsvalgtes organisasjoner og verneombudene.

## **9. Raskere omskiftninger og strammere økonomiske rammer vil prege styringen fremover**

### **9.1 Økning i antall brukere krever mer samordnet offentlig styring**

Omverdensanalysen peker på en sterk befolkningsvekst, med en stor økning av eldre og innvandrere.

Områdene alderspensjon, hjelpemidler og utlandssaker vil vokse særlig mye. NAV vil måtte møte denne utviklingen med å satse mer på selvbetjening, økt automatisering og mer kunnskapsbasert tjenesteutvikling.

For styringen medfører blant annet dette at offentlig forvaltning som helhet må fremstå som mer samordnet. Brukere vil trolig som følge av digitaliseringen ha mindre grad av kunnskap om hvordan offentlig forvaltning er bygd opp. For NAV betyr dette blant annet økt oppmerksomhet mot samordning med kommunene - gjennom blant annet partnerskapet, men også helse- og utdanningsmyndigheter er særlig aktuelle å samordne seg med.

### **9.2 Raskere omstillingstakt krever en fleksibel styring**

Omverdensanalysen peker på globalisering og raskere teknologisk utvikling. Arbeidstakerne må trolig skifte jobb og oppdatere kompetansen sin oftere enn før. Strukturarbeidsledigheten kan komme til å øke, og det er risiko for at flere blir varige stønadsmottakere. Det setter større krav til NAVs arbeidsmarkedskompetanse og etatens evne til å bidra til yrkesmessig og geografisk mobilitet. NAV må være i stand til å foreta raske omprioriteringer.

Styringsmessig utfordres man da på:

fleksibilitet – som evne til å gjennomføre forholdsvis raske omstillinger

- differensiering – som er evne til å håndtere ulike utfordringer ulike steder i landet.

### **9.3 Digitaliseringen gjør styringen mer brukerorientert gjennom økt selvbetjening**

Omverdensanalysen peker på at brukerne og andre interessenter i større grad forventer selvbetjening, automatisering og beslutningsstøtte. Fysiske og digitale kanaler må henge sammen. Ny teknologi gir samtidig muligheter for bedre datafangst og avansert analyse. Dette endrer kravene til kompetanse og måten NAV arbeider på. På sikt bør det utarbeides et "styrings dashboard" som gir lederne strategisk styringsinformasjon slik at de blir mindre avhengig av rapportering. Det avhenger av at dette blir prioritert i digitaliseringsarbeidet.

Digitaliseringen vil påvirke brukernes forventninger til NAV, og digitaliseringen vil påvirke både hvilke tjenester som gis og hvordan de gis. Man må kunne møte brukerne i den kanalen brukeren foretrekker og sørge for at tjenestene i de ulike kanalene henger sammen. Utvikling av avansert teknologi kan bidra til at NAVs dialog med brukerne i stor grad kan bli håndtert av teknologi. Mer tilgang på informasjon vil kunne gi grunnlag for bedre og mer tilpassede tjenester.

Det settes allerede mål og krav om bruk av digitale løsninger i NAV; for eksempel i tilknytning til iverksettingen av Kanalstrategien. Innføring av tjenestepakker for NAV-kontorene har vært et virkemiddel for å oppfylle kanalstrategien. Brukerne inviteres til i økende grad å kontakte NAV via nett og telefon og i mindre grad oppsøke NAV-kontoret.

Også i ytelsesforvaltningen ser vi den samme utviklingen. Økte selvbetjeningsløsninger på for eksempel pensjonstjenestene gjør at man kan flytte ressurser over på andre områder. Man kan oppleve tøffere krav til uttak effektiviseringer og uttak av gevinster.

Den pågående og vedvarende digitaliseringen utfordrer også det klassiske skillet mellom drift og utvikling, jamfør punktet under smidig virksomhetsstyring ovenfor. De styringsmessige utfordringene er særlig knyttet til å bevare helhet og konsistens under ulike utviklingsinitiativ fra ulike enheter i en såpass stor og sammensatt organisasjon som NAV.

Økt tilgang på informasjon og datafangst som følge av digitaliseringen, kan føre til mer detaljstyring fra politikerne.

#### **9.4 Avbyråkratiserings- og effektivisering gjennom rammekutt**

Regjeringen vil bygge sin politikk på en effektiv bruk av fellesskapets ressurser. Som i næringslivet vil det også i offentlig forvaltning kunne være et potensial for å bli mer effektiv. For å hente ut potensialet stilles det klare krav om økt effektivitet.

En konsekvens av dette er avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen som regjeringen innførte i 2015. Regjeringen forutsetter at alle statlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive.

En naturlig konsekvens av disse føringene er å se på styringsmessige effektiviseringer. Dette gjelder for eksempel å se kritisk både på omfanget av styringsprosesser og dokumenter på alle nivåer i organisasjonen.

## 10. Diskusjoner om forbedringer

Ut fra gjennomgang av styringsdokumenter, presentasjoner fra utvalgte enheter og kartlegging av ansattes opplevelser av styringen, har gruppen diskutert hva som kan forbedre mål- og resultatstyringen i etaten innenfor det reglementet som styrer offentlig forvaltning. Her følger noen momenter i den diskusjonen.

### 10.1 Kritikk mot selve metodikken eller mot bruken av den?

Kritikken mot bruk av mål- og resultatstyring i etaten knyttes til to forhold:

1. Er det galt å bruke mål- og resultatstyring i etaten, eller...
2. brukes mål- og resultatstyring galt i etaten?

Det første forholdet går på overordnede styringsmessige prinsipper. Hvordan skal man styre offentlig sektor - hvilke prinsipper skal legges til grunn. Hvis svaret blir at man ikke bør bruke mål- og resultatstyring, vil spørsmål 2 falle bort. Nå er det imidlertid slik at offentlig sektor er pålagt å bruke mål- og resultatstyring. Det er forankret i Stortingets bevilgningsreglement og Reglement for økonomistyring i staten med tilhørende bestemmelser (økonomiregelverket).

I økonomiregelverket stilles det krav til at alle virksomheter skal;

- fastsette mål og resultatmål
- sikre at fastsatte mål og resultatmål oppnås og at ressursbruken er effektiv
- sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og
- tilpasse styringen til virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet

For gruppens arbeid har dette betydd at vi ikke har vurdert riktigheten av å bruke mål- og resultatstyring som sådan, siden vi er pålagt dette. Vi har i stedet konsentrert oss om anvendelsen. Mål- og resultatstyring er imidlertid ikke en entydig metode for hvordan styringen skal gjennomføres, men kan utformes på ulike måter. En grunnleggende forutsetning er imidlertid at man konkretiserer målene slik at de kan måles ved kvantitative eller kvalitative metoder, og at ressursbruk og resultater vurderes i lys av virksomhetens overordnede mål.

*Hvordan* etaten da anvender mål- og resultatstyring blir vesentlig for hvordan styringen oppleves og hvilke resultater som oppnås. Dersom etaten bruker mål- og resultatstyring «feil», er det naturlig å se på tiltak som kan bringe mål- og resultatstyringen mer i takt med forutsetningene for metoden. Gjennomgangen av styringsdokumentene og presentasjonene viser at anvendelsen varierer. Særlig mellom fylkene varierer innretning relativt mye - selv om organiseringen av fylkene er relativt lik. Variasjonene må derfor tolkes ut fra tradisjoner, kultur og hva den enkelte leder ser som hensiktsmessig i hvert enkelt fylke. Sett ovenfra kunne det vært hensiktsmessig med en mer samordnet innretning av styringsdokumentene på fylkesnivå. Samtidig er det først og fremst brukerens - ikke direktoratets - behov - som skal imøtekommes. Fokuset blir da å finne «det som virker for oss» - og da blir innretningen av dokumentene preget av det. Det tilsier at direktoratet bør godta at innretningen er variert gitt at de overordnede målene nås. Høy grad av *tillit* er en forutsetning for at dette skal fungere. Tillit skapes først og fremst gjennom god ledelse.

Rent analytisk kan man skille ut mål- og resultatstyring fra andre styringsformer i etaten. Men som nevnt i gruppens forrige rapport, kan man se på offentlig styring som en blanding av ulike styringsformer og - prinsipper – som *politisk styring*, *regelstyring* og *mål- og resultatstyring*. Skal dette fungere tilfredsstillende, stilles det krav om en pragmatisk tilnærming der innretningen av mål- og resultatstyring må tilpasses de

politiske styringssignalene og det regelverk som til enhver tid er aktuelt for vår virksomhet. På høyt politisk prioriterte områder må etaten leve med en viss grad av detaljstyring.

### 10.2 Ulike tjenester bygges opp ulikt og dette påvirker hvordan styringen utøves

Hovedskillet i etaten går på mange måter mellom ytelses- og økonomiforvaltning på den ene siden og oppfølging av brukere på den andre. Dette er to ulike leveranser - riktig ytelse til rett tid kontra oppfølging med sikte på overgang til arbeid - og ulikheten vil prege innretningen av hvordan arbeidsoppgavene løses. Ytelsesforvaltningen vil særlig være preget av fokus på lik praksis, effektiv logistikk og forvaltningskompetanse, mens oppfølgingen vil ha mer fokus på individuell tilnærming og relasjonskompetanse.

### 10.3 Flere brukere og mindre ressurser betyr mer effektiv drift

Signaler knyttet til regjeringens avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform - samt utviklingen i årene fremover knyttet til statsfinanser generelt, tyder på strammere rammer for offentlig forvaltning. Fokus på effektiv drift kan bety en utvikling hvor tilnærminger og arbeidsmetoder blir mer standardisert. Standardisering er spesielt hensiktsmessig der mer automatisering er aktuelt og der ulike enheter skal jobbe og virke sammen. Hvis en enhet bryter med standarden, kan dette betyr at andre enheter må bruke mer ressurser på å utføre sin del av oppgaven.

Samtidig kan man få en utvikling med økt vekt på skjønn og individuell tilnærming der det er tydelig at man trenger «flere veier til Rom». Det kan for eksempel være i arbeidet med særlig utsatte grupper der tiltak og metodisk tilnærming må tilpasses de individuelle behovene til hver enkelt bruker.

### 10.4 Færre og forenklede styringsdokumenter

For gruppen har det vært sentralt å stille spørsmål om nødvendigheten av antall styringsdokumenter og omfanget av disse - ikke bare i fylker og styringsenheter, men også i direktoratet. Et spørsmål har blant annet gått på om nødvendigheten med et eget mål- og disponeringsbrev fra direktoratet og ut til fylker og resultatenheter; hvorvidt det hadde holdt med å viderefordre tildelingsbrevet fra departementet. Tilbakemeldingen fra de enhetene som presenterte sin styring for gruppen, jmfør kap. 7, var at et eget mål- og disponeringsbrev fra direktoratet var nødvendig, særlig fordi brevet har en viktig sifingsfunksjon knyttet til hvilke mål- og oppgaver som må prioriteres.

Siden strukturen på styringsdokumentene varierer forholdsvis mye, spesielt mellom fylkene, er det naturlig å spørre om det hadde vært hensiktsmessig med en likere og mer samordnet struktur. Den partssammensatte gruppen mener at en lik struktur ikke er nødvendig eller hensiktsmessig så lenge man har stor oppmerksomhet på målene. Det er rimelig å tenke at ulike utfordringer gjenspeiler ulike tilnærminger - herunder struktur. Gruppen har imidlertid vært mer opptatt av å se på forenklinger - og at enhetene må se kritisk på ressursbruken knyttet til antall og omfang av styringsdokumenter.

### 10.5 Det tar tid å bli smidig

Grad av smidighet og mulighet for forenklinger av styringen i NAV, påvirkes også av innretningen av styringen på politisk nivå. Både statsbudsjett og tildelingsbrev er forholdsvis omfattende dokumenter med til dels

detaljerte mål. I tillegg forvaltes et omfattende regelverk. Departementets årshjul gir også klare føringer på hvordan styringen i NAV utøves. Dette til sammen setter begrensninger for hvor mye etatens styring kan forenkles, og hvor stort handlingsrom det kan være lokalt.

På utviklingssiden har man derimot vektlagt økt smidighet i metodikken (produktteam med videre). På sikt bør det vurderes om denne tilnærmingen også kan tilpasses til bruk på den ordinære driften.

### 10.6 Spørsmål om sentrale eller lokale løsninger

Stortingsmelding 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid* og NAVs interne rapport «Utvikling av NAV-kontor» viser en utvikling med vekt på økt delegering og ansvar til regionale /lokale enheter. I lys av dette har den partssammensatte gruppen vært forsiktig med å komme med konkrete forslag som kan utfordre dette handlingsrommet. Det ligger i sakens natur at økt lokalt handlingsrom medfører økte lokale løsninger på mange av styringsutfordringene. Dette kommer for eksempel til uttrykk i opplevelseskartleggingen (vedlegg 2). Siden kartleggingen ikke sier noe om årsaksforhold, bør konkrete tiltak vurderes lokalt i den enkelte enhet og i samarbeid mellom ledelse, de tillitsvalgte organisasjoner og verneombudene.

I opplevelsesundersøkelsen har flere uttrykt ønske om en flatere organisasjonsstruktur i etaten, med blant annet mer direkte styring fra direktorat - spesielt i arbeids- og tjenestelinjen. Gruppen anser at det ikke er veien å gå. Økt lokalt handlingsrom krever god dialog med operative enheter. Direktoratet har ikke kapasitet til å være i tett dialog med over alle lokale enheter. Det er derfor nødvendig med et koordinerende regionalt/oppgavemessig mellomledd.

### 10.7 Kunnskap og kompetanse er en forutsetning for mer tillitsbasert styring

Stortingsmelding 33 (2015-2016) *NAV i en ny tid* – omhandler hvordan Regjeringen vil videreutvikle arbeids- og velferdsforvaltningen slik at den blir bedre i stand til å nå målene i arbeids- og velferdspolitikken. Ambisjonen er blant annet å sikre utvikling av tjenester som bidrar til gode opplevelser for brukerne av NAV-kontoret, og å styrke og videreutvikle de arbeidsrettede tjenestene både for arbeidsgivere og arbeidssøkere.

Innretningen av hvordan man håndterer kunnskap og kompetanse blir dermed et vesentlig aspekt ved styringen. Riktig og god kompetanse sikrer kvalitet i tjenestene, effektiv ressursutnyttelse og godt omdømme som en attraktiv arbeidsplass. En bevisst, systematisk og strategisk satsing på kompetanse er viktig for å lykkes både med samfunnsoppdrag og i rollen som kunnskapsrik samfunnsaktør.

Strategisk kompetansestyring vil si planlegging, gjennomføring og evaluering av tiltak for å sikre virksomheten og den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse for å nå definerte mål. (Linda Lai 2004). Det fordres bevisst tenkning og handling rundt tiltak som skal heve kompetansen.

Kompetansestrategien og kunnskapsstrategien danner til sammen det viktigste grunnlaget for NAVs samlede kunnskap- og kompetanseutvikling. I videreutviklingen av organisasjonen er det lagt til grunn at disse to strategiene sees i sammenheng. Kunnskapsstrategien skal bidra til at ny kunnskap samles og systematiseres, utvikles og tilgjengeliggjøres, mens kompetansestrategien skal sikre at denne kunnskapen tas i bruk.

Tilnærmingen går på at ansatte tilegner seg og utvikler erfaringsbasert kunnskap og kompetanse gjennom egen og andres praksis. Denne kunnskapen og kompetansen vil utveksles, reflekteres og overføres på ulike

læringsarenaer og således være en del av kompetansestrategien. Ny innsikt og praksisutøvelse på bakgrunn av lokal erfaringsbasert kunnskap, blir en del av kunnskapsstrategien når denne systematiseres gjennom evaluering eller forskningsbaserte forsøk.

## 11. Forslag til å forbedre mål- og resultatstyringen i NAV

### 11.1 Det er allerede mange forbedringsinitiativ på gang

Etter en gjennomgang av mål- og resultatstyringen i NAV på nivå 3, mener den partssammensatte gruppen at NAV i hovedsak beveger seg i riktig retning når det gjelder «mer ledelse og mindre styring». Gruppen mener det er viktig å holde endringstrykket oppe og forsere utviklingen gjennom ytterligere forenkling- og forbedringstiltak. Flere tiltak for å forbedre styringen er allerede iverksatt. Det er viktig at ytterligere forbedringstiltak sees i sammenheng med det som allerede er bestemt og iverksatt.

#### 11.1.1 Digitaliseringen endrer NAV løpende

Digitale nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med både innbyggere og næringsliv. Dette er stadfestet i eForvaltningsforskriften og er et viktig prinsipp i Regjeringens digitaliseringsstrategi. Det gir både en effektiv forvaltning og ikke minst bedre og mer tilgjengelige tjenester for brukerne.

Digitaliseringen gir NAV muligheter for å tilby brukerne bedre og mer personlig tilpassede tjenester. Mange av NAVs arbeidsprosesser er egnet for automatisering, og systemer for beslutningsstøtte vil gi bedre grunnlag for å fatte gode beslutninger gjennom analyser av data om brukerne. Det vil gi et stort investeringsbehov, og samtidig et betydelig effektiviseringspotensial. Digitalisering vil også kunne gjøre NAV mer resultatorientert, ved at etaten i større grad kan målrette ressursene dit de gir best resultat. Data om arbeidsmarkedet og brukerne kan bli kilde til innovasjon både for NAV og eksterne aktører, blant annet fordi det vil gi bedre forståelse av brukernes behov. Etikk og regelverk for personvern vil påvirke i hvor stor grad vi kan utnytte disse mulighetene.

Digitaliseringen i NAV er ikke ett prosjekt, men mange initiativ med ulik størrelse. Denne utviklingen er med og styrer innretningen av tjenestetilbudet - og derigjennom påvirker den også innretningen av styringen. Det kan blant annet skje ved at det blir mindre behov for styringsparametere, da statistikken gir den nødvendige oversikten.

#### 11.1.2 Utviklingsarbeidet blir mer brukerorientert

NAV har mange utviklingsinitiativer på gang. Målet for NAV er å tilby brukerne et så enkelt og godt møte med NAV som mulig. Systematisk kunnskap om brukerbehov skal styre videre utvikling av tjenestene og kanalbruk. Styringsmessig betyr det at NAV i større grad tar hensyn til brukernes preferanser i utviklingen av tjenestetilbudet ("bottom-up") til forskjell fra den mer tradisjonelle "top-down" innretningen i offentlig virksomhet.

#### 11.1.3 Myndige og mer løsningsdyktige NAV-kontor øker det lokale handlingsrommet

Rapporten "Utvikling av NAV-kontor" ble i januar 2017 overlevert til arbeids- og velferdsdirektøren . Dette var en oppfølging av Vångentutvalget og den senere stortingsmeldingen om NAV. Innholdet skulle konkretisere hvordan NAV skulle følge opp forslagene fra meldingen, og rapporten ble utarbeidet i dialog med en rekke interessenter i og utenfor etaten .



Rapporten foreslår økt handlingsrom, ansvar og myndighet til NAV-kontoret. Kontorene skal være tettere på brukerne og arbeidsgiverne og tilpasse tjenestene etter lokale behov og beslutninger. I denne sammenheng blir lederrollen viktigere og veilederrollen endres. Stat og kommune vil måtte nærme seg hverandre. Partnerskapet må samle seg om felles mål og forventninger overfor NAV-kontoret, og støtte opp under NAV-lederens arbeid.

Hovedpunkter i rapporten går på at brukerperspektivet blir tydeligere: «Ingen beslutning om meg uten meg». I NAV-kontoret finner brukeren selv frem til hva det er behov for, mens veilederen støtter og utfordrer. NAV tilpasser tjenestene til brukerne, ikke omvendt. Utvikling av digitale tjenester vektlegges.

Et annet sentralt punkt i rapporten er behovet for tydeligere ledelse og mer kunnskapsbasert praksis. Lederen bør sette mål, disponere ressursene ut fra lokale behov og legge til rette for lokal tjenesteutvikling. Noen kontor kan få ansvar for å utvikle kunnskap for definerte tjenester eller målgrupper og pilotere endringsforslag.

#### 11.1.4 Lederplattform og ledelsesutviklingsprogram (PULS) skal gi bedre ledelse

NAV har et ledelsesutviklingsprogram PULS: Program for utvikling av lederskap og samhandling. En sentral komponent i et slikt program er virksomhetsforståelse og -kunnskap. Økt kunnskap om virksomheten, herunder hvilket handlingsrom den enkelte leder har, anses som en nøkkelkompetanse for å bli en pådriver for lokal utvikling og tilpasning av tjenester til brukerne. Dette er innarbeidet i temaet *Styring og handlingsrom* som er den del av ledergruppeutviklingen alle ledere i NAV skal gjennom. Det er også en del av programmet *Ny som leder i NAV*.

#### 11.1.5 Regionalisering gir ny struktur og nye oppgaver

Den nye regioninndelingen ble besluttet av arbeids- og sosialministeren sommeren 2017. Det vises til de fem del-rapportene fra regionaliseringsprosjektet.

Dreiningen mot arbeidslivet og den strategiske retningen i NAV, med økt vekt på ledelse, utnyttelse av handlingsrom, mer myndige og løsningsdyktige NAV-kontor og nedtoning av styring, har veiet tungt når det skal besluttes struktur, roller og oppgaver for alle enhetene på det regionale nivået.

Regionalisering bør også bidra til at styringen forenkles for å øke handlingsrommet for NAV-kontorene. De underliggende enhetenes ansvar for å dokumentere aktiviteten riktig er grunnlaget for effektiv mål- og resultatstyring i hele NAV. Løpende prosesstyring og oversikt blir viktigere jo større kontorene blir. Det utvikles stadig bedre verktøy for å følge opp resultater på de enkelte enheter. En god dialog om hva som ligger bak resultater (og resultatsvikt), vil gi grunnlag for forbedring av systemet.

#### 11.1.6 Kvalitetsarbeid i ytelseslinjen inkl. oppfølging av SINTEF- rapporten

Kvalitet i ytelsesforvaltningen består av en rekke aktiviteter satt i system. Ytelseslinjen gjennomfører herunder kvalitetsaktiviteter som å innføre saksbehandlingsstandarder og kvalitetsmålinger, benytte fagnettverk og gjennomføre felles fagmøter med rådgivende overleger, samt samhandlingsmøter mellom resultatområdene og mellom linjene. Det er laget Forvaltnings-omoduler ifm. "Ny i NAV del 2".

Saksbehandlingsstandarder viser obligatorisk saksflyt med tilhørende støttemateriell knyttet til hvert trinn i saksbehandlingen for saksbehandlerne. Kvalitetsmålinger gjennomføres som regel hvert tertial. For fremtiden bør de fortrinnsvis gjennomføres 1. og 3.tertial, slik at igangsatte tiltak får nødvendig tid til å vise effekt. Kvalitetsmåling innebærer spørsmål som blant annet å vurdere om en sak er behandlet riktig, om lovverket er fulgt, om riktig informasjon er gitt bruker, om riktig lovanvendelse er benyttet og om vurderinger er dokumenterte og etterprøvbare. Fagnettverkene diskuterer faglige problemstillinger, behov for eventuell praksisendring i lys av kvalitetsmålinger, trykderettskjennelser med videre, og de er en arena for erfaringsutveksling samt for kompetansedeling og kompetansebygging. Fagnettverkene har som hovedregel en driver med flere fagkoordinatorer.

NAV Klageinstans skriver årlig en omfattende kvalitetsrapport til direktoratet og styringslinjene basert på de klagesakene som de behandler. For 1. og 2.tertial leveres sammensatt statistikk som viser innvilgelses- og avslagsfrekvenser i NAVs vedtaksinstanser og andel egen omgjøring i vedtaksinstansene etter klage, samt omgjøringsfrekvens ved klagebehandlingen i NAV Klageinstans. I de tertialvise statistikkpakkene beskriver NAV Klageinstans kun de stønadsområdene som har høyest antall klagesaker, og gir kortfattede kommentarer til utviklingen. NAV Arbeid og ytelse utarbeidet i januar 2018 for første gang en kvalitetsrapport av og for eget resultatområde. Rapporten vil være et viktig supplement til kvalitetsvurderingen i ytelseslinjen.

Spesialiseringen av ytelsesforvaltningen har så langt gitt mer lik praksis og bedre kvalitet i ytelseslinjen.

På oppdrag fra NAV har Sintef gjennomført en undersøkelse av årsakene til at brukere klager på NAV sine vedtak, samt til at mange vedtak omgjøres. De har også sett nærmere på hva NAV kan gjøre for å forbedre kvaliteten i saksbehandlingen. Kartleggingen til Sintef viste at den vanligste årsaken til omgjøring er at etaten får nye opplysninger eller bruker ettersender nye opplysninger som gir saken ny og relevant informasjon. Andre årsaker til omgjøring er saksbehandlingsfeil, ulik skjønnsvurdering og feil lovanvendelse.

NAV har etter vesentlighetsvurderinger besluttet å gjennomføre tiltak på fire ytelsesområder, dagpenger, uføretrygd, foreldrepenger og barnebidrag, i 2017. Tiltakene omfatter kompetanseheving, intern samhandling og forbedret dialog med brukerne. Tiltakene er samlet i en kvalitetsoppfølgings-liste for ytelseslinjen, sammen med noen andre kvalitetsutviklingstiltak. Listen følges opp av ytelsesdirektøren.

Den høye omgjøringen på dagpengeområdet (over 50 prosent.) har blitt bemerket både av NAV Klageinstans og i rapporten fra Sintef. Riksrevisjonen omtalte forholdet i dokument nr. 1 2017-2018 til Stortinget. I våren 2017 gjennomførte NAV Arbeid og ytelse en undersøkelse av årsakene til omgjøring på dagpengeområdet. Resultatene fra undersøkelsen er for en stor del nye opplysninger som SINTEF og Riksrevisjonen ikke hadde til rådighet da deres rapporter ble skrevet. Undersøkelsen kan oppsummeres slik:

- NAV behandlet omkring 170 577 førstegangssøknader om dagpenger i fjor. Drøyt 62 704 førstegangssøknader (36,8 prosent) ble avslått. På hele dagpengeområdet, som også inkluderer stansvedtak, gjenopptak av dagpenger og andre typer vedtak, mottok etaten 9 411 klager i 2016. Halvparten av klagesakene ble omgjort i 2016. En vesentlig del av disse sakene ville blitt innvilget i første omgang dersom etaten hadde hatt riktige opplysninger på søknadstidspunktet.
- NAV avslår dagpengesøknader når det ikke er mottatt tilstrekkelig opplysningene for å kunne behandle søknaden. Det blir søkerne gjort kjent med når de søker. Undersøkelse viser at flesteparten (53,8 prosent) av klagesakene ble omgjort fordi søkeren la ved nødvendige opplysninger først på klagetidspunktet.

- De andre hovedårsakene til at klagesaker ble omgjort, er at søkeren fyller vilkårene først når klagen sendes, eller at dagpengene ble stanset fordi mottakeren ikke har etterkommet NAV sitt aktivitetskrav. I en del klagesaker kommer dokumentasjon på gyldig fravær sammen med klagen.

For å unngå avslag som skyldes manglende opplysninger, er det blitt gjort tydeligere på nav.no, i den digitale søknaden og i brevene fra etaten hvilke opplysninger NAV må ha for å kunne innvilge en søknad.

## 11.2 «Ett NAV» bør bli enda tydeligere for å trekke utviklingen i samme retning

NAV er en sammensatt organisasjon med stort ansvar og med vidt spenn i oppgaver og tjenester. Gruppen har gjennom sitt arbeid fått større innblikk i denne kompleksiteten. Gruppen ser at styringen må tilpasses de ulike oppgavenes egenart. Et hovedskille går mellom oppfølging av brukere og ytelsesforvaltning. Samtidig som styringen må tilpasses lokale utfordringer og egenart, må helheten ivaretas. Styringen må henge sammen og retningen for hvor NAV skal, må være tydelig.

Opplevelseskartleggingen viser at NAV er tydelig på de overordnede målene og på sammenheng mellom lokale og overordnede mål. Videre viser undersøkelsen at mange opplever at deres enhet bidrar til at andre enheter når sine mål. Det viser at NAV er godt på vei.

Gruppen mener imidlertid at helheten vil bli særlig utfordret etter hvert som lokalt handlingsrom øker og utviklingsaktivitetene blir mer matriseorganisert og utføres i små etapper/løp. Det krever god kjennskap til NAV som helhet og hva som foregår rundt i andre enheter. Dette er spesielt viktig å ha bevissthet om dette når nye aktiviteter skal implementeres.

## 11.3 Øke lokalt handlingsrom i styringen

I styringsprinsippene for NAV understrekes det at styringen skal preges av åpenhet, gjennomsiktighet og medvirkning. Fastsettelse og oppfølging av mål skal i størst mulig grad skje gjennom dialog med berørte enheter, både medarbeidere og ledere. Det er viktig at dette følges opp i planprosessene rund omkring i etaten. Økt medvirkning signaliserer mer tillit til ansatte og ledere.

### 11.3.1 Mer konkret på hva handlingsrommet innebærer

Opplevelsesundersøkelsen har vist at handlingsrom oppfattes ulikt av ledere og medarbeidere. Ledere legger vekt på å få mer frihet til å tilpasse målene til lokale utfordringer, mens medarbeidere ønsker mer autonomi når det gjelder arbeidsmetoder. Gruppen synes at begge deler bør adresseres.

Etatens medarbeidere har tilgang til ulike differensierte tiltak i arbeidet med å få brukere i jobb. Videre kan de velge ulike metodiske tilnærminger ut fra hva som er hensiktsmessig (hva som virker) i møte med den enkelte bruker. Det er et imidlertid utfordringer når det gjelder å gi mer arbeidsautonomi. For eksempel kan læring og kunnskapsutvikling knyttet til hva som virker, kreve en mer systematisk bruk av den metodiske tilnærmingen. Det kan oppleves som et brudd på prinsippet om lokal handlefrihet. Slike avveininger må tas ned i det videre arbeidet med løsningsdyktige og myndige NAV-kontor. Gruppen mener at direktoratet må bli tydeligere på hva som er absolutte krav og hva som kun er anbefalinger.

### 11.3.2 Styringen må i større grad tilpasses spesifikke utfordringer

Styringen per i dag preges fortsatt av en «instrukstenkning», der overordnet enhet i stor grad bestemmer mål og virkemidler. Slik vil det til en viss grad alltid være ut fra de prinsippene offentlig styring baserer seg på. Selv

om det har skjedd forbedringer de seneste årene knyttet til forenkling og mindre detaljorientering, mener gruppen at styringen i større grad må gjenspeile hvilke eksterne utfordringer som både brukere og de operative enhetene står ovenfor. Handlingsrommet bør utnyttes ved at nivå 3 toner ned krav knyttet til aktiviteter og styringsparametere - under forutsetning av at dette ikke strider mot overordnede politiske føringer.

Arbeidet med omverdensanalyser, slik direktoratet har gjort siden 2014, blir viktigere fremover. Med utgangspunktet i samfunnsoppdraget må mål, virkemidler og metodisk tilnærming i større grad bestemmes ut fra spesifikke/lokale utfordringer og egenart.

Dersom styringen i større grad skal tilpasses hver enhets spesifikke utfordringer, er det viktig at disse utfordringene systematiseres. Utarbeidelse av lokale omverdensanalyser eller utfordringsbilder kan bidra til dette. I arbeids- og tjenestelinjen kan dette gjøres som et samarbeid mellom NAV-kontoret og kommunen og dermed være et tiltak som konkret bidrar til å styrke partnerskapet. Et felles utfordringsbilde med den enkelte kommune er viktig for å samordne det lokale tjenestetilbudet.

### 11.3.3 Synkronisere NAV-kontorets og kommunens styringshjul

I arbeids- og tjenestelinjen må partnerskapet i større grad få anledning til å fastsette lokale mål. Gruppen stiller seg bak det igangsatte utviklingsarbeidet som skal føre frem til mer myndige og løsningsdyktige NAV-kontor, der dette er et av tiltakene. Det betinger at planleggingen på statlig side skjer tidligere enn i dag slik at den sammenfaller med tidspunktene for den kommunale planprosessen. Gjennom partnerskapet bør styringsprosessene samkjøres bedre enn det som gjøres per i dag.

## 11.4 Kvalitet må vektlegges mer i styringen

I NAV legges følgende definisjon av kvalitet<sup>8</sup> til grunn: *I hvilken grad et produkt, tjeneste eller prosess oppfyller krav.* Kravene til kvalitet kan komme fra lovverk, myndigheter, brukere og andre hold. Med andre ord handler kvalitet om:

- bruker- og samfunnseffekter, for eksempel overgang til arbeid
- brukernes opplevelser
- at arbeidsprosesser gjennomføres i tråd med gjeldende retningslinjer

I tillegg er det et element av personlige egenskaper (for eksempel evnen til å snakke med, og motivere bruker til å endre adferd) som er vanskelig å måle.

Digitalisering vil føre til bedre datafangst. Resultater for ulike parametere kan etterhvert hentes fra systemene. I de nye systemene vil det for eksempel kunne legges inn spørsmål til brukere underveis i prosessen om

---

<sup>8</sup> Dette fremgår av bakgrunnsdokumentet til kvalitetspolicyen. Definisjon er hentet fra ISO 9000:2015.

hvorvidt de er fornøyd med hjelpen de får, dermed får veileder en nyttig tilbakemelding og kan evt. justere kursen, samtidig som man får god statistikk om brukeropplevelsene. Digitalisering vil også kunne gi bedre datafangst på makronivå om brukergrupper i stort (såkalt "big data") som kan være et godt grunnlag for å vurdere brukereffekter.

Det vil imidlertid ta flere år før alle de nye digitale løsningene er på plass og det må gjennomføres tiltak i mellomtiden for å styre kvaliteten.

For å vurdere kvalitet må flere forhold sees i sammenheng, som for eksempel brukerundersøkelser, serviceklager, kvalitetsmålinger og øvrige statistisk data. Samtidig bør NAV unngå en styring preget av mange, detaljerte styringsparametere for kvalitet.

I styringsprinsippene for NAV står det at det skal være god balanse i vektleggingen av kvantitet og kvalitet i styringen. I opplevelsesundersøkelsen ga mange ansatte utrykk for at det fortsatt er for mye fokus på kvantitet i styringen. For å imøtekomme dette foreslår gruppen følgende:

#### **11.4.1 Det etableres et sett med nøkkelinformasjon for å vurdere kvalitet**

Mens digitaliseringsløpet pågår vil styringen av kvalitet for en stor del måtte baseres på manuelle etterlevelsesgjennomganger og brukerundersøkelser, noe som i de fleste tilfeller krever for mye ressurser til at man vil kunne få hyppig oppdatert styringsinformasjon. Denne type informasjon egner seg ikke som styringsparametere, men kan samtidig inngå som nøkkelinformasjon/statistikk.

Det bør vurderes om analyser fra NAV Klageinstans, eventuelt andre kilder, kan brukes mer aktivt i styringen enn tilfelle er i dag, for eksempel ved å avholde lokale kvalitetsseminarer der NAV Klageinstans legger frem sine funn. Man kan i denne sammenheng også vurdere om andre enheter som for eksempel NAV Arbeid og ytelse og NAV Familie- og pensjonsytelse bør legge frem sitt arbeid med kvalitet for å synliggjøre en større del av verdikjeden.

Videre bør det vurderes hvordan NAV måler kvalitet i i arbeids- og tjenestelinjen innenfor eksempelvis oppfølgingsmetodikk for brukere med dagpenger, sykepenger og arbeidsavklarings-penger. Ytelseslinjen gjennomfører kvalitetsmålinger på blant annet disse områdene, og det ville vært interessant å se på resultatene i sammenheng også i samarbeid med NAV Klageinstans. Dette med sikte på å utvide kvalitetsaspektet, slik at det treffer en større del av verdikjeden for bruker.

#### **11.4.2 Dele erfaringer om styringstiltak som fungerer godt**

NAV kan bli bedre på innovasjon. Utvikling handler om å lære av hverandre. Dett gjelder også styring. I dag preges styringen i stor grad av avviksrapportering fremfor fullstendig rapportering. Det er på mange måter ressursbesparende og sikrer fokus i styringen. Ulempen er at man i liten grad deler gode erfaringer systematisk. Utviklingsperspektivet i styringen må bli mer utforskende og utprøvende.

Man kan for eksempel gjennomføre prosjekter på nivå 3 som tester ut metoder som kan øke kvaliteten på tjenestene, samtidig som det sikrer involvering og nærhet til medarbeidere. Erfaring med dette bør i større grad formidles til andre enheter. Derfor anbefaler gruppen at det etableres en (teknisk) løsning der alle enheter uavhengig av linje og organisering kan registrere metoder og tiltak som gir god måloppnåelse. En slik funksjonalitet finnes delvis allerede i målekortene, men siden det er mange enheter i etaten som ikke bruker målekort er det behov for et nytt system som alle enheter har tilgang til. Et alternativ kan være å se på innretningen av Erfaringsforum med henblikk på dette formålet.

#### 11.4.3 Se nærmere på forholdet mellom individuelle leveranser og personlig utvikling i arbeidsforholdet

Omverden blir stadig mer omskiftelig med økt globalisering og raskere teknologisk utvikling. Dette vil kreve større fleksibilitet i hvordan NAV løser oppgavene. I møte med disse utfordringene vektlegger NAV blant annet økt lokalt handlingsrom og bedre ledelse. Dette forutsetter kompetente og myndige medarbeidere. For den enkelte medarbeider er det viktig å bli vist tillit, og at det er lagt til rette for utvikling i jobben. Rammer for individuell kompetanseutvikling står sentralt, slik at NAV kan utvikle og levere tjenester med best mulig kvalitet. Med økt myndighet følger også økt ansvar for den enkelte medarbeider. Volum og kvalitet på tjenester og leveranser må sees i sammenheng med rammene for medarbeidernes personlig utvikling. Ensidige produksjonsmål bør unngås.

Gruppen anbefaler at man fremover ser nærmere på hvordan krav til kvalitet og volum på tjenestene ses i sammenheng med personlig og kompetansemessig utvikling og arbeidsforhold for øvrig.

#### 11.5 Bedre ledelse - enklere styring

Ledelse og styring henger tett sammen. For å understøtte de endringene som gjøres på styringssiden er det også viktig å utvikle ledeshåndverket i etaten. Det er gjort mye bra allerede i form av PULS og andre lederopplæringsprogram som piloten *Ny som leder i NAV – Håndbok for ny leder i NAV*. Dette arbeidet må fortsette med full styrke. Ledelse var en av de kategoriene i spørreundersøkelsen vi fikk flest fritekstinnspill på, de gikk i hovedsak ut på:

- Manglende personalledelse og ledelse som bryr seg
- Manglende kompetanse hos ledere
- Lederne er mer opptatt av tall og rapportering enn å se sine medarbeidere

Den partssammensatte gruppen anser at en leder må legge vekt på dialog, ha evne til å reflektere over flere forhold som påvirker måloppnåelsen (ikke se seg blind på enkeltparametere) og motivere sine medarbeidere til å oppnå gode resultater. Oppsummert kan vi si at NAV bør bevege seg i retning av en mer tillitsbasert ledelsesform. NAV skal forholde seg til gjeldende regelverk, men innenfor dette må det gis tillit og ansvar til ledere og medarbeidere på alle nivåer i etaten.

##### 11.5.1 Mer involvering av ansatte i målfastsettelse og resultatvurdering

Opplevelsesundersøkelsen indikerer at det er utfordringer knyttet til involvering i målfastsettelsen og resultatvurderingen. Enkelte enheter scorer forholdsvis dårlig her.

Ansatte har forskjellig syn på hvorvidt målinger og rapporteringen påvirker arbeidsmiljøet negativt. Gruppen tror at mer involvering av ansatte i mål- og resultatvurderingen vil virke positivt på arbeidsmiljøet.

Arbeidsgruppen oppfordrer alle enhetene om å drøfte utfordringene i lokalt MBA og utforme tiltak i felleskap.

##### 11.5.2 Oppfordrer enhetene til å redusere antall styringsdokumenter

Gruppen mener det er rom for ytterligere forenklinger i innretningen av styringsdokumentene på nivå 3. Dokumentkartleggingen viser store variasjoner - særlig mellom fylkene. Ytelseslinjen har en mer ensartet

dokumentstruktur. Gruppen mener det er viktig at dagens autonomi opprettholdes, men anbefaler at hver enhet kritisk gjennomgår sin egen dokumentstruktur med tanke på forenklinger.

### 11.5.3 Oppfordre enhetene til å redusere antall styringsparametere

Dokumentkartleggingen viser også at det er svært ulik praksis knyttet til hvordan enhetene bruker styringsparametere. Igjen anbefaler gruppen at hver enhet på nivå 3 ser kritisk på omfanget av antall styringsparametere utover de som er fastsatt sentralt i mål- og disponeringsbrevene.

## 11.6 Forenkle tilnærming og bruk av verktøy

Styringen i NAV må forenkles for å frigjøre mer tid til kjerneoppgavene - og til ledelse. Manuell rapportering skal unngås i de tilfellene tallgrunnlaget lett kan hentes ut fra datavarehus og lignende. Når det etableres nye fagsystemer, bør mulighetene for datafangst til styring inngå i planlegging og realiseringen av systemet. Dette må prioriteres i moderniseringsarbeidet.

NAV forvalter nesten 470 mrd. kroner årlig, og kontroll med disse midlene vil måtte stå sentralt. Imidlertid bør kontroll- og rapporteringsrutinene i større grad tilpasses risiko og vesentlighet, slik at det legges opp til rapportering på de mest kritiske områdene.

### 11.6.1 Forbedre styringsverktøy og datafangst

Innretningen av fagsystemer er vesentlig for hvordan styringen utøves – både for brukere og ansatte. På sikt er det et klart behov for å etablere felles fagsystemer både innad i NAV og for stat/kommune for å sikre bedre ressursutnyttelse og å utvikle bedre tjenester for brukerne.

Når det etableres nye fagsystemer må direktoratet sørge for at styringsdata kan hentes direkte fra det nye systemet.

På kort sikt vil direktoratet utvikle supplerende "følge med på" statistikk knyttet til styrings-parameterne for eksempel med en lenke fra målekort til den aktuelle statistikken. Dette kan brukes til en samlet analyse av måloppnåelsen, og bidrar til utvikling og læring i enheten. Enhetene kan legge til egen statistikk selv.

## 11.7 Gjennomgå regler og rutiner som treffer operative enheter med tanke på forenkling

Det er en ambisjon å forenkle styringen ytterligere. Det kan vurderes å sette ned lokale arbeidsgrupper som lager oversikt over omfanget av rutiner og regler. Man vurderer så nødvendigheten av disse opp mot grad av risiko. Hensikten er å gi mer rom for lokalt skjønn i tråd med prinsippene for tillitsbasert styring.

## 11.8 Ny opplevelsesundersøkelse om hvordan ansatte opplever styringen i 2019

Det er viktig å følge med på om det skjer en ønsket endring av styringen over tid. Derfor anbefaler gruppen at det gjennomføres en ny undersøkelse innen utgangen av 2019.

## Begrepsdefinisjoner

Begrep	Definisjon
<i>Kvalitet</i>	I hvilken grad et produkt, tjeneste eller prosess oppfyller krav.
<i>Ledelse</i>	Det finnes i faglitteraturen ikke en felles omforent definisjon av ledelse. I denne rapporten definerer vi ledelse som kommunikasjonen mellom leder og ansatt for å påvirke innsatsvilje og samarbeid mot felles mål.
<i>Mål</i>	Beskrivelse av en fremtidig ønskverdig tilstand.
<i>Mål- og resultatstyring</i>	Innebærer å styre etter mål med fokus på resultater. I denne rapporten har vi lagt DFØs veileder "Resultatmåling – Mål- og resultatstyring" til grunn.
<i>PULS</i>	Program for utvikling av ledelse og samhandling i NAV
<i>Resultatkrav (måltall)</i>	Et konkret ambisjonsnivå for hvilke resultater som skal nås i den aktuelle perioden. Resultatkrav settes kun for styringsparametere. Eksempel: Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV-kontorene <u>skal være minst 20 %</u> .
<i>Samfunns- og brukereffekter</i>	Dette er mål som beskriver effektene for samfunnet og brukerne.
<i>Styring</i>	De aktiviteter en gjør for å sette mål, prioritere oppgaver, fordele ressurser og følge opp i forhold til fastsatte mål og resultatkrav (Statskonsult 2002). Forenklet sagt handler styring om det systemmessige og strukturelle en gjør for å nå fastsatte mål.
<i>Styringsdokumenter</i>	Styrende dokumenter som er en skriftlig, formell kommunikasjon av mål og planer som er satt for virksomheten.
<i>Styringsparameter</i>	Beskriver direkte eller indirekte i hvilken grad virksomheten når sine mål i en gitt periode. Kan være en kvantitativ størrelse eller resultat av en kvalitativ vurdering. Eksempel: Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV-kontorene.



## Referansedokumenter

Navn på dokument	Dato
Bedre statlig styring, Styring og styringsreformer i det offentlige, Moderniseringsdepartementet.	2005
Et NAV med muligheter: Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Gjennomgang av NAV. Sluttrapport fra Ekspertgruppen.	April 2015
Etatsstyring i praksis: En kartlegging av departementenes målstyring av underliggende virksomheter. Kjærvik og Askim, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo	02.07.2015
Forslag til fremtidig regional modell for arbeids- og tjenestelinjen i NAV. 5 delrapporter.	Sluttrapport datert 1. juni 2017
Instruks om virksomhets- og økonomistyring for Arbeids- og velferdsdirektoratet (ASD)	01.01.2018
Kvalitetspolicy for arbeids- og velferdsetaten og bakgrunnsdokument	27.04.2017
Meld. St. 33 (2015-2016): NAV i ny tid – for arbeid og aktivitet	2016
Mål- og resultatstyring i NAV: En partssammensatt gruppe har gjennomgått mål- og resultatstyringen i NAV med utgangspunkt i mål- og disponeringsbrev på nivå 1 og 2 og kommet med forslag til forbedringer.	Desember 2015
NAVs omverdensanalyse 2016: Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030	Desember 2016
Omgjøring av vedtak i NAV og Trygderetten. Omfang og årsaker. SINTEF.	Juni 2016
Perspektivnotat: Tillit og styring (Agenda)	2015
Program for bedre styring og ledelse i staten 2014 - 2017, Kommunal- og moderniseringsdepartementet	2014
Reglement for Økonomistyring / Bestemmelser om økonomistyring i staten	12. desember 2003 (endret 5. 11.2015)
Smidig virksomhetsstyring (Sprint Consulting) <a href="https://sprint.no/tjenester/smidig-virksomhetsstyring/">https://sprint.no/tjenester/smidig-virksomhetsstyring/</a>	2017
Strategisk kompetansestyling, Linda Lai, fagbokforlaget	2004
Styringsdokumenter, rapporter og referater innhentet fra fylkeskontor og styringsenheter våren 2017	Våren 2017

Styringsprinsipper for arbeids- og velferdsetaten	21.02.2017
Tildelingsbrev for 2017 – Arbeids- og velferdsdirektoratet	29.01.2017
Utvikling av NAV-kontor – Større handlingsrom og ansvar	13.01.2017
Veileder "Resultatmåling – Mål og resultatstyring" (DFØ)	12/2010
Virksomhets- og økonomistyringsinstruks for Arbeids- og velferdsetaten (utarbeidet av direktoratet)	01.03.2017

**Vedlegg:**

1. Dokumentkartleggingen
2. Opplevelseskartleggingen

Utgitt av:  
Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Postboks 5, St.Olavs plass  
0103 OSLO