

NAV-REFORMEN

*En kvantitativ analyse av
samarbeidsavtalene som ligger til grunn for
NAV-partnerskapet*

Elin Karlsen



Mastergradsoppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2011

Antall ord: 26 373

År: 2011

Tittel: Nav-reformens lokale dimensjon

Skrevet av: Elin Karlsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Forord

Proessen med å skrive en masteroppgave er ved veis ende, og en rekke personer skal ha takk i den forbindelse. Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veilederen, Tom Christensen, for god oppfølging og konstruktive tilbakemeldinger underveis. Jeg fikk alltid litt mer klarhet i hva jeg skulle gjøre videre i skriveprosessen etter at jeg hadde snakket med deg. Jeg vil også takke Jacob Aars for nyttige og konstruktive tilbakemeldinger på mine utkast. Videre vil jeg takke Helene Roshauw for å ha gitt meg tilgang til data fra NSD, og for raske tilbakemeldinger. Knut-Andreas Christophersen fortjener også en takk, for å ha hjulpet meg med utfordringer underveis av statistisk art.

Mine medarbeidere i NAV fortjener også en takk, for nyttige innspill og diskusjoner. Jeg vil takke alle medstudenter som har hjulpet meg underveis, og kommet med nyttige innspill. Jeg vil også takke familien for ulike bidrag gjennom tiden som student. Tilslutt vil jeg takke mine gode venner som tok meg med på lufteturer underveis og andre artige påfunn.

Oslo, april 2011

Elin Karlsen

Innholdsfortegnelse

Forord.....	V
Innholdsfortegnelse.....	V11
Figurer og tabeller.....	X
1 Introduksjon.....	1
1.1: NAV-reformen.....	1
1.2:NAV-reformens lokale dimensjon.....	2
1.3: Problemstilling og oppgavens videre avgrensing.....	4
1.4: Valg av metode.....	6
1.5: Hvorfor er dette interessant å studere?.....	7
1.6: Videre struktur i oppgaven.....	8
2 Kontekst.....	9
2.1: innledning.....	9
2.2: Stortingets initiativ.....	9
2.2.1: SATS-FASEN.....	10
2.3: Oppgavefordelingen før NAV-reformen.....	13
2.3.1: Trygdeetaten.....	13
2.3.2: Aetat.....	14
2.3.3: Sosialtjenesten.....	15
2.3.4: Samarbeid mellom de tre etatene.....	15
2.3.5: Partnerskapstanken i NAV.....	16
2.4: Oppgavefordelingen og organiseringen etter NAV-reformen.....	17
2.4.1: Den overordnede organiseringen av NAV.....	17
2.5: Gjennomføringen av NAV-reformen lokalt.....	20
2.5.1: NAV-kontorene som integrerte løsninger.....	20
2.5.2: Rammeavtalen.....	23
2.5.3: Samarbeidsavtalen.....	24

3 Teoretisk rammeverk.....	26
3.1: Innledning.....	26
3.2: NAV-reformen en forvaltningsreform.....	26
3.3: Det instrumentelle perspektivet.....	27
3.3.1: Generelt om det instrumentell perspektivet.....	28
3.3.2: Hierarkisk- og forhandlingsvariant.....	30
3.4: Hypoteser og analysemodell.....	31
3.4.1: Formell organisering og kapasitet.....	32
3.4.1.1: Forventninger ut fra ”kapasitet”.....	35
3.4.1.2: Forventninger ut fra ”formell organisering”.....	37
3.4.2: Ulike interesser.....	38
3.4.2.1: Forventninger ut fra ”ulike interesser”.....	39
3.4.3: Organisasjoner i kontekster.....	40
3.4.3.1 Forventninger ut fra ”problempress”.....	42
3.4.3.4: Forventninger ut fra ”tilgang på ressurser.....	44
4 Data og metode.....	47
4.1: Innledning.....	47
4.2: Data.....	47
4.3: Samkontorer og ledelsesmodell.....	48
4.4: Hvilke sosiale tjenester legges til de lokale NAV-kontorene.....	50
4.5: Reliabilitet og validitet.....	52
4.5.1: Utvalget og ytre validitet.....	52
4.6: Spuriøse sammenhenger og intern validitet.....	54
4.7: Operasjonalisering.....	54
4.7.1: Begrepsvaliditet.....	54
4.8.1: Operasjonalisering av avhengig variabel.....	56
4.9: Operasjonalisering av de uavhengige variable.....	58
5 Empirisk Analyse.....	69

5.1: Innledning.....	69
5.2: Lineær regresjonsanalyse.....	69
5.3: Endring i justert R.....	70
5.4: Funn fra regresjonsanalysen.....	71
5.5: Trekk ved omgivelsene.....	76
5.6: Politiske interesser.....	76
5.7: Formell organisering og kapasitet.....	77
6 Avslutning.....	78
6.1: Introduksjon.....	78
6.2: Analysens hovedfunn.....	78
6.2.1: Hvilke forhold ved kommunen kan forklare variasjonen.....	78
6.3: Partnerskapet mellom stat og kommune - veien videre.....	80
Litteraturliste.....	84

Figur og tabeller

Figur 1: Organisasjonskart over Arbeids - og velferdsetaten.....	17
Figur 2: Nye lokale NAV-kontorene.....	21
Tabell 3.1: Analysemodell.....	32
Tabell 4.1: Omfanget av samkontorer.....	49
Tabell 4.2: Ledelsesmodell.....	50
Tabell 4.3: Ansettelsesforhold ved enhetlig ledelse.....	50
Tabell 4.4: Oversikt over sosialtjenesteområder ved NAV-kontorene.....	51
Tabell 4.5: Antall sosiale tjenester etter år.....	53
Tabell 4.6: Indeks: antall sosiale tjenester.....	57
Tabell 4.7: Fordeling av befolkningsstørrelse.....	59
Tabell 4.8: Fordeling årsverk per innbygger.....	60
Tabell 4.9: Fordeling politisk sammensetning.....	62
Tabell 4.10: Fordeling levekårsindeks.....	64
Tabell 4.11: Fordeling langtidssosialhjelpsmottakere.....	65
Tabell 4.12: Fordeling fleretatsbrukere.....	67
Tabell 4.13: Fordeling frie inntekter per innbygger.....	68
Tabell 5.1: Endring i justert R.....	70
Tabell 5.2: Modell 1.....	71
Tabell 5.3: Modell 2.....	73
Tabell 5.4: Modell 3.....	74
Tabell 6.1: Oversikt over hypoteser og funn.....	80

1 Introduksjon

1.1 NAV-reformen

I 2005 la Bondevik II-regjeringen fram St.prp. nr. 46 (2004-2005) “Ny arbeids- og velferdsforvaltning” hvor de foreslo at det skulle etableres en felles statlig Arbeids- og velferdsetat (NAV) med oppgaver fra Aetat og Trygdeetaten, og at det skulle etableres et lokalt partnerskap mellom stat og kommune, i form av lokale arbeids- og velferdskontorer (NAV-kontorer) i alle landets kommuner. Hensikten med å etablere NAV var å kunne tilby en mer helhetlig tilnærming ut fra den enkeltes behov, og at en sterkere samordning av arbeidslivs- og velferdspolitikken skulle stimulere til deltakelse i arbeidslivet (Andersen & Røiseland 2008:74). NAV-reformen er en av de største og mest omfattende norske forvaltningsreformer i nyere tid, med svært ambisiøse velferds mål, et rekordhøyt antall brukere, budsjettmidler, ansatte og organisasjoner som møtes (Stamsø 2010: 100).

NAV-reformen ble vedtatt av et enstemmig Storting våren 2005 (Christensen 2008:24).¹ NAV-etaten ble formelt opprettet 1. juli 2006. Selve reformen innebar hovedsakelig to organisatoriske grep. For det første innebar reformen en *sammenslåing* av Trygde- og arbeidsmarkedsetaten til en ny felles Arbeids- og velferdsetat (NAV) under den statlige Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID), i dag Arbeidsdepartementet (AD). Denne etaten utgjør den statlige delen av NAV. Etaten har ansvaret for gjennomføringen av NAV-reformen, pensjonsreformen og arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken (Regjering.no 2). NAV-etaten skal forvalte rettighetene i henhold til lov og regelverket de tre tidligere etatene tar med seg inn i NAV. I tillegg har det blitt opprettet to nye lover som de må forholde seg til: Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen² og lov om Arbeids- og velferdsforvaltningen.

¹Det vil si at regjeringspartienes representanter sto sammen med opposisjonen i anmodningen til sin egen regjering (Christensen 2008:24).

² Denne loven omfatter bare de sosiale tjenestene som blir en del av NAV-kontoret.

For det andre ble det som følge av NAV-reformen opprettet et partnerskap mellom NAV (staten) og kommunen i form av lokale NAV-kontor i alle landets kommuner. Dette partnerskapet innebærer et avtalefestet samarbeid mellom stat og kommune, og vil i praksis bety en *lokal samordning* av statlige tjenester (arbeid og trygd) og kommunale (sosiale tjenester). Partnerskapet innebærer dermed ingen sammenslåing, men et samarbeid mellom to likeverdige parter. Begge parter skal investere i kontorlokaler, personellressurser, økonomiske midler og andre virkemidler som hører til tjenestene. Ansvarsforholdet mellom kommunen og stat er slik den var før reformen, det vil si at kommunen opprettholder sitt ansvar (og bidra med nødvendige bevilgninger) for oppgaver etter lov om sosiale tjenester (LOST). I skrivende stund er alle 457 NAV-kontorene på plass.

1.2 NAV-reformens lokale dimensjon

Nav-reformen ble lansert under slagordet *én dør* til alle arbeids- og velferdsforvaltningens samlede ytelser og tjenester. Lokalt skal reformen gjennomføres som et avtalefestet partnerskap mellom stat og kommune som *likeverdige* parter i form av en felles førstelinjetjeneste fysisk plassert i lokale arbeids- og velferdskontorer (NAV-kontorer) i alle landets kommuner³. Det skal utvikles et samarbeid og samordningsstruktur som legger til rette for at arbeids- og velferdsforvaltningens samlede virkemidler kan brukes i NAV-kontoret. Hensikten er at brukeren skal ha ett sted å henvende seg til enten de trenger statlige eller kommunale arbeids- og velferdstjenester. Hvilke tjenester denne "éne døren" skal inneholde er nedskrevet i lokale samarbeidsavtalene inngått mellom stat (NAV Fylkesdirektør) og kommune (Rådmann/administrasjonssjefen). Det er opp til disse partene å forhandle frem innholdet i partnerskapet, da sentrale politiske og administrative aktører har lagt få føringer på hva partnerskapet skal innholdet⁴. Som et minimum må kommunen legge inn oppgaver etter sosialtjenesteloven § 5 og 5a, det vil

³ Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim har bydelvis NAV-kontorer, det vil si flere NAV-kontorer per kommune. Som jeg kommer tilbake til har også flere kontorer valgt å etablere interkommunale NAV-kontor og at det organiseres flere NAV-kontor innenfor såkalte tjenesteområder.

⁴ Sentrale politiske og administrative aktører forstås her som KS, arbeidsdepartementet og NAV-direktoratet, samt enkelte rikspolitikere som har vært sentrale i forbindelse med NAV-reformen.

si økonomisk sosialhjelp og kvalifiseringsprogrammet med tilhørende stønad, samt midlertidig bostøtte, opplysning, råd og veiledning og bruk av individuelle planer til NAV-kontoret (Hagen-utvalget 2010a: 36). Utover dette *minimumskravet* skal ”den nye statsetaten og kommunen ha stor handlefrihet til å finne frem til organisatoriske løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer (Rammeavtalen 2006)⁵”.

En kan dermed si at de to partene har fått et lokalt *handlingsrom* i forbindelse med disse samarbeidsavtalene, og et potensiale for å tilpasse kontorene til lokale forhold. Hvilke virkemidler denne ”ene” døren til arbeids- og velferdstjenestene skal inneholde vil derfor variere fra kontor til kontor. Det er dette som utgjør den lokale dimensjonen ved NAV-reformen. Det er denne variasjonen i kommunale sosialtjenester *utover* minimumskravet lagt til NAV lokalt jeg vil konsentrere meg om i denne studien. Temaet i denne oppgaven er det lokale partnerskapet mellom stat og kommune, og oppgaven er en analyse av innholdet i partnerskapet. Der jeg avgrensner oppgaven til å se nærmere på innholdet av sosiale tjenester som inngår i dette partnerskapet.

I henhold til arbeids - og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) skal samarbeidsavtalene inneholde bestemmelser om:” lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i samarbeidet og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens og fortrinnsvis også statens øvrige tjenestetilbud” (rammeavtalen). Samarbeidsavtalene vil blant annet si noe om *tjenesteomfanget* – hvilke tjenester som skal inn i NAV⁶, *tjenesteintegrasjonen* – om det skal samarbeides mellom ulike tjenester og *ledelsesmodellen* – hvor mange og hvilke ansettelsesforhold skal lederen av NAV ha (Monkerud 2008: 2). Den interessante variabelen for min del er de sosiale tjenester som legges inn i NAV. Avgrensningen er hovedsakelig begrunnet av pragmatiske hensyn, men også av den grunn at de andre variablene har

⁵ I Forbindelse med disse avtalene har KS og Arbeids- og velferdsetaten også laget en veileder til de lokale samarbeidsavtale. Se www.fylkesmannen.no/NAV_Veileder_lokal_samarbavtale_DYC3bN70303le.pdf

⁶ NAV var opprinnelig akronym for den Nye Arbeids- og Velferdsforvaltningen. Nå er NAV et egennavn for arbeids- og velferdsetaten uten å representere noen forkorting (Fimreite 2008:6).

begrenset varians og sammenligningsgrunnlag. Dette innebærer at de lokale organisatoriske løsningene i utgangspunktet kan ses som flerdimensjonale, og at jeg i denne sammenheng bare vil ta for meg denne ene dimensjonen.

Til slutt vil jeg spesifisere at når jeg sier NAV, mener jeg hele NAV-etaten (se organisasjonskart kapittel 2). Snakker jeg om NAV sentralt eller NAV fylke spesifiserer jeg dette. I tilfeller der jeg bruker NAV lokalt eller NAV-kontor menes de enkelte NAV-kontorene i hver enkelt kommune/bydel.

1.3 Problemstilling og oppgavens videre avgrensning

Oppgavens formål vil være å se nærmere på innholdet i partnerskapet mellom stat og kommune, der målet er å forklare variasjonen i antall sosiale tjenester som blir en del av NAV-kontorene rundt om i landet. Med dette som formål er oppgaven en analyse av valget om hvilke sosiale tjenester som blir del av partnerskapet, representert ved samarbeidsavtalene. Målet med oppgaven er å kunne si noe om de organisasjonsløsningene som velges, og finne frem til forklaringer på variasjonen i sosiale tjenester som legges til NAV. Tidsmessig avgrenses oppgaven til å se på tidsperioden fra 2006 og frem til i dag. Dette er tidsperioden for forhandlingene og utformingen av avtalene. Hovedproblemstillingen er:

Hva kan forklare den observerte variasjonen på sosiale tjenesteinnholdet utover minimumskravet ved de lokale NAV-kontorene?

For å svare på denne problemstillingen ønsker jeg å operasjonalisere denne i form av et delspørsmål på bakgrunn av en ytterligere avgrensning. Oppgaven avgrenses til å se på variasjonen i antall sosiale tjenester som legges til NAV-kontorene sett fra kommunenes ståsted. Jeg vil dermed se bort fra forklaringer på regionalt og nasjonalt nivå her. Ikke fordi mulige forklaringer på regionalt og nasjonalt nivå er ubetydelige men for å gi oppgaven et fokus. Dette gjør forhold ved kommunen sentrale. Det er til syvende og sist kommunen som må bestemme om flere tjenester skal inngå og dessuten hvordan de skal håndtere koplingen mellom tjenester i kommunen ellers og

NAV tjenestene, både de kommunale og de statlige. En videre konkretisering av problemstillingen kan gjøres. Oppgavens delspørsmål er:

1) Hvilke forhold ved kommunene kan forklare variasjonen i antall sosiale tjenester som legges inn i de lokale NAV-kontorene utover minimumskravet?

Det teoretiske perspektivet i denne oppgaven vil være det instrumentelle perspektivet og vil bli anvendt for å finne frem til forklaringer på variasjonen i sosiale tjenester som legges til NAV som kan være aktuelle. En sentral antagelse innenfor det instrumentelle perspektivet er at reformprosesser og reorganiseringsprosesser er drevet frem av en toppledelse, som har scorer høyt på kontroll og rasjonell kalkulasjon (Christensen 2011: 4). Videre anser det instrumentelle perspektivet at den politiske og administrative kontrollen hovedsakelig kan skje på to måter (Ibid.). En måte er gjennom sterk hierarkisk styring ved at toppledelsen selv er de sentrale aktørene eller at de kontrollere tett de som skal delta (Ibid.). En annen måte er at man ut fra heterogenitet innenfor og mellom offentlige organisasjoner antar at reform- og reorganiseringsprosessen er preget av forhandlinger. I slike tilfeller kan partene være uenige og forhandle seg frem til et kompromiss. Dette kompromisset kan bidra til å skyve problemer fremover i tid eller føre til at de ulike partene får ulike hensyn ivaretatt over tid (ibid.). NAV-partnerskapet kan på denne måten forstås som et kompromiss mellom sentrale aktører.⁷, som ivaretar både hensynet til statlig standardisering og lokal autonomi. Toppledelsen i NAV-prosessen unngikk å konkretisere innholdet i partnerskapet da dette var en mulig kime til konflikt. Istedenfor overlot de konkretiseringen av innholdet i partnerskapet til lokale aktører. Den lokale ledelsen, Rådmenn (og ordførere) og NAV-fylkesdirektører, fikk på bakgrunn av dette viet mye frihet til utformingen av dette partnerskapet.

Et hovedargument som utvikles i denne oppgaven er at utformingen av samarbeidsavtalene forstås som en lokalt lederstyrt prosess der vurderinger av hvilke sosiale tjenester som skal være en del av partnerskapet bygger på en (begrenset) mål-

⁷ Igjen forstått som AD, KS og sentrale rikspolitikere.

middel-sammenheng. Det vil si at tjenester vil bli lagt til NAV dersom det anses som hensiktsmessig ut fra sentrale hensyn og interesser. Som jeg kommer tilbake til senere i denne oppgaven kan en si at denne prosessen har vært preget av en noe uklar organisasjonstenkning. På bakgrunn av at partene i liten grad kjente til konsekvensene av ulike organisasjonsløsninger – valg av antall sosiale tjenester. Det legges opp til en mulighet for den lokale ledelsen å tilpasse partnerskapet lokale forhold og organisering, behov og utfordringer. På bakgrunn av det teoretiske perspektivet avgrenses oppgaven til å se på forklaringer innenfor “trekk ved omgivelsene”, “ulike interesser” og “formell organisering og kapasitet”. Jeg vil redegjøre og begrunne for disse i teorikapittelet.

1.4 Valg av metode

Denne studien er av kvantitativ art. Valg av statistiske analyse som analyseteknikk i denne studien beror på at denne teknikken anses som beste vei å gå for å finne svar på mitt forskningsspørsmål. Et alternativ, eventuelt supplement, kunne vært å intervjuet ulike ordfører og rådmenn. Imidlertid ville ikke dette gitt de samme svarene. Valg av statistisk analyse gjør mulig å svare på problemstilling med en større bredde enn dersom jeg hadde foretatt intervjuer og der respondentene skulle svart på hvilke hensyn de mente var gjeldende i deres beslutning og hva mulig kunne ligge til grunn for andre kommuners beslutninger.

Den empiriske analysen bygger på et arkiv over samarbeidsavtalene. I dette dataarkivet er innholdet i samarbeidsavtalene kvantifisert og gjort tilgjengelig i en database, heretter kalt avtalearkivet. Datagrunnlaget i denne oppgaven utgjør 334 samarbeidsavtaler. Det er Norsk Samfunnsvitenskapelig Database (NSD) som har ansvaret for innhenting og kodingen av dataen⁸. Dataen er målt på avtalenivå, men også kodet med kommunenummer. Dette gjør det mulig å utføre statistiske analyser, og å kople denne dataen sammen med andre datasett målt på kommunenivå. Dataen i avtalearkivet skal i denne oppgaven kobles sammen med data fra NSDs kommunedatabase.

⁸ NSD tok over ansvaret for dette i 2008 etter BI Handelshøyskolen (Monkerud 2008:4).

1.5 Hvorfor er dette interessant å studere?

Forskning på NAV-reformen har økt betydelig i volum de siste årene. Mange forskere og studenter har fattet interesse for reformen og dens innvirkninger. Det største forskningsprosjektet er et evalueringsprosjekt av NAV-reformen som gjennomføres ved Rokkansenteret i Bergen. Dette prosjektet består av i alt 7 moduler som tar for seg ulike sider ved reformen. Når det gjelder forskning som går mer spesifikk på de lokale avtalene og variasjonen har dette blitt forsket på av Lars Monkerud ved Handelshøyskolen BI i forbindelse med modul 2. Monkerud har tatt for seg de ulike løsningene ved NAV kontorene. Monkerud har i sin rapport ”Det lokale NAV-kontoret: hvilke løsninger velges?” funnet ut at det både er observert en stor variasjon i *hvilke sosiale tjenester* det velges å legges inn i NAV. Samtidig med at han observerer visse *fellesmønstre* eller *grupperinger* av tjenester ved de valgte organisatoriske løsningene⁹. Dette peker på at en kanskje kan snakke om ulike typer av kontorer, knyttet til hva som inkluderes og ikke bare brede og smalere sosial tjeneste plattformer.

Denne oppgaven vil følge opp denne tråden ved å forsøke å finne frem til forklaringen på denne variasjonen i antall sosiale tjenester som legges til NAV. Denne studien kan derfor anses som et *kumulativt* bidrag, den bygger videre på tilgjengelig forskning på området (spesielt Monkeruds rapport om de løsningene ved NAV-kontorene), og kan også være et bidrag i forskning videre. Den er med på å kartlegge organisasjonsløsninger og finne frem forklaringer på variasjonen i valgte organisasjonsløsninger som er viktig bidrag for senere forskning dersom en ønsker å finne ut av måloppnåelsen knyttet til NAV-reformens tredelte målsetning. Det er viktig å studere hvordan offentlige organisasjoner er organisert, hvordan de blir vedlikeholdt og endret, og hvordan de arbeider i praksis, for å forstå hvordan politiske tiltak og

⁹ På bakgrunn av dette hadde jeg i utgangspunktet tenkt å forfølge en tosporet strategi i denne oppgaven. Der jeg i tillegg til å se på antallet av sosiale tjenester, også skulle se nærmere på mønsteret av sosiale tjenester som legges inn i NAV. I midlertid viste dette seg vanskelig å gjennomføre statistisk. Dette henger sammen med at man i alt kan velge mellom 9 ulike sosiale tjenester som potensielt kan legges til NAV, der ingen også er et alternativ. De ulike kombinasjonene ble derfor mange, og det ble på bakgrunn av dette for vanskelig å utvikle substansielt meningsfulle kategorier som kunne anvendes i en logistisk regresjonsanalyse.

virkemidler utformes og virker, og hvilke konsekvenser dette har for borgere, klienter og brukere (Christensen mfl. (2009:20).

1.6 Videre struktur i oppgave

I kapittel to vil jeg trekke frem sentral NAV-litteratur. Formålet med kapittelet er å gi resten av oppgaven en kontekst. Jeg vil starte kapittelet med å redegjøre forholdsvis kort om prosessen som ledet frem til det endelige vedtaket om NAV-reformen der jeg fokuserer på tankegangen rundt forholdet stat og kommune, og partnerskapsmodellen. Videre vil jeg si litt om Aetat, Trygdeetaten og kommunes sosialkontor, og presentere den overordnede organiseringen etter NAV-reformen. Deretter vil jeg si noe om NAV-kontorenes utforming og rettslige grunnlag.

I kapittel tre vil jeg presentere det teoretiske rammeverket og begreper. Kapittelet begynner med en redegjørelse av det teoretiske rammeverket, og de to variantene av instrumentell teori. Resten av kapittelet vil bestå av en redegjørelse og grunngivning av forklaringstyper med tilhørende hypoteser, som utgjør oppgavens analysemodell.

I kapittel fire vil jeg presentere studien metodiske rammeverk. Dette kapittelet er todelt. Den første delen av kapittelet gir en presentasjon av dataen i avtalearkivet. Kapittelets andre del tar opp metodiske betraktninger som validitet og reliabilitet. Til slutt i kapittelet presenteres operasjonalisering av mine forklaringsvariable, med tilhørende diskusjon av reliabilitet og validitet.

I kapittel fem vil jeg presentere funnene fra den empiriske analysen. Funnene vil bli kommentert og oppsummert knyttet til oppgavens tre forklaringstyper.

I kapittel seks vil jeg oppsummere studiet og funnene jeg har gjort. Avslutningsvis vil jeg diskutere veien videre for partnerskapet med fokus på antall sosiale tjenester. Diskusjonen er ikke ment å være uttømmende. Der vil jeg også antyde mulig videre forskning på området.

2 Kontekst

2.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å gi resten av oppgaven en ramme. Kapittelet er organisert i to. I kapittelets første del vil jeg kortfattet redegjøre for utredningsprosessen som ledet frem til NAV-reformen og organisering av de tre etatene før NAV-reformen. Redegjørelsen vil ha et fokus på sentrale aktører og deres tankegang spesielt på området oppgavefordeling mellom stat og kommune og partnerskapet. Av spesiell interesse er hvorfor nettopp partnerskapsmodellen ble valgt, og hvorfor en ønsket at sosialtjenesten skulle inn i NAV og integreres med arbeids- og velferdsforvaltningen. Det skal vise seg at hensynet til lokalt selvstyre står sterkt i Norge¹⁰, alternativet om en felles etat var derfor ikke veldig politisk salgbart. I andre del av kapittelet vil jeg redegjøre for NAV-kontorene og den felles førstelinjetjenesten som skal gjennomføres som et partnerskap mellom stat og kommune. Spesielt vil jeg fokusere på utformingen og formålet/rettslige grunnlag til NAV-kontorene for å gi oppgaven en tilfredsstillende ramme.

2.2 Stortingets initiativ

Initiativet til ”en felles etat” kom fra Stortinget desember 2001. I B. innst. S nr. 11 (2001-2002:39) fra Sosialkomiteen ble daværende regjering (Bondevik II-regjeringen) bedt av et enstemmig Storting om å: ”utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002.” På dette tidspunktet nevnte ikke Stortinget noe om oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Det de var klar på var at de ønsket *en* felles etat. Det at spørsmålet om oppgavefordelingen mellom stat og kommune ikke ble tatt opp har blitt fremholdt av flere, blant annet Christensen (2008) og Fimreite og Hagen (2009), som en nødvendig forutsetning for at vedtaket om NAV-reformen kunne bli enstemmig vedtatt. På dette tidspunktet fokuserte Stortinget mest på den

¹⁰ Ingen formulering om lokalt selvstyre, heller ikke i Kommuneloven av 1992 (Hagen og Sørensen 2006: 24). I Norge har ikke kommunene noen konstitusjonell beskyttelse mot statlig styring eller overtakelse av oppgaver (Hagen og Sørensen 2006: 25).

såkalte kasteballproblematikken. Dette var et resultat av at Stortinget i forkant av initiativet hadde blitt matet med en rekke enkelthistorier om brukere som opplevde å være kasteballer mellom etatene (Christensen 2008: 26). Dette førte til et relativt ensidig fokus på behov med en ny organisasjon som imøtekom brukere som opplevde å være kasteballer mellom etatene. Stortinget mente at en felles etat kunne være en løsning på dette, ved å imøtekomme personer med sammensatte problemet og som opplevde å bli ”kastet” mellom de ulike etatene ved at de fikk et sted å henvende seg (Ibid.).

2.2.1 SATS-fasen - Tanken om en felles førstelinjetjeneste slår rot

På bakgrunn av vedtaket nevnt over startet utredningsprosessen for NAV-reformen. Utredningsprosessen kan deles inn i to faser. Den første fasen kalles for SATS-fasen (Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten). For å svare på Stortinget henvendelse satte regjering i gang en intern utredning som ble lagt til Sosialdepartementet. Ingjerd Schou som var sosialminister og Victor Nordmann leder fra Aetat var begge tilhengere av en statliggjøring av sosialhjelpen (Fimreite og Hagen 2009: 158). De ønsket en toetatsmodell for å unngå at den nye etaten ble for stor og kompleks (Christensen 2008: 31). I tillegg til disse to var Erna Solberg også med. Solberg var imot en statliggjøring av sosialhjelpen. Hun mente at kommunalt ansvar tilførte oppgaveløsningen en viktig lokal dimensjon, som staten ikke ville være i stand til å erstatte (ibid.). Det eksisterte dermed sterke uenigheter blant de sentrale statsrådene i regjeringen. Dette kan ha bidratt til at det ikke ble det utredet et forslag om en felles etat. Regjeringen vurderte flere ulike modeller med ulik oppgavefordeling mellom stat og kommune (Christensen 2008:vii). Ett år etter Stortingets henvendelse la regjeringen frem st.meld. nr. 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten* der de foreslå en fortsatt tredeling av etatene. I forslaget skisserte de to nye etater. Den ene etaten lignet en ren forvaltningsetat, med oppgaver uten oppfølgingsbehov ovenfor brukeren (Christensen 2008: 33). De resterende oppgavene innenfor Rikstrygdeverket ville bli lagt sammen med Aetat sine oppgaver til en ny arbeidsetat. Denne nye arbeidsetaten skulle samarbeide med den kommunale sosialtjenesten om en felles førstelinjetjeneste (Ibid.). Tanken var at arbeids- og

sosialpolitikken skulle få et mer fokus på arbeid og aktivitet, og få personer fra stønad til arbeid (Christensen 2008: 34). Med dette var tanken om en felles førstelinjetjeneste lansert. Det stod riktignok ingenting konkret om utformingen av denne i forslaget. Så også i forslaget, ikke bar i initiativet, ble spørsmålet om oppgavefordelingen mellom stat og kommune unngått. Dette bør forstås ut ifra at vi i Norge har en tradisjon om lokalt selvstyre. Det ble ansett som for politisk kontroversielt og for omfattende lovendringer til å endre på den eksisterende arbeidsfordelingen (Christensen 2008:31). Forslaget til Bondevik II-regjeringen ble returnert av Stortinget med 63 mot 39 stemmer ut fra den begrunnelse at de ikke hadde komme med et forslag om *en* felles etat slik Stortinget hadde ønsket. Forståelsen Stortinget hadde var at en fortsatt deling mellom etatene ikke ville løse kasteballproblematikken¹¹ (Christensen 2008:29). Stortinget kom dermed med et nytt vedtak der de ba regjeringen om å ”utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten” (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Dette fører oss over til fase to i utredningsprosessen.

Fase 2: Partnerskapstanken introduseres og den endelig modell

Rattsø-utvalget

Etter returneringen av SATS-meldingen satte Bondevik II-regjeringen i august 2003 ned et ekspertutvalg bestående av personer med faglig kompetanse og forskererfaring fra arbeids- og velferdsfeltet¹² (Christensen 2008:41). Utvalget ble ledet av Jørn Rattsø, derav navnet Rattsø-utvalget (Ibid.). Mandatet for utvalget var, på et fritt og faglig grunnlag, å utrede ulike organisasjonsmodeller for en fremtidig ny etat (Fimreite og Hagen 2009: 158).

Rattsø-utvalget skisserte 4 ulike modeller i NOU 2004:13: en statlig enetatsmodell, en helkommunal løsning og to typer av toetatsmodeller (Fimreite og Hagen 2009: 158). Modellen utvalget anbefalte var en toetatsmodell som lignet veldig forslaget i st.meld.

¹¹ Rattsø-utvalget har beregnet kasteballbrukerne til å utgjøre ca 15 % av brukerne (Christensen 2008:43).

¹² I tilknytting til utvalget ble det også opprettet et sekretariat som skulle bistå utvalget, samt en referansegruppe bestående av berørte parter (Christensen 2008:42).

nr 14 (2002-2003). I meldingen anbefalte utvalget en videreføring av oppgavefordelingen mellom stat og kommune, det vil si sosialtjenesten skulle forbli et kommunalt ansvar. De mente det ville være best om den kommunale sosialtjenesten ble opprettholdt som før, fordi en integrering av sosialtjenesten i den nye arbeidslinjeetaten ville skape samarbeidsproblemer for stat og kommune (NOU 2004: 13:27). Forslaget fra Rattsø-utvalget ble ikke fulgt opp av daværende arbeidsminister, Dagfinn Høybråten (Christensen 2008:viii). I stedet for foreslo Høybråten i tett kommunikasjon med Stortinget en slags mellomløsning og gikk inn for *en felles etat* (Ibid.)

Høybråten tar grep: En ny arbeids- og velferdsetat (NAV)

Det skjedde en rekke endringer våren 2004. For det første ble et nytt Arbeids- og sosialdepartement opprettet, dette hadde den betydningen at Aetat og Trygdeetaten kom under samme statsråd (Fimreite og Hagen 2009: 159). Dette mener Christensen (2008:48) kunne bedre betingelser for en mer omfattende samordning av arbeid og trygd (og sosialsaker), men også mer konkret å legge bedre til rette for en sammenslåing i direktoratstrukturen. Stafettspinnen om å finne frem til en ny felles etat ble overlevert til Dagfinn Høybråten som ble ny arbeids- og sosialminister. Han ble ansvarlig for arbeidet med en ny velferdsetat (Fimreite og Hagen 2009: 159). Høybråten var motivert av å få til en felles velferdsetat, men hadde et klart fokus på at kommunene måtte få en viktig rolle (ibid.). Dermed ble også KS nå trukket med i utredningsprosessen nærmest på lik linje med Trygdeetaten og Aetat (Ibid.). Prosessen fikk nå også en mye større politisk oppmerksomhet en tidligere, med en tettere kommunikasjon med Stortinget (Christensen 2008:49). Dette er med på å forklare hvorfor modellen i st.prp. nr 46 (2004-2005) ble vedtatt. NAV-prosessen ble formelt avsluttet ved vedtaket om NAV-reformen mai 2005.

I st.prp. nr. 46 (2004-2005) presenteres forslaget om den nye NAV-modellen. Den nye etaten innebar en sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket, og en opprettelse av lokale partnerskap i form av lokale arbeids- og velferdskontorer i alle landets kommuner. Partnerskapet skulle være et avtalefestet samarbeid, og innebar en fysisk

samløslisering i NAV-kontorer i alle landets kommuner. Tanken om arbeidslinja stod sentralt i forhold til de nye NAV-kontorene. Innenfor disse kontorene skulle arbeids- og velferdsforvaltningens og enkelte sosiale (minimumskrav) oppgaver koordineres, og utgjøre en felles førstelinjetjeneste. Partnerskapstanken som ble lansert innebar en ny skapning, den ivaretok både det å samle det store tjenesteapparatet, men også opprettholde ansvarsforholdet mellom stat og kommune (Christensen 2008:50). Den endelige løsningen om å opprettholde ansvaret, men et lokalt partnerskap der de to likeverdige partene forplikter seg til å jobbe sammen om å få flere ut i arbeid kan ses som et kompromiss. Partnerskapet ivaretar hensynet til nasjonal standardisering (lovfestet felles førstelinje og NAV-kontor i alle landets kommuner) med lokal frihet (partnerskap som grunnlag for NAV-kontorene) (Fimreite & Hagen 2009: 160). Selve innholdet i partnerskapet overlatt en i stor grad til lokale aktører å spesifisere. På denne måten unngikk man et sentralt konfliktområde. Partnerskapsmodellen kan forstås som et kompromiss, og en forutsetning for at NAV-reformen skulle bli vedtatt (Christensen 2008:)

2.3 Oppgavefordelingen og organisering før NAV-reformen

Før NAV-reformen var Trygdeetaten, Aetat og Kommunen tre separerte etater. De forvaltet hvert sitt regelverk, og hadde ulike oppgaver og ansvar (NOU 2004: 13: 14). Under vil jeg kort skissere disse oppgavefordeling og organisering før NAV.

2.3.1 Trygdeetaten

Før NAV-reformen var trygdeetaten organisert som en forvaltningsvirksomhet på 3 nivå. Rikstrygdeverket, fylkestygdekontorene og trygdekontorer på kommunenivå. Rikstrygdeverket hadde den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. De delegerte fullmakter i alle enkeltsaker. Fylkestygdekontorene hadde ansvaret for trygdekontorene i det enkelte fylke. Trygdekontorene var det nederste nivå i etaten. Som følge av folketrygdlovens bestemmelser hadde alle kommuner et kontor (St.prp. nr 46 (204-2005): 20f). Trygdeetaten hadde ansvar for å gjennomføre trygdepolitikken og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene. (NOU 2004: 13:33). Trygdeetaten hadde et bredt spekter av oppgaver fordelt på tre

hovedområder: arbeid og rehabilitering, familie og pensjon og helsetjenester. Hovedtyngden av ytelsene var sterkt rettighetsstyrte. En del av ytelsene er varige eller langvarige (alderspensjon, uførepensjon, barnetrygd). Andre ytelser, som sykepenger, rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførepensjon og overgangsstønad til etterlatte og enslige forsørgere, er av midlertidig art. Det er et mål at de med midlertidig ytelse skal tilbake til arbeid (NOU 2004: 13: 61). Dette innebærer at trygdeetaten hadde ansvar for oppgaver for personer i og utenfor arbeidslivet. Lov om folketrygd er den viktigste og mest omfattende av de lovene trygdeetaten forvalter (NOU 2004:13:33). Beregning av ytelsene var sterkt lovregulert, og ga ikke særlig rom for skjønn (NOU 2004:13:34).¹³

2.3.2 Aetat

Aetat innførte ny organisering 1. januar 2003, og fikk da to nivåer: Aetat Arbeidsdirektoratet hadde den overordnede administrative og faglige ledelsen av etaten. Aetat lokal som da var delegert ansvar for løpende gjennomføring av arbeidsmarkedspolitikken. I organiseringen innenfor Aetat fantes det ikke lokale kontorer i hver kommune. I stedet hadde hvert fylke hovedkontorer, som da var større kontorer. Disse hovedkontorene skulle både være operative Aetat lokal, men også ha det faglige og administrative ansvar for virksomheten i fylket. Det var store variasjoner i hvordan ulike fylker valgte å organisere seg. En del fylker valgte også å skille ut en egen enhet for utbetaling og slutføring på en del stønader¹⁴.

Aetat hadde ansvaret for den operative gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken. Etaten skulle bistå med arbeidsformidling, tiltak og ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede (NOU 2004:13:14). Loven om arbeidsmarkedstjenester utgjør det lovmessige grunnlaget for etaten (NOU 2004:13:45). Aetat utøver også varierende grad av skjønn. Ved innvilget attføring og inntak på ordinære arbeidsmarkedstiltak var det betydelig bruk av skjønn, mens vurdering av vedtak på dagpenger innebar mindre bruk av skjønn (NOU 2004:13:32).

¹³ Unntaket er ved vurdering av helserelevante ytelser utøves ofte stor grad av faglig skjønn (NOU 2004:13:61).

¹⁴ Dette gjaldt Yrkesrettet attføring, individstønad og dagpenger.

2.3.3 Sosialtjenesten

Kommuneloven stiller kommunene relativt fritt i å organisere tjenestene. Tidligere lov om sosial omsorg medførte at det ble opprettet sosialkontor i de fleste kommuner utover på 1960–70 tallet. Da kommunen på 1980-tallet fikk ansvar for en større del av helsetjenestene, ble helse- og sosialtjenestene samlet i en etat som i mange kommuner ble delt i et sosialkontor, en enhet for pleie- og omsorg og en helsedel det skjedde en ytterligere spesialisering som i litt større kommuner deler virksomheten i minimum tre enheter; økonomisk sosialhjelp, tiltaksarbeid og rus. (St.prp. nr 46 (2004-2005):24).

Sosialtjenesten var, som nå, et kommunalt ansvar og har som hovedmål å fremme økonomisk og sosial trygghet (NOU 2004:13:14). Loven om sosiale tjenester (LOST) er lovgrunnlaget for sosialtjenesten (NOU 2004: 54). Kommunene er pålagt ansvaret for tjenester etter lov om sosiale tjenester. Den kommunale sosialtjenesten skal være det nedre sosiale sikkerhetsnettet. Sosialtjenesten er en svært sammensatt tjeneste som omfatter forebygging av sosiale problemer, opplysning, råd og veiledning, en rekke tjenester som omfatter pleie, omsorg, institusjonsplassering, midlertidig husvære og særlige tiltak overfor rusmiddelmissbrukere, samt økonomisk stønad/sosialhjelp (NOU 2004:13: 32). Vedtak etter lov om sosiale tjenester fattes etter en individuell vurdering i hver enkelt sak. Den bistand som ytes er i stor grad basert på den enkelte saksbehandlers faglige skjønn. Det er i liten grad utviklet en faglig standard for skjønnsutøvelse (NOU 2004:13:55). Sosialtjenesten kan stille vilkår om aktivitet ved tildeling av sosialhjelp, bl.a. at mottakeren skal utføre passende arbeidsoppgaver i bostedskommunen. På grunn av at sosialtjenesten har begrenset tilgang på aktive tiltak, fordrer vilkårssettingen et samarbeid med de to andre etatene. Sosialtjenesten må dermed samarbeide med andre for å løse sine lovpålagte oppgaver (NOU 2004:13:32).

2.3.4 Samarbeid mellom de tre etatene

Før NAV-reformen var det et utbredt samarbeid mellom de tre etatene på ulike nivå. Samarbeid skjedde både på et *strategisk* nivå (overordnet og på ledelsesnivå) og på et

enhetsnivå (saksbehandler/individnivå om enkeltbrukere) (NOU 2004:13:64). Grunnen til samarbeidet var at alle tre etatene hadde et felles ansvar for brukere som faller utenfor arbeidsmarkedet av ulike årsaker og at etatene hadde enkelte fleretatsbrukere og kasterballer¹⁵. Samarbeidet mellom etatene var dels tuftet på formelle føringer fra politisk nivå, og dels på initiativ fra etatene selv. Regler for samarbeid var nedfelt i lover, forskrifter og sentrale rundskriv og retningslinjer (Ibid.). På et organisatorisk nivå var det i de aller fleste fylker utarbeidet en samarbeidsavtale mellom fylkestrygdekontoret, Aetat og fylkesmannen. Avtalene ga føringer for samarbeidet lokalt mellom de tre arbeids- og velferdsetatene, og pekte ofte på konkrete områder som det forventes at de lokale enhetene samarbeider om (NOU 2004:13: 66). På saksbehandler/individnivå kunne samarbeidet være i form av telefonkontakt, samarbeidsmøter på saksbehandlernivå, utforming av planer, informasjon av felles brukere, bruk av forsøk og samordning av rutiner overfor den enkelte (NOU 2004:13:68). Ulike forsøksvirksomheter var også en viktig del av en sentral strategi for utvikling av samarbeidet (NOU 2004:13:64). Det gjelder f.eks. forsøksprogrammet «Helhetlige, samordna tiltak» (NOU 2004: 13:14).

Samarbeidet mellom kommunene og de statlige tjenestene var dermed relativt utbredt, selv om ikke alle hadde etablert formelle fora eller formelle samarbeidsrutiner. Det konkrete samarbeidet mellom etatene dekket et bredt spekter av oppgaveområder og målgrupper. Eksempler på områder det ble samarbeidet mye om var intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv (trygd og arbeid), attføringsfeltet (trygd og arbeid), tiltak mot fattigdom (arbeid og sosial), introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere (arbeid og sosial) (NOU 2004:13:14)¹⁶.

2.3.5 Partnerskapstanken i NAV – et kolumbi-egg

¹⁵ Dette er å anse som et “wicked issue” i NAV- sammenheng.

¹⁶ De tre arbeids- og velferdsetatene var, og er, også avhengige av samarbeid med andre aktører for å kunne gi brukerne et tilpasset tilbud. Blant offentlige aktører er helsetjenesten særlig viktig for brukere med helserelaterte problemer, og i noen grad for sosialhjelpsmottakere. Utdanningssektoren er særlig viktig for arbeidssøkere, inklusive yrkeshemmede, sosialhjelpsmottakere og enslige forsørgere. Arbeidsgivere representerer også en viktig samarbeidspartner for å få personer med sykdoms- eller arbeidsledighetsproblem tilbake til arbeid, og som tilbydere av ulike arbeidsmarkedstiltak (NOU 2004: 13:15).

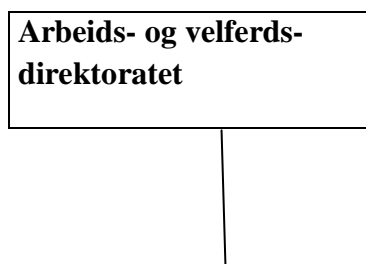
Til forskjell fra etter NAV-reformen var samarbeidet mellom stat og kommune tuftet på *frivillig* samarbeid. Nav-reformen innebar et *statlig pålegg* om et samarbeid på tvers av etatsgrensene. Reformen indikerer dermed et brudd med relasjon basert på frivillig samarbeid. Ved opprettelsen av partnerskapet skal ikke kommunenes frihet i prinsippet ikke begrenses, men ivaretas gjennom de lokale NAV-kontorene (Fimreite og Hagen 2009: 156). Tidligere har statlig innblanding som dette i kommunen blitt sett på som mer problematisk, ut i fra at lokalt selvstyre står så sterk. Tanken om et statlig pålegg om partnerskap er derfor en nyskaping. Modellen ble av Christensen (2008:52) kalt for et columbi egg fordi den den er en løsning som balanserer lovpålagt samordning/samarbeid og en minimumsløsning på den ene siden, med lokal frihet mht. type lederløsning og hvilke tjenester og oppgaver som kunne inkluderes ut over minimumsløsningen.

2.4 Oppgavefordeling og organisering etter NAV-reformen

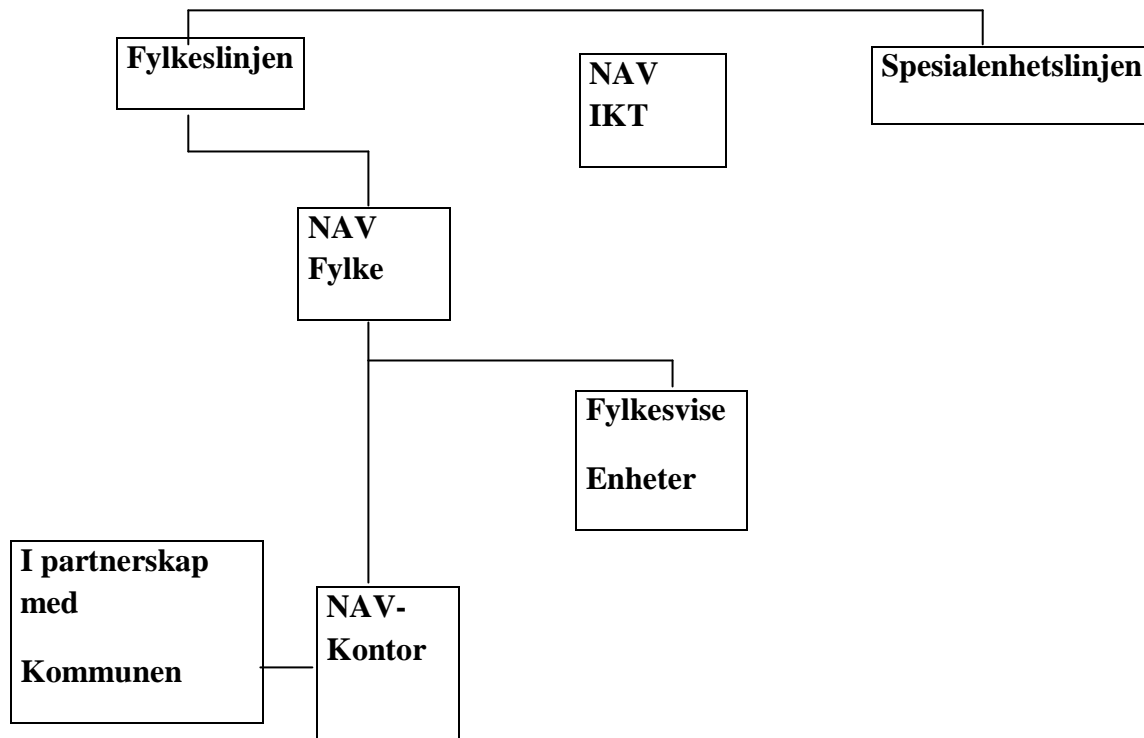
2.4.1 Den overordnede organiseringen av NAV

Dagens organisering og ansvarsdeling i NAV er både et resultat av Stortingets vedtak for gjennomføringen av NAV-reformen, føringer og beslutninger fra det daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet, og Arbeids- og velferdsetatens valg innenfor gitte fullmakter (Hagen-utvalget 2010a:26). Med Arbeids- og velferdsforvaltningen menes både den statlige Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale tjenestebiten som legges til NAV (ibid.). Figur 1 viser en forenkling av NAV sin organisering. Jeg vil bare kort ta for meg enhetene på kartet. Hovedfokuset i denne studien er som sagt det lokale nivået og samarbeidet mellom stat og kommune i NAV-kontorene.

Figur 1: Organisasjonskart over Arbeids- og velferdsetaten¹⁷



¹⁷ Figuren er en forenkling av organisasjonskart hentet fra:
<http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Organisasjonskart>



Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar overordnet styring, ledelse og utvikling av etaten. Direktoratet har overordnet ansvar for at NAV når de mål og resultater og som settes og omsetter politiske føringer til praktisk handling. Direktoratet ble fra mars 2008 også fagdirektorat for de kommunale sosiale tjenestene (nav.no). Oppgavene som ble overført er fag- og forvaltningsansvaret for økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogrammet, midlertidig bostøtte og økonomisk rådgivning. I tillegg ble direktoratets ansvar for gjennomføring av enkelte tiltak knyttet til regjeringens handlingsplan mot fattigdom overført (Ot. Prp. nr. 103 (2008-2009):8). Hensikten med dette var å få til en bedre koordineringen med sosiale tjenester med de andre arbeids- og velferdsoppgavene, og for å sikre sosialfaglig tenkning i direktoratet (Otterlei 2008: 72).

NAV-etaten er i dag organisert med tre styringslinjer. Den første er styringslinjen for IKT den omfatter utvikling, forvaltning og drift av etatens IKT-infrastruktur og – systemer (Hagen-utvalget 2010:31). Den andre er styringslinjen for spesialenhetene, og er inndelt i sju resultatområder: klage og anke, internasjonal, landsdekkende enheter for forvaltning, kontroll og innkreving, hjelpemiddelsentraler, servicesenter, pensjon (Hagen-utvalget 2010a: 30). Den siste er fylkeslinjen. Denne styringslinjen

har ansvar for: NAV fylkesledd, den statlige delen av NAV-kontorene, forvaltningsenheten og andre fylkesviseenheter (Nav.no). Dette innebærer at trygdeytelser og arbeidsytelser er begge underlagt en felles enhet. Fylkeslinjen ledes av direktør for overordnet fylkesledd i arbeids- og velferdsdirektoratet (ibid.). Fylkesleddet har ikke ansvar for den kommunale delen av de lokale kontorene. Innenfor sosialtjenesten er det den enkelte kommune som har ansvaret både sosiale oppgaver som er del av førstelinjetjenesten, og resterende oppgaver som blir igjen ved sosialkontoret. NAV-kontoret skal således tjene to ”herrer” både de lokale folkevalgte og det statlige fylkesleddet i NAV (Fimreite & Hagen 2009: 164). Partnerskapet er således del av to styringslinjer, en kommunal og en statlig¹⁸.

I forhold til organisering før NAV-reformen er organiseringen i dag i stor grad en videreføring av de spesialiserte enhetene etatene hadde tidligere (Hagen-utvalget 2010a: 29). Noen endringer utover sammenslåingen og samarbeidet mellom stat og kommune har imidlertid skjedd. For det første innebar et NAV kontor i alle kommuner et klart desentraliseringsmoment av arbeidsmarkedspolitikken. Tidligere hadde Aetat lokalt vært organisert i hovedkontorer i alle fylker. I tillegg til dette var tanken i St.prp. nr. 46 (2004-2005) at de lokale NAV-kontorene opprinnelig skulle være mye større enn det de er i dag, for å begrense oppgavedifferensieringen så godt som mulig innenfor arbeids- og velferdspolitikken. Arbeids- og velferdsdirektoratet besluttet rimelig raskt etter NAV-reformens vedtak å skille ut oppgaver til ulike fylkesvise enheter¹⁹ og spesialenheter, som ble opprettet parallelt med NAV kontorene (St.prp. nr 46 (2004-2005):22).²⁰ Dette innebar en mer spesialisert organisasjonsstruktur og en sentralisering av arbeids- og velferdspolitikken, samt at de lokale kontorene ble ”tappet” for en del oppgaver og kompetanse. NAV-kontoret ble i all hovedsak sittende igjen med brukernære oppgaver (Hagen-utvalget 2010a: 38).

¹⁸ Det er etablert en tvisteløsningsmekanisme, regulert gjennom egen forskrift, ved uenighet mellom Arbeids- og velferdsetaten og enkeltkommuner i forbindelse med etablering og drift av felles NAV-kontor (Hagen-utvalget 2010:36). Er det uenigheter om valg av tjenester, lokalisering osv. kan fylkesmannen mekle mellom partene. Skulle ikke dette lykkes kan saken bli sendt videre til tvisteløsningsnemnda (ibid.).

¹⁹ Forvaltningsenhetene skal i hovedsak fatte vedtak knyttet til statlige regelstyrte ordninger, samt ivareta forvaltningsmessige oppgaver som ikke krever brukernærhet (St. prp 1 (2007-2008):61).

²⁰ Innenfor Aetat hadde en del fylker allerede valgt å ha rene forvaltningsoppgaver til egne enheter med ansvar for utbetaling og slutføring på en del ytelser (St.prp. nr 46 (2004-2005):22).

2.5 Gjennomføringen av NAV-reformen lokalt

Lokalt skal NAV-reformen gjennomføres som et likeverdig partnerskap mellom stat og kommune om en felles førstelinjetjeneste i alle landets kommuner (heretter kalt NAV-kontor).

2.5.1 NAV-kontorene som integrerte løsninger

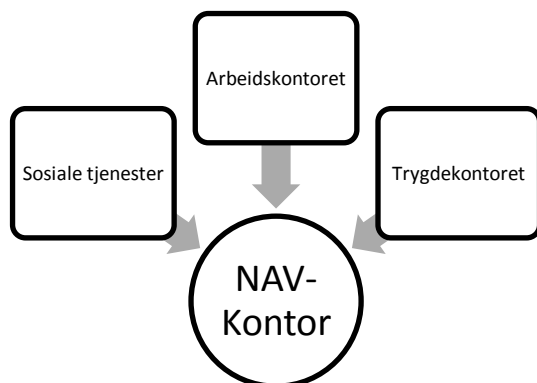
Arbeids- og velferdsforvaltningsloven §§ 13 og § 14 forutsetter felles lokale kontorer som dekker alle kommuner og pålegger stat og kommune å etablere felles lokale kontor gjennom en forpliktende avtale mellom to likeverdige parter. De lokale NAV-kontorene er organisert som et partnerskap mellom stat og kommune.

Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune ble ikke endret med partnerskapet, de beholder ansvaret for de oppgaver etter sine respektive lover. Partnerskapet mellom stat og kommune er formalisert i form av samarbeidsavtaler for hvert enkelt kontor, underskrevet av Rådmannen som representant for kommunen, og NAV fylkesdirektør som representant for staten (Andreassen m.fl. 2007:47). Disse avtalene sier noe om hva partene skal samarbeide om. Den felles førstelinjetjenesten som skal etableres gjennom NAV-kontoret skal styres av partnerskapet mellom stat og kommune.

NAV-kontorene kan organiseres med ulike ledelsesmodeller. De kan enten ha en leder for både den statlige og kommunale virksomheten eller kontoret kan ha en todelt ledelsesmodell, kontoret vil da ha en leder for kommunale området og en leder for statlige området. Hvorvidt lederen er ansatt i staten eller kommunen kan variere. De fleste kontorene har valgt å ha en enhetlig ledelse enten ansatt i kommunen eller staten. Dette er i tråd med anbefalingene i rammeavtalen (2006) utgitt av KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Koordineringen mellom partene skjer i såkalt partnerskapsforum som består av administrativ leder ved de lokale kontorene, rådmannen i kommunen og fylkesdirektøren som representant for NAV fylke. Partnerskapsforumet møtes en gang hvert halve år (rammeavtalen 2006).

Innenfor de lokale arbeids- og velferdskontorene skal brukerne møte en helhetlig førstelinjetjeneste for både arbeidsmarkeds, trygde og sosiale tjenester. Kontorene skal være såkalt one-stop-shops. I st. prp. nr. 46 (2004-2005):71) heter det at: ”disse kontorene skal være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og de skal oppleves som en samlet enhet av bruker.” Figur 2.2 viser en forenklet modell over tanken ved de integrerte NAV-kontorene. Reformens ambisjoner er større enn å bare samle de tre tjenesteområdene i et kontor. Den inneholder også føringer om at de tre etatenes samlede oppgaver skal integreres til en enhetlig tjeneste. Tanken er at denne enhetlige tjenesten skal gi brukerne en helhetlig oppfølgingsorientert arbeids- og velferdstjeneste, for å få personer raskere i arbeid og unngå at personer blir kastet fra en etat til en annen (ibid.).

Figur 2.2: ”Nye lokale NAV-kontorene”



Innenfor disse kontorenes vegger vil dermed all nødvendig koordinering innad i arbeids- og velferdsforvaltningen utføres, men også mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for (ibid.). Begrepet ”førstelinjetjeneste” innebærer både tjenester som ligger i front eller mottak og tjenester som er knyttet til den brukerrettede prosessen. Det vil si veiledning, oppfølging, planlegging og behovsavklaring²¹ (st. prp. nr. 46 (2004-2005): 73). Etablering av en felles førstelinjetjeneste skal legge bedre til rette for samordning av tjenestene. Gjennom den samordnede førstelinjetjenesten skal brukerne sikres helhetlig avklaring og et samordnet tjenestetilbud. Som det kommer

²¹ Opprinnelig inngikk vedtak og ytelse i førstelinjetjenesten, men myndighetsutøvelse på dette område ble fra 2006 lagt til forvaltningen.

frem av redegjørelsen om utredningsprosessen var kasteballproblematikken mye av det som drev Stortinget i sin jakt på en felles etaten. En ønsket så godt som mulig å utvikle en modell som unngikk at personer blir kastet fra en etat til en annen, fokuset har derfor vært og er at de lokale kontorene skal ha et helhetlig virkemiddelapparat i den forstand at personens saksbehandler råder over virkemidler innenfor de tre tjenesteområdene og således kan skreddersy løsninger for hver enkelt.

NAV-kontoret skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet på arbeidsmarkedet, både personer i et arbeidsforhold og arbeidsledige, og å bistå personer som står lenger unna arbeidslivet (Hagen-utvalget 2010a:37). Kontorets hovedformål er å veilede og følge opp brukere mot arbeid og aktivitet basert på et organisert samarbeid, et partnerskap, mellom staten og kommunene (Hagen- utvalget 2010b:9) Dette innebærer også veiledning og oppfølging av brukere som står relativt langt fra arbeidsmarkedet (ibid.). Tanken om arbeidslinja står sterkt ved NAV-kontorene. Det vil si at flest mulig forsørges gjennom egen inntekt framfor inntektsoverføringer fra det offentlige²². Det nye med arbeidslinjen i NAV er at den er et samarbeid mellom stat og kommune for å få personer ut i arbeid og aktivitet.

Felles for NAV-kontorene er at de skal dekke følgende oppgaver (Hagen-utvalget 2010a:37):

- Informasjon til brukere og samarbeidsparter
- Bidra til avklaring av arbeidsevne og utarbeide aktivitetsplan for de som har bruk for det
- Rådgivning og oppfølging av personer som er i stand til å arbeide, eventuelt etter rehabilitering og trening.
- Arbeidsformidling, arbeidsrettede tjenester og tiltak til den enkelte bruker og arbeidsgiver
- Sykefraværsoppfølging
- Tildeling/administrering av økonomisk sosialhjelp

²² Arbeidslinja ble introdusert som strategi i Norge i forbindelse med Attføringsmeldingen (St.meld nr 39 (1991–92)), og er nærmere utdypet i Velferdsmeldingen (St.meld 35 (1994–95)) (regjeringen.no)

- Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- Midlertidig bolig
- Samordne bistand fra andre tjenesteytere gjennom utarbeiding av individuelle planer med videre

Dette innebærer at kontorene skal være et kontaktsted for alle arbeids- og velferdstjenestene. Med kontakt menes både telefon²³, brev/email og personlig oppmøte. Hvordan hvert enkelt NAV-kontor velger å organisere seg varierer fra kontor til kontor, variasjonen i innholdet er nettopp denne studien fokus. Det er dette jeg vil fokusere på videre, der jeg avgrenser til å se på variasjonen i de kommunale sosialtjenestene som legges inn i NAV.

2.5.2 Rammeavtalen

Rammeavtalen er et sentralt dokument i forbindelse med opprettelsen av NAV-kontor²⁴. I forkant av samarbeidsavtalene ble det på sentralt nivå utgitt i fellesskap en rammeavtale (7.4.06) mellom KS (kommune) og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (stat). Rammeavtalen skal, med utgangspunkt i lov om arbeids- og velferdsforvaltning, danne grunnlaget for samhandlingen mellom staten og kommunesektoren som *likeverdige* parter (Rammeavtalen 2006). Arbeids- og Velferdsetaten i samarbeid med KS har også skrevet en veiledende mal for lokal samarbeidsavtalene (12.2.07). Formålet med rammeavtalen er å fremme målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning gjennom å legge til rette for etablering av felles lokale kontorer.

I rammeavtalen ligger det også noen ”føringer” på utformingen av samarbeidsavtalene. I Rammeavtalen (2006) står det at: ”I vurderingen av hvilke kommunale tjenester som skal legges til det felles lokale kontoret kan det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunen”. Videre nevnes det at ”man

²³ Etter hvert skal det bli opprettet større kundesenter (flere kontorer) i alle landets fylker, så vil ikke kontakte kontoret på samme måte.

²⁴ Rammeavtalen utløp 31. desember 2009, men intensjonen i avtalen er bekreftet i en felleserklæring mellom Arbeidsdepartementet og KS datert 30. april 2010 (prop. 1 S (2010-2011):224).

bør vurdere å inkludere kommunale tjenester som har et selvhjelpsperspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus.” En tolkning av dette er at rammeavtalen ikke bare kan forstås som en avtale som legger til rette for samarbeidet som likeverdige parter, men at den også er med å gi føringer på hva som bør eller er naturlig å inkludere i NAV lokalt. Med tanke på at en rekke kommuner opplyser at de føler de har fått liten informasjon og føler seg lite inkludert i forkant av opprettelse av felles kontor (Andreassen mfl. 2007) er det rimelig å forstå rammeavtalen på denne måten også, dette vil selvfølgelig har relevans for utviklingen av hypoteser før de empiriske analysene gjennomføres

2.5.3 Samarbeidsavtalene

I forkant av opprettelse av et NAV-kontor skal det utformes lokale samarbeidsavtaler mellom stat, representert ved fylkesdirektør ved NAV, og kommunen, representert ved Rådmann i kommunen. I henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal samarbeidsavtalene si noe om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunens og fortrinnsvis også statens øvrige tjenestetilbud (Hagen-utvalget 2010a: 35). Avtalen kan også inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres ansvarsområde (Ibid.). I Rammeavtalen (2006) står at: ”den nye statsetaten og kommunene skal ha stor lokal handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer.” Stortinget ønsket å gi NAV-reformen denne lokale dimensjonen. Variasjonen en observerer blant kontorene er dermed stor.²⁵

Kommunen er pålagt i følge lov om ny arbeids- og velferdsforvaltning å legge inn økonomisk sosialstønad (kap 5 i LOST), kvalifiseringsprogrammet med tilhørende kvalifiseringsstønad (kap. 5A i LOST), midlertidig bostøtte, råd og veiledning, individuell plan og kvalifiseringsprogrammet (Hagen-utvalget 2010a). Det at kommunen må legge inn tjenester i NAV fastsatt av Stortinget er noe nytt. Ønsket om

²⁵ Mer om dette i kapittel 4.

å få til en effektiv organisasjon tilsa at det ikke kunne gis for frie tøylar (Fimreite og Hagen 2009:160). *Utover* dette statlige pålagte minimumskravet står kommunene fritt til å velge hvilke kommunale sosialtjenester de ønsker å legge til NAV, det er ingen ytre grense for hvilke sosiale tjenester de kan ta med. Oppgavene som blir lagt til NAV vil inngå som en del av NAV lokalt på lik linje med de oppgaver som inngår i minimumsløsningen, og bli en del av den felles førstelinjetjenesten.

Bakgrunnen for denne arbeidsdelingen var ut fra en vurdering av faglig sammenheng mellom tjenesten. Oppgavene som er del av minimumsløsningen har et klart arbeidsrettet aspekt, mens de andre tjenester ble ansett som mer helserelevante (Ot. Prp-nr 103 (2008-2009): 19). I utgangspunktet er det slik at noen sosiale tjenester henger mer naturlig sammen med tjenestene som er innenfor minimumskravet om tjenester enn andre sosiale tjenester. Eksempelvis ved at det er samme profesjon som forvalter tjenestene, eller/og at det gjerne er de samme personene som hjelpes. Et eksempel er personer som mottar økonomisk sosialhjelp også gjerne får bistand til gjeldsrådgivning og /eller boligtiltak. En kan også argumenter for at flyktningmottak henger sammen med et sosialt arbeidsperspektiv, og vil kanskje mer naturlig ses som del av NAV-kontorenes "arbeidslinje" enn for eksempel barnevern og annet avlastning. Ved at denne klientgruppen utgjør en gruppe en gjerne vil ha ut i arbeidslivet. Dette kan tolkes i den retning at en kan si at ved å komme med et statlig pålegg om et minimumskrav av tjenester som skal inn i NAV kan dette gi incentiver til å inkludere tjenester som naturlig henger sammen med disse, da tjenester som henger sammen er vanskelig å splitte opp.

3 Teoretisk rammeverk

3.1 Innledning

Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for den teoretiske tilnærming og de sentrale begreper som jeg vil anvende for å få svar på problemstillingen i denne studien. Et teoretisk perspektiv eller tilnærming er en måte å se fenomener eller sammenhenger med fenomener på (Roness 1997: 14). Teoretiske perspektiver eller tilnærminger fokuserer ikke i seg selv på forklaringer, men kan være med å trekke frem visse forklaringer og sider ved disse som aktuelle (Ibid). Det instrumentelle perspektivet vil anvendes i denne studien for å klargjøre denne sammenhengen, og da for å finne frem til mulige forklaringer på variasjonen i sosiale tjenester som legges til NAV-kontoret. Ved bestemmelse av en analysemodell er det viktig at faktorene er teoretisk relevante. Med dette menes faktorene som tillegges en viss generell forklaringskraft knyttet til politisk-administrativ beslutningskraft (Egeberg 1992: 188). Det instrumentelle perspektivet er interessert i å forklare hvorfor noen handler som de gjør. Når temaet i oppgaven er utformingen av samarbeidsavtalene som ligger til grunn for partnerskapet vil det være relevant å bruke et teoretisk analyseredskap som sier noe om beslutningsaktører og hvordan disse, eller på bakgrunn av hva de, fatter sine beslutninger. Derfor vil jeg bruke det instrumentelle perspektivet her, for å finne frem til forklaringer på variasjonen i typer og antall sosiale tjenester i NAV.

I denne oppgaven vil det bli vektlagt å finne frem til få, men gode forklaringer fremfor mange og svakere forklaringer. Det å kunne forklare så mye som mulig med så lite som mulig er et viktig samfunnsvitenskapelig forskningsprinsipp (Keohane 1994: 29). Jeg vil starte kapitlet med å redegjøre for den teoretiske tilnærming. Tilslutt i dette kapitlet vil jeg gjøre rede for forklaringer og hypoteser og analysemodellen som vil utgjøre rammen for studien.

3.2 NAV- reformen en forvaltningsreform

Det teoretiske utgangspunktet for denne studien er at NAV-reformen er en *forvaltningsreform*.²⁶ Dette innebærer at det er en reform med sentrale virkemidler som bevisst endrer organisasjonsstrukturer, prosedyrer, prosesser og personell, med den hensikt å få organisasjonen til å fungere bedre (Pollitt & Bouckaert 2004: 8). Utformingen av de kommunale avtalene vil stå sentralt i forbindelse med den nye organisasjonsformen til de lokale NAV-kontorene, men også sentralt i forhold til kommunens organisering. Hvordan NAV og kommunen blir organisert er således ikke et teknisk nøytralt spørsmål (Fimreite og Lægreid 2004: 1). Organisasjonsformer har politisk betydning i den forstand at det påvirker hvilke saker som sees i sammenheng og hvilke som blir sett atskilt fra hverandre, hvilke saker som får oppmerksomhet, som blir ignorert og som motarbeides (Ibid.). Studie av organisering er derfor sentralt innenfor studiet av offentlige organisasjoner. Et viktig funn innenfor studie av offentlige organisasjoner er at organisasjonsendringer som oppdeling eller sammenslåing av enheter, overføring av enheter mellom forvaltningsnivå og endringer i samordnings- og spesialiseringsprinsipper har atferdsmessig konsekvenser for aktørene som berøres av endringen (Fimreite og Lægreid 2004:2). En av grunnidéene ved NAV-reformen som *forvaltningsreform* er nettopp at de ulike organisasjonsløsninger tenkes å påvirke oppnåelsen av ønskede effekter og mål - ved å få flere mennesker ut i arbeid (Monkerud 2008:4).

3.3 Det instrumentelle perspektivet

Det teoretiske utgangspunktet i denne oppgaven vil være et instrumentelt perspektiv på offentlige organisasjoner hvor hovedantakelsen er at organisasjonsformer slik de nedfeller seg i samarbeidsavtalene er utformet på bakgrunn av en formålsrasjonell vurdering hos den politiske og administrative ledelsen i kommunen. Det vil si at avtalene antas å være utformet ut fra en mål-middel-sammenheng. Sosiale tjenester vil bli inkludert i NAV dersom det anses det er hensiktsmessig ut fra sin hensikt (problemforståelse) og interesser (mål). Samarbeidsavtalene anses å være et uttrykk

²⁶ Det har også skjedd en rekke innholdsmessige endringer. I etableringsperioden fra 2006 til 2010 ble det gjennomført flere store reformer innenfor tjenestetilbudet og ytelsesforvaltningen, blant annet etablering av Kvalifiseringsprogrammet og Arbeidsavklaringspenger og innføringen av mer brukerrettet og individuell oppfølgingsmetodikk. For øvrige se AVI-meldingen (st.meld. nr. 9 2006-2007: "arbeid, velferd og inkludering)."

for bevisste valg av den administrative og politiske ledelsen i kommunen som gjenspeiler deres mål og interesser. Hvilke tjenester som er inkludert i NAV er resultat av vurderinger av konsekvenser for hvert alternativ for kommunen, og foretar valg på grunnlag av dette.

Offentlige organisasjoner, som kommunen, handler ofte i kontekster og sammenhenger som er komplekse og hvor det ikke er klare forventninger om hvilke verdier, normer og interesser som skal prioriteres (Christensen mfl. 2009:21). De står ovenfor konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, som er forankret i organisasjonenes politiske og administrative ledelse, nedfelt i selve organisasjonen og forankret i omgivelsene og ytre handlingsmiljø (Christensen mfl 2009: 22). Det er derfor nødvendig å legge flere typer av forklaringer til grunn for å analysere valget av sosiale tjenester i NAV. Før jeg kommer inn på de tre hovedtypene av forklaringer jeg vil anvende i analysemodellen, vil jeg først starte med en mer generell redegjørelse av det instrumentelle perspektivet slik det her vil bli anvendt.

3.3.1 Generelt om det instrumentelle perspektivet

Ut fra et instrumentelt perspektiv vil organisasjonsutforming anses som et bevisst forsøk på organisasjonsdesign eller reorganisering. Politiske og administrative ledere bruker organisasjonsstrukturen som et instrument for å oppnå bestemte mål som anses som viktige i samfunnet, eksempelvis få flere ut i arbeid og færre på trygd (Christensen mfl. 2009: 33). Et viktig element innenfor den instrumentelle tilnærmingen er at den underliggende handlingslogikken til organisasjonsmedlemmer er *konsekvenslogikk*. Med dette menes at handlingslogikken er basert på en mål-middel-sammenheng (heretter kalt formålsrasjonalitet).

Ut i fra et instrumentelt syn på organisering vil styring kunne dels skje ved utformingen av organisasjonsstrukturen og forhold til omgivelsene, og dels ved formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen mfl. 2009:35). Det finnes hovedsakelig to måter formålsrasjonalitet kan komme til uttrykk på. For det første kan det innebære at de vurderer tilgjengelig alternativer eller virkemidler ut fra

de konsekvensene dette har for de forhåndsbestemte målene, så foreta et viljestyrt valg mellom alternativene og oppnå de effektene de ønsker. For det andre kan det komme til uttrykk ved at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger, og at organisasjonsstrukturen i neste omgang er styrende for medlemmenes handlingsmåte (Christensen mfl. 2009:33). Det er en forventning til ledere i offentlige organisasjoner at de vil handle formålsrasjonelt, ved at de foretar slike formålsrasjonelle vurderinger av mulige handlingsalternativer, for så å velge det alternativet som medfører at organisasjonen best mulig kan utføre sine oppgaver.

Et sentralt skille her er mellom *fullstendig* og *begrenset* formålsrasjonalitet. Med fullstendig formålsrasjonalitet innebærer en antagelse om at en organisasjon har klare (dvs. entydige) mål, full oversikt over alle handlingsalternativer, full innsikt i hvilke konsekvenser de ulike alternativene har i forhold til en organisasjons mål. En vil da gjerne velge det handlingsalternativet som maksimerer måloppnåelse (Christensen m.fl. 2009: 36). Det vil i mange sammenhenger være urealistiske forutsetninger. Offentlige organisasjoner står gjerne ovenfor et sett av komplekse hensyn. Derfor har det blitt introdusert et begrep for begrenset formålsrasjonalitet. Dette begrepet fanger opp at en ikke kan ha full oversikt over alle mulig handlingsalternativer og konsekvenser av disse, derfor treffes beslutninger ut fra et utvalg av alternativer og konsekvenser. Dermed gjør ledelse og organisasjonsmedlemmer beslutninger på bakgrunn av en usikker mål-middel-sammenheng. Beslutningsregel for valg av handlingsalternativer er derfor gjerne satifiserende måloppnåelse, siden maksimerende måloppnåelse i mange sammenhenger bygger på urealistiske antagelser (Ibid.). Det instrumentelle perspektivet har som en grunnleggende forutsetning at aktører er preget av begrenset (formåls)rasjonalitet. Begrenset formålsrasjonalitet kan være kostnadene ved å skaffe seg informasjon om konsekvensene av de ulike løsninger på valg av hvilke tjenester som skal legges til NAV-kontoret (Christensen 2009:163). Kostnadene ved å skaffe seg innsikt mål-middel-sammenheng vil da trekke inn i nyttekalkulasjonen av ulike forslag (ibid.).

I dag vet en lite om konsekvensene av å legge inn mange kontra få tjenester i NAV, en vet naturlig nok heller da ikke noe særlig om betydningen av å legge inn visse grupper av tjenester i forhold til å nå NAV-hovedmålene. Dette antyder at det ikke scores høyt på klar organisasjonstenkning eller rasjonell kalkulasjon. På bakgrunn av dette kan en si at det foreligger et *usikkerhetsmoment* for kommunene når de skal vurdere hvilke oppgaver som skal legges til NAV, siden en i skrivende stund ikke kjenner til konsekvenser ved ulike tjenesteporteføljer. Det foreligger heller ikke faglige analyser av hvordan NAV-kontor med et bredt oppgavespekter fungerer sammenlignet med NAV-kontor som praktiserer minimumsløsningen. Tilsvarende er det heller ikke kartlagt hvordan kvaliteten på kommunale tjenester som legges til NAV-kontorene utvikler seg.

3.3.2 Hierarkisk- og forhandlingsvariant

Det vil i oppgaven skilles mellom to varianter av instrumentell teori: en hierarkisk-instrumentell variant og en forhandlings-instrumentell variant. Hovedskille mellom disse to er blant annet synet på om organisasjoner kan forstås som homogene eller heterogene. Innenfor en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet forstås organisasjoner som homogene og hierarkisk styrt. Det vil si at denne varianten av perspektivet vektlegger at politisk og administrativ ledelse i en offentlig organisasjon er homogen (Christensen mfl. 2009: 14). Offentlige organisasjoner ses som enhetlig og har enighet om organisasjonens mål. Det er en grunnleggende ide at den administrative og politiske ledelsens dominerer beslutningsprosesser og deres evne til rasjonell organisasjonsutforming (Christensen 2008: 15). Kontroll og rasjonell kalkulasjon er derfor nøkkelord innenfor hierarkisk variant av instrumentell perspektiv. Ledere forutsetter å ha kontroll over beslutningsprosesser (Christensen 2009:14).

Forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet oppfattes organisasjoner som koalisjoner (Christensen m.fl. 2009: 43). Den problematiserer med andre ord den hierarkiske variantens antagelse om organisasjoners homogenitet.

Forhandlingsvarianten utfordrer dette og sier at organisasjoner kan ha et mangfold

eller være heterogene. Grunnantagelsen for dette er at ulike individer og grupper innenfor en organisasjon kan ha motstridende interesser og mål (ibid.). Aktørene antas fremdeles å handle formålsrasjonelt, men de gjør dette ut i fra ulike interesser og mål. Dette medfører at andre aktører kan legge begrensninger på hvilke handlingsalternativer som er aktuelle. Slike interessekonflikter kan blant annet håndteres ved å inngå et kompromiss (ibid.).

Som jeg var inne på i kontekstkapittelet er min tilnærming til partnerskapsmodellen at denne er et resultat av kompromiss mellom sentral politiske og administrative aktører²⁷. Kompromisset innebar at hensynet til statlig standardisering og lokal autonomi ble ivaretatt, samtidig som man til en viss grad skjøv problemene om det konkrete innholdet i partnerskapet frem i tid og over på lokale aktører. De lokale aktørene kunne på denne måten tilpasse innholdet i partnerskapet til lokale forhold. Min tilnærming til innholdet i partnerskapet er derfor på de lokale aktører med den begrunnelse at det er Rådmenn (og ordfører) og NAV Fylkesdirektør som forhandler frem samarbeidsavtalene som ligger til grunn for partnerskapet. Det gir derfor mening å forstå utformingen av de lokale samarbeidsavtalene som en lokalt lederstyrt prosess. Aktørene i denne lokalt lederstyrte prosessen er primært Rådmennene, Ordfører og NAV-Fylkesdirektørene. Selv om en kan si at sentrale dokumenter som rammeavtalen kan være med på å gi sentrale føringer til hvilke sosiale tjenester samarbeidsavtalene skal inneholde.

I det neste avsnitt vil jeg spesifisere tre forklaringsvariabler som utgjør grunnlaget i min analysemodell. Disse er valgt med bakgrunn i det instrumentelle perspektivet skissert over.

3.4 Hypoteser og analysemodell

For å utvikle en spesifikk analysemodell vil det være styrende å finne frem variable som empirisk kan testes og er rimelige avgrensninger gitt studiens formål. Dette

²⁷ Ledelse i denne sammenheng forstås som rikspolitikere og politisk og administrativ ledelse i KS, Aetat og Trygdeverket.

begrenser valget av variable siden jeg er avhengig av tilgjengelig data og operasjonaliserbare variable. Rammen for analysemodellen er utviklet på bakgrunn av teorien skissert over, valg av enkelt variable er i større grad styrt av hva som finnes av tilgjengelig data samtidig som de er teoretisk relevante. Analysemodellen er en forenkelt modell over den antatte sammenhengen mellom valg av løsning og ulike forhold med kommunen. Oppgaven har en deduktiv strategi og starter med å stipulere hypoteser som er mine forventninger til empirien. Tabell 3.1 viser en oversikt over analysemodellen. Videre i dette kapitlet vil jeg konsentrere meg om mine hypoteser, og argumentasjonen bak disse. Hypotesene utledes på bakgrunn av teori og tidligere empiriske funn om NAV. Hovedargumentene vil følge at utformingen av samarbeidsavtalene forstås som en lokalt lederstyrt prosess der vurderinger av hvilke sosiale tjenester som skal være en del av partnerskapet bygger på en (begrenset) mål-middel-sammenheng.

Tabell 3.1: Analysemodell

Trekk ved kommunens

omgivelser

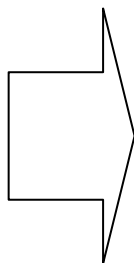
- Levekår
- Langtids sosialhjelpsmottaker
- Fleretatsbruker/
Kasteballer
- Tilgang på ressurser

Ulike interesser

- Politisk sammensetning

Formell organisasjon og kapasitet

- Kapasitet
- Tidligere organisering av sosialkontor



variasjonen i antall sosiale tjenester i NAV

3.4.1 Formell organisering og kapasitet

En sentral variabel innenfor instrumentell teori er formell organisasjonsstruktur. Formell organisasjonsstruktur kan defineres som ”et sett upersonlige og eksplisitt gitt normer som spesifiserer rettigheter og plikter for ulike stillinger og verv og foreskriver hvordan forholdet mellom dem bør eller skal være (Egeberg 1992: 189)”. Dette innebærer en ide om at organisasjonsstrukturen gir rolleforventninger, samt spesifiserer ønskede interesser og mål (Egeberg 2003:117). På denne måten gir organisasjonsstrukturen en bias, og strukturen kan ikke ses på som nøytral (Ibid.). Strukturen er med på å gi organisasjonsmedlemmene preferanser, interesser og mål. Rasjonaliteten er nedfelt i den formelle organisasjonsstrukturen, som legger begrensninger på den enkeltes handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier (Christensen mfl. 2009: 13). Dette er med å gi føringer på at aspekter ved organisasjonsstruktur er viktig for å kunne forklare ulik atferd.

Organisasjonsstrukturen forsyner medlemmene med avgrensede mål og hensyn som de skal velge, og filtrerer hvilke informasjon om alternativer og konsekvenser som de har eller kan skaffe seg (Christensen mfl. 2009:43). Samt organisasjonsstrukturen er med å gi kapasitet for organisasjonen til å realisere mål, kan altså også innebære en styrking i rasjonaliteten (ibid.). Slik virker organisasjonsstrukturen begrensende og fremmede. Det er ikke slik at den formelle organisasjonsstrukturen uten videre sier noe om den faktiske handlemåten, men den legger visse føringer på oppgaver de skal utføre (Christensen m.fl. 2009: 41). Dette kan lette på forståelses- og kapasitetsproblemet (begrenset rasjonalitet) ledere og ansatte i offentlige organisasjoner står ovenfor. Dette gir også en pekepinn på at strukturen ledere og organisasjonsmedlemmer er en del av gir føringer på hvordan de oppfatter et problem og hvilke løsninger de velger. Forventing til empirien er at disse aspektene ved organisasjonsstrukturen kan være med å forklare variasjonen på innholdet av sosiale tjenester ved NAV-kontoret. Det vil derfor bli tatt med variable innenfor det en kan kalle “formell organisering og kapasitet.” Med formell organisering og kapasitet mener jeg i denne sammenheng

ulike spesialiserings- og samordningsformer i kommunestrukturen og kommunenes faktiske størrelse. Grunnen til at jeg ikke kaller dette for organisasjonsstruktur, som ville fulgt perspektivet mer direkte, er at det finnes visse begrensninger i forhold til dimensjoner innenfor organisasjonsstruktur som lar seg operasjonalisere. Denne forklaringsgruppen er viktig i den forstand at har konsekvenser for hvordan kommunen handler formålsrasjonelt, og er en sentral forklaringsvariabel innenfor det instrumentelle perspektivet for å forstå hvordan organisasjonsmedlemmer handler som de gjør. Tidligere studier viser også at kommunenes tjenestetilbud påvirkes av forhold ved kommunestrukturen (Kommunal monitor 1999). Forklaringer innenfor formell organisering og kapasitet kan således være med å si noe om *rammen* for NAV-samarbeid (Monkerud 2008:11).

Morten Egeberg (2003: 117f) identifiserer tre dimensjoner ved organisasjonsstruktur. Disse er størrelse/kapasitet, grad av horisontal og vertikal spesialisering og grad av horisontal og vertikal samordning. Kapasitet kan defineres som "the sheer number of roles that are to be filled (Ibid.)." Dette refereres ofte til som (strukturell) kapasitet. Ideen med en slik forklaring er at det er "tyngde i tall". Jo større organisasjon, antall roller, jo større kapasitet til å fatte beslutninger og påvirke andre beslutningstakere. Dette er en tradisjonell forståelse av størrelse innenfor organisasjonsteori. Organisasjonsstørrelse forventes å kunne si noe om en organisasjons kapasitet til å utvikle handlingsalternativer, handle og iverksette handling (Egeberg 2003: 117). Vertikal spesialisering innebærer at ulike typer oppgaver blir lagt på ulike nivåer i en organisasjon eller til organisasjoner på ulike nivå (Christensen m.fl. 2009: 38). Begrepet horisontal spesialisering fanger opp hvordan ulike oppgaver blir fordelt på ett nivå ved hjelp av organisasjonsstrukturen (Ibid.). Vertikal samordning innebærer sektorbaserte samordninger mellom enheter på ulike forvaltningsnivå, for eksempel mellom stat og kommune (Christensen m.fl. 2009:37). Horisontal samordning er samordning mellom sektorer på samme forvaltningsnivå (Ibid.).

Samarbeidsavtalene som ligger til grunn for partnerskapet sier noe om den vertikale samordning mellom statlig og kommunale tjenester. Innenfor NAV kontorene skal

statlige og kommunale sosialtjenester koordineres der tanken er å gi en helhetlig bistand til bruker. Partnerskapet visker ikke ut eller erstatter tidligere etatsgrenser, men er et samarbeid på tvers av etatsgrenser. Arbeidsfordelingen mellom stat og kommune kan tolkes som et horisontalt spesialiseringselement. I følge Luther Gulick er det hovedsakelig 4 prinsipp å dele inn arbeid horisontalt mellom enheter. Ett av hovedprinsippene for arbeidsdeling er formål- og sektorprinsippet som innebærer å dele arbeidsoppgaver inn etter formåls- eller sektorsområder. Ved å legge et slikt prinsipp til grunn antas det at saker innenfor sektor eller formål blir koordinert (Christensen m.fl. 2005: 21). Ett annet av Gulicks arbeidsfordelingsprinsipp er funksjons- eller prosessprinsippet. Dette innebærer at saker deles inn etter fremgangsmåte eller type prosess som anvendes for å oppnå et formål (Ibid.). Klientprinsippet nevner Gulick som et tredje prinsipp for arbeidsdeling. En organisasjon bygget på et slikt prinsipp vil legge inn saker i enheter etter klientgrupper (Ibid.). Til slutt nevner Gulick geografiprinsippet. Dette innebærer at organisasjonsstrukturen gjenspeiler en territoriell oppdeling i samfunnet og at ulike sektorområder koordineres innenfor hvert enkelt geografisk område (Ibid.). Hvilke spesialiseringprinsipp som velges har dermed betydning for hvilke problemer og løsninger som ses i sammenheng (Christensen m.fl. 2009: 37). Begrunnelsen for minimumskravet følger formålsfordeling, fordi oppgavene som er del av minimumskravet hadde et klart arbeidsrettet aspekt. Til forskjell fra de andre sosiale tjenestene som Stortinget mente hadde et mer helserelatert aspekt (Ot. Prp. nr 103 (2008-2009): 19). Som jeg tidligere har nevnt er det flere av de sosiale tjenestene utenfor minimumskravet som kan være arbeidsrelaterte ut fra sosialt arbeid perspektiv. Den enkelte kommune står fritt til å velge hvilke tjenester som skal legges til NAV utover dette kravet. Dette kan modifisere oppgavefordeling etter formålsprinsippet, hvis kommunen legger inn andre oppgaver som ikke er arbeidsrettet eller selvhjelpspreget²⁸.

3.4.1.1 Forventninger ut fra et “kapasitet”

²⁸ Det er nettopp en slik spesialisering av “arbeid og aktivitet” oppgaver Hagen-utvalget anbefaler. Hagen-utvalget ble nedsatt i februar 2010 av AD for å vurdere organisering og virkemåte til NAV-kontor og forvaltningsenhetene.

Med kapasitet vil jeg forstå i denne sammenheng kommunestørrelse. Når det gjelder kommunestørrelse og sosiale tjenester vet en at i større kommuner er det lettere tilgang på fagkompetanse, og at enkelte små kommuner har problemer med å skaffe god fagkompetanse (Hagen-utvalget). I enkelte småkommuner innenfor noen tjenester, som krever spesielt spisskunnskap, har de måttet klare seg med mindre kvalifisert personale enn større kommuner (NIBR 2003: 59). Dette henger blant annet sammen med befolkningsgrunnet i små kommuner er mindre. Tolkning av dette mener jeg kan gå to veier. For det første kan det peke at mindre kommuner også har mindre kapasitet til å utføre de oppgavene de er pålagt. Små kommuner kan derfor på bakgrunn av *mangel* på kapasitet velge å legge inn flere tjenester i NAV. Å legge flere oppgaver inn i NAV kan bidra til å gi avlastninger for mindre kontorer, og øke kvaliteten på tjenesteproduksjonen dersom får større fagmiljøer og kan derfor være hensiktsmessig. Å legge inn flere tjenester i NAV *kan* bety at får flere medarbeidere å rådføre seg med, og mindre sensitivt ovenfor sykefravær eller annet fravær.

En annen ting som taler for denne retningen er at det i mindre kommuner vil være vanskeligere å dele opp de tjenestene som tidligere lå under sosialkontoret (Hagen-utvalget 2010b:25). For å unngå å splitte opp sosialkontoret vil det være rimelig at små kommuner legger inn flere tjenester i NAV. På bakgrunn av at små kommuner kan ha mindre grad av spesialisering og mangel på kapasitet kan en utlede hypotese:

H1: Små kommuner vil legge inn flere sosiale tjenester i NAV enn store kommuner

Motsatt kan det også tenkes at det er store kommuner som først og fremst *har* kapasitet til å gå inn med flere tjenester i NAV. Det å legge inn mange tjenester kan også ses som et forsøk på *styring* ved at de vil sikre seg selv en større tilstedeværelse i NAV, i frykt for å bli overkjørt av staten. Ved utformingen av samarbeidsavtalene kan de gi seg selv en sterkere posisjon i NAV organisasjonen. På bakgrunn av at det er først og fremst store kommuner som har kapasitet til å gå inn med flere tjenester i NAV lokalt kan utlede hypotese om:

H2: Større kommuner vil legge inn flere sosiale tjenester i NAV, enn små kommuner

3.4.1.2 Forventninger ut fra “formell organisering”

Kommuneloven av 1992 stiller kommunene relativt fritt til å velge hvordan de vil organisere sine tjenester. Dette innebærer at hvordan hver kommune har valgt å organisere sitt sosialkontor varierte allerede *før* NAV-reformen. Hvilke sosiale tjenester som var en del av en kommunes sosialkontor var ikke nødvendigvis de samme oppgavene som lå innenfor nabokommunens sosialkontor. På bakgrunn av dette kunne det være interessant å se om det var en sammenheng mellom tidligere organisering av sosiale tjenester og hva som ble lagt inn i NAV. Kommunen vil mulig vurdere det som uheldig å *dele opp* sosialkontoret, og velger istedenfor å flytte inn ”hele” sosialkontoret inn i NAV og på den måten ta utgangspunkt i allerede eksisterende struktur. Den observerte variasjonen i hvilke tjenester som legges inn i NAV kan derfor tenkes gjenspeile variasjonen i hvilke tjenester som lå til sosialkontorene rundt om i alle landets kommuner. Dette kan tolkes å være i tråd med rammeavtalen (2006) der det står at: ”I vurderingen av hvilke kommunale tjenester som skal legges til det felles lokale kontoret kan det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunen”. På denne måten unngår kommunen en økt spesialisering i oppgaver innenfor sosialkontoret og slipper problemstillingen om hvordan oppgaver som legges inn i NAV skal forholde seg til resten av oppgaver innenfor sosialkontoret.

En rimelig antakelse her kan være at i kommuner som hadde mange oppgaver under sosialkontoret før NAV-reformen, også vil gå inn med mange tjenester i NAV. Slik vil kommunen slippe å splitte opp tidligere arbeidskollegaer og oppgaver, og isteden flytter hele ”kontoret” inn i NAV. Kommunen er pålagt å legge inn tjenester innenfor minimumskravet, og på bakgrunn av dette er det mulig kommunene også legger inn resten av oppgavene for å unngå oppsplittelse. Ut fra dette kan formulere hypotese:

H3: Jo flere oppgaver som tidligere lå under sosialtjenesten jo flere tjenester inn i NAV lokalt.

3.4.2 Ulike interesser

Det instrumentelle perspektivet åpner også for at sentrale politiske og administrative aktører innenfor en organisasjon kan ha ulike og motstridende interesser og mål, og dermed handle ulikt (Christensen m.fl. 2009:44). En slik tankegang henger nært sammen med forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet. Hver aktør handler formålsrasjonelt på grunnlag av sin mål-middel-forståelse. Innenfor en organisasjon kan det være flere faktorer som kan gi ulike interesser, og føre til dragkamp innenfor en organisasjon. Med tanke på at kommunen er et politisk organ og at samarbeidsavtalene er politisk behandlet mener jeg at det først og fremst er interessant å finne ut av om det er en sammenheng mellom partipolitisk sammensetning i kommunestyre og hvilke tjenester som blir lagt inn i NAV. Dette innebærer å se variasjonen i sosiale tjenester lagt inn i NAV som resultat av bevisste politiske valg som gjenspeiler mål og interesser hos de ulike politiske aktørene. Grunntanken ved å trekke frem dette er at partipolitisk tilknytning kan være med å gi preferanser, dette kan derfor også være viktig å se på for å kunne forklare atferd. Tanken er at ulike partipolitiske sammensetninger gjenspeiler seg i ulike valg av sosiale tjenester inn i NAV. Politiske partier har gjerne ulike og mulige motstridende interesser og hensyn. En kan derfor forvente at politisk sammensetning i kommunestyre vil kunne si noe om variasjonen av antall og grupper av sosiale tjenester.

Politisk ideologi er: "... en forholdsvis systematisk oppfatning om hvordan verden er, hvordan den bør være, og hvordan målene eventuelt kan virkeliggjøres (Østerud 2005: 168). Politiske ideologier er et bestemt sett av prinsipper, idealer, doktriner, myter og symboler (Ibid.). Dette innebærer en ide om at politisk interesser kan gi føringer på ulike interesser og mål knyttet til innholdet i NAV-kontorene.

Organisasjonsmedlemmer kan derfor ha ulike interesser, men likefullt handle formålsrasjonelt. Interessefordelingen vil være nedfelt i den formelle strukturen (kommunestyret). Innad i kommunen kan det derfor tenkes en dragkamp mellom ulike politiske interesser. Det er ikke nødvendigvis slik at det er ett tett bånd mellom

politiske ideologier og politiske partier. Noen partier følger en bestemt politiske ideologi svært tett, mens andre partier ikke nødvendigvis gjør dette (Østerud 2005:168). En forventning til empirien er dermed at kommuner med ulik partipolitisk sammensetning kan forklare deler av den observerte variasjonen i antall sosiale tjenester som legges inn i NAV. Ulike grupper i kommunen kan være interessert i å ivareta ulike hensyn, og dermed betydning for hvordan de handler formålsrasjonelt. En politisk variabel kan være med å si noe om det *lokale handlingsrommet* for NAV-samarbeidet (Monkerud 2008: 18).

3.4.2.1 Forventninger ut fra “ulike interesser”

Det var Bondevik II-regjeringen med Høybråten²⁹ i front som la frem det endelige forslaget om en felles etat. I tillegg til dette var han også veldig opptatt av å trekke kommunene med i prosessen, og at de ikke skulle bli overkjørt av staten. Lokal politikere med samme partipolitisk bakgrunn kan derfor ut fra ønske om å støtte sin egen regjerings forslag gå inn med flere sosiale tjenester. I tillegg kan det å legge inn flere sosial tjenester ses på som en mulighet for kommunal innflytelse på NAV-kontorene. På denne måten kan en redusere mulighet for at de kommunale ansatte i NAV blir overkjørt av staten. Ved å legge inn flere sosiale tjenester kan gjenspeilet sentrale politiske mål og interesser som ble kommunisert av rikspolitikere. For å støtte sitt eget parti er en mulighet at kommuner med en mellom- og høyreflertall i kommunestyreparti vil gå inn med en bredere kommunal oppgaveportefølje.

Lars Monkerud (2008: 21) har i sin rapport om de lokale løsningene ved NAV-kontorene gjort et førsteinntrykk over trekk ved kommuner og innholdet i kommuneavtalene på bakgrunn av 175 kommuneavtaler³⁰. Inntrykket han har fått er at forskjellen mellom kommuner med ulik politiske sammensetninger er liten. De legger i alt i gjennomsnitt tilnærmet tre ytelser og virkemidler. Når det gjelder tiltak var det

²⁹ Som statsråd for Arbeids- og sosialdepartementet. Bondevik II-regjeringen var en koalisjon av Venstre, Kristelig Folkeparti og Høyre.

³⁰ Dette har han gjort på bakgrunn av prosentueringer, han har ikke gjennomført noen statistiske analyser. Slik at kan ikke vite om funnene han har gjort er signifikante.

kommuner med mellompartiflertall som la inn flest tiltak, forskjell var riktignok ikke stor fra de andre kommunene (Ibid.)

I denne analysen vil jeg likevel ha med politiske variablene. Datasettet for denne analysen er større og anvender statiske teknikker slik at her vil jeg mulig kunne nå andre resultater. Det er også slik at den viktigste begrunnelsen for det kommunale selvstyret er blant annet for å gi lokale beslutningsmyndigheter muligheten for tilpasse tjenesteproduksjon etter befolkningens behov og ønsker, selv om visse begrensninger her³¹ (Kommunal monitor 1999). På bakgrunn av dette kan det utledes en hypotese om:

H4: Kommuner med mellom- og høyre partiflertall i kommunestyret vil legge inn flere sosiale tjenester, enn kommuner med andre konstellasjoner.

3.4.3 Organisasjoner i kontekster

En rekke av de tidligere litteraturbidragene om organisasjoner som instrumenter oppfattet gjerne organisasjoner som *lukkede systemer* (Christensen mfl. 2009: 45). Med dette menes at organisasjonene ble forsket på som en mer eller mindre isolert enhet, en søkte sjeldent forklaringer utover organisasjonenes interne forhold som for eksempel organisasjonens kapasitet, horisontal og vertikal spesialisering og koordinering. I senere bidrag har flere begynt å ta utgangspunkt i organisasjoner som *åpne systemer*. Det rundt organisasjonene, det vil si deres omgivelser, anses som viktig både for hvordan organisasjonsstrukturen utformes, men også for hvordan utføringen kan skje gjennom formålsrasjonelle handlinger (Ibid.). Å se på organisasjoner som åpne systemer innebærer å ikke se på organisasjoner som isolert, men i relasjon til sine omgivelser (Baldersheim & Lawrence 2005:212). Jeg mener at de mest sentrale relasjonene for kommunene er preget av at kommunen er avhengig av tilførsler av ressurser eller at de tilbyr tjenester til aktører som er del av kommunens omgivelser. Kommunene er viktige for sine borgere både som tjenesteytere og for utførelse av

³¹ Både nasjonale standarder, lovpålagte oppgaver og øremerkede tilskudd er med på å sette setter grenser for kommunenes handlefrihet (Ibid.).

oppgaver og deltakelse/rekruttering, samtidig som ulike aktører (næringer og staten (dels borgere)) er viktig for tilførsel av ressurser for kommunen. Ved å forstå organisasjoner som åpne systemer vil det være mulig å finne ut om variasjonen knyttet til innleggelse av sosiale tjenester er forskjell i forskjellige omgivelser.

Ut fra et instrumentelt perspektiv er det de delene av omgivelsene som påvirker en organisasjons mulighet for måloppnåelse ved utforming av oppgavene som er viktigst (Ibid.). Jeg har her allerede identifisert to relevante trekk ved omgivelsene, tilgang på ressurser og borgerne/klienter. Disse er en del av det en kan kalle en offentlig organisasjons *tekniske omgivelser*. Tekniske omgivelser er de viktigste delene av omgivelsene som påvirker en organisasjons mulighet for måloppnåelse ved utføring av sine oppgaver (Christensen m.fl. 2009: 45). Det er vanlig å skille mellom omgivelser i betydning interorganisatorisk nettverk som organisasjonen inngår i, generelle omgivelser, og de internasjonale/globale omgivelsene. De tekniske omgivelsene kan gjelde både deler av det interorganisatoriske nettverket, noen typer generelle omgivelser og i enkelte tilfeller deler av de internasjonale/globale omgivelsene (Christensen mfl. 2009: 45). I denne studien vil jeg konsentrere meg om tilgang på ressurser og at borgere/klienter er avhengig av kommunens oppgaveutføring. Dette er en rimelig avgrensning med tanke på at relasjonen mellom kommunen og dens omgivelser er preget av at kommunen er avhengig av tilførsel av ressurser eller at kommunen tilbyr tjenester til aktører som er del av kommunens omgivelser.

Kjennetegn ved omgivelsene har stor betydning for hvordan organisasjonsstrukturen bør utformes ut fra formålsrasjonalitet (Christensen mfl. 2009:45). Den antatte mekanisme for hvorfor omgivelsene kan ha en forklarende faktor er igjen formålsrasjonalitet. Dette innebærer at det er en lederstyrt tilpasning til omgivelsene på bakgrunn av at omgivelsene har betydning for muligheten til måloppnåelse (Baldersheim & Lawrence 2005: 220f). Administrativ og politisk ledelse vil på bakgrunn av en mål-middel-sammenheng vurdere organisatorisk utforming basert på en kalkulasjon av sine omgivelser. Kommunene står ovenfor ulike kontekstuelle forhold, forventningene til empirien er derfor at dette gjenspeiler seg i ulike valgte

løsninger. Tanken er at omgivelserforklaringer, som inntekter og trekk ved borgerne, vil ha en selvstendig effekt når samarbeidsavtalene skal forhandles frem, og valget om hvilke sosiale tjenester som skal inn i NAV må avgjøres.

3.4.3.1 Forventninger ut fra “problempress”

Med problempress menes ulike klientgruppers størrelse eller karakteristika (Monkerud 2008: 11). Jeg velger å inkludere variable for “levetår”, “langtidssosialhjelpsmottakere”, “fleretatsbrukere” i analysen. Disse variablene kan være med å si noe om *problempress* i kommunene (Monkerud 2008:15). Det er rimelig å anta at variasjoner i valgte løsninger kan føres tilbake til ulike problempress, behov, kommunene står ovenfor. Teoretisk kan dette forankres med en antagelse om innholdet i samarbeidsavtalene ses som en *refleks* av ytre krav og nødvendige tilpasninger til omgivelserpress (Christensen mfl. 2009:21). Produksjon av tjenester er først og fremst relatert til brukerbehov. Etterspørsel henger sammen med behov. Dette kan en ut fra et instrumentelt perspektiv si krever organisasjonsformer som kan svare til behovene brukerne har. Om en ser innholdet i samarbeidsavtalene som resultat av valg gjort av kommunene, er det en rimelig antakelse at trekk ved den befolkning kommunene skal betjene har betydning for de valg som blir gjort.

3.4.3.1 Levetår

Med levetårsproblemer menes i denne sammenheng utbredelsen av sosiale problemer som fattigdom, uførhet, og kan si oss noe om brukerheten (SSB.no). Det instrumentelle perspektivet er relativt klar på dette området og sier at det vil skje en tilpasning til relevante trekk ved omgivelsene. En mulig tolkning av hvilken retning brukerbehov kan ha er at i kommuner med ”tydeligere” behov vil det legges inn flere tjenester. Jo større behovene er jo mer press på kommunene, og dess flere tjenester inn i NAV. Valg av hvilke sosiale tjenester som legges til NAV kan på denne måten forstås som en refleks av ytre krav. Stort press (det vil si store levetårsproblemer) tilsier at legge inn flere tjenester i NAV. NAV-kontorene vil være rustet med de samlede virkemidlene som tidligere lå innenfor Aetat og trygdekantorene og de tjenestene kommunen legger inn i NAV. Kommunen kan ut fra dette tenke at det kan

lønne seg med et bredere virkemiddelapparat for å håndtere store ”problempress”. Ut fra dette kan utlede hypotese:

H5: jo tydeligere levekårsproblemer, jo flere sosiale tjenester inn i NAV lokalt

3.4.3.2 Langtids sosialhjelpsmottakere

Med langtids sosialhjelpstilfeller menes personer som har mottatt sosialhjelp i seks måneder eller mer (SSB.no). Det er ikke en ønskelig situasjon å ha personer over lengre tid gående med ytelser som hovedinntektskilde. For noen kan imidlertid veien til arbeid være lang, og de kan bli gående på ytelser over lengre tid. Disse er det ønskelig å få ut i arbeid, dette ser en blant annet av den store satsingen på kvalifiseringsprogrammet³². Dette er også en gruppe som gjerne har omfattende hjelpebehov (St. prp. nr. 46 (2004-2005)). Personer som har over lengre tid mottatt sosialhjelp har gjerne mer komplekse problemer som hindrer dem i å forsørge seg selv. Kommunen kan derfor vurdere ved mange langtids sosialhjelpsmottakere et behov for et bredere virkemiddelapparat for å imøtekomme personer med sammensatte problemer. Det å legge inn flere sosiale tjenester i NAV kan på denne måten ses som en refleks av at kommunen har en høyere andel personer med sammensatte problemer og vil vurdere det som best å imøtekomme disse med et større virkemiddelapparat. Ut fra dette kan en utlede hypotese om:

H6: Jo flere langtids sosialhjelpsmottakere i en kommune, dess flere sosialtjenester legges inn i NAV lokalt.

3.4.3.3 Fleretatsbrukere/kasteballer

Med fleretatsbruker menes personer som mottar ytelser fra flere etater samtidig, dette er personer som gjerne har behov for samordnet bistand. Fleretatsbrukere kan skilles fra kasteballer som er et begrep for å fange opp personer som opplever å få saken sin sendt frem og tilbake mellom de ulike etatene, og opplever og bli vurdert for frisk for å få innvilgelse. Fra Stortingets side var det å få bukt med kasteballproblematikken

³² Hensikten er å få langtids sosialhjelpsmottakere ut i arbeid (kilde).

sentralt for ønsket om å få på plass en felles etat. Behovet for å samle tjenesteapparatet fikk et sterkt fokus i forkant av NAV-reformen. Dette ”behovet” kan derfor fra kommunenes ståsted blitt tatt hensyn til. I kommuner med flere fleretatsbrukere og kasteballer kan de se gevinsten av å samle virkemiddelapparatet, for å gjøre det enklere for brukere (Brukerretting). En forventning til empirien vil være at i kommuner med flere fleretatsbrukere/kasteballer vil reflekteres på den måten at de velger å legge in flere tjenester i NAV. Begrunnelsen for dette er at personer som er fleretatsbrukere gjerne har et behov for samordnet bistand. Forventningen er at dette vil reflekteres i at kommunen ønsker å samordne tjenesteapparatet for å imøtekomme tilpasningsbehovet.

I undersøkelsen gjort av Andreassen (mfl. 2007:114), der de har intervjuet kommuner som ble pilotkonterer, opplyser 16 av 17 ordførere og 17 av 19 Rådmenn at en av grunnene til at de ville bli pilotkontor var behovet for å minske opplevd koordineringsbehov³³. Dette kan indikere at kommunene er positive til at NAV kan bedre på koordineringsbehovet. Jeg mener derfor at det er rimelig i tilfeller der en har et større press på kasteballer og fleretatsbrukere at flere sosiale tjenester inkluderes i NAV. Det kan for disse kommunene oppleves som en nødvendig tilspasning til omgivelsene, ut fra et opplevd samordningsbehov, for å gjøre det enklere for brukere og på bakgrunn av dette gå inn med flere sosiale tjenester i NAV. Ut fra dette kan utlede hypotese om:

H7: Jo flere fleretatsbrukere eller kasteballer, dess flere sosiale tjenester inn i NAV

3.4.3.4 Forventninger ut fra “tilgang på ressurser”

Kommunen er avhengig av tilførsel på ressurser fra andre for å utføre sine oppgaver. En hovedkilde for tilførsel av ressurser for kommunen er statlige overføringer (rammeoverføringer og øremerkede midler) og skatter på inntekter og formue. Det norske systemet for kommunal organisering innebærer at staten har et hovedansvar for å finansiere den kommunale virksomheten, mens de kommunale myndighetene har

³³ Det opplyses ingen karakteristika av disse kommunen.

ansvaret for selve oppgaveløsningen (Hagen og Sørensen 2003: 209)³⁴.

Inntektsforskjeller mellom kommuner er den viktigste faktoren for å forklare variasjonen i tjenestetilbudet, som i all hovedsak bestemmes av staten (Hagen og Sørensen 2003: 83). Jeg vil her avgrense tilgang på ressurser for kommunene til å se på frie inntekter, dette er rimelig i og med at det i all hovedsak er fri inntekter som finansierer de sosiale tjenestene (regjeringen.no C). Frie inntekter er rammetilskudd og skatte inntekter på inntekt og formue, og utgjør omtrent 70 prosent av de samlede inntektene i kommunesektoren (regjeringen.no a).

Kommunene befinner seg i et konstant press til å effektivisere, og dette kan gi et sterkt fokus på sparing. Sosiale tjenester som legges inn i NAV er det fortsatt kommunene som finansierer og har ansvar for. Kommuner som legger mange sosiale tjenester inn i NAV får ikke nødvendigvis mer tilgang på statlige midler. Men kommunen kan være drevet av en *egeninteresse* til å velte kostnaden over på staten³⁵. Med dette menes at NAV-reformen kan gi kommunene en mulighet til å få dyttet brukere over på statlige ordninger, og på den måten kan kommunen spare penger. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom ønsker om å hjelpe brukeren til å få en ytelse eller tjeneste som vedkommende har rett til, og andre motiver som ønsker om å avlaste sin egen etat fra arbeid og utgifter (NOU 2004:13: 226). For sosialtjenesten skal alle andre mulige løsninger være forsøkt før det kan være aktuelt med sosialhjelp. Dette innebærer at andre løsninger som for eksempel arbeidsavklaringspenger og uførepensjon skal være undersøkt om finnes krav på først (Ibid.). Men sosialtjenesten kan også ut fra ønske om kostnadskontroll i egen etat eller andre motiver være interessert i å få brukeren over på en regelstyrt statlig ordning (Ibid.).

I undersøkelsen gjort av Andreassen m.fl. (2007) av rådmenn og ordførere i kommuner som ble NAV-pilot mente respondentene at det å utnytte stordriftsfordeler og tilgang på ressurser var av betydning. Det kommer også frem i samme undersøkelse at 12 av 17 ordførere og 11 av 18 rådmenn mente også at muligheten til å redusere sosiale

³⁴ Kommunene har små muligheter til å påvirke egne inntekter (ibid.),

³⁵ Kostnadsomvelting må skilles fra feilsendinger. Disse kan være vanskelig å skille i praksis.

utgifter var av betydning³⁶ (Andreassen mfl. 2007: 125). En tolkning av dette kan være at for kommunen var muligheten for å spare utgifter og få tilgang på ressurser motiverende. Rikere kommuner har bedre kapasitet til å ivareta sine ressurskrevende oppgaver. Det kan ses som rimelig at det først og fremst er kommuner med mindre ressurser som ønsker å kutte utgifter, og dermed vil legge inn flere tjenester i NAV. Ut fra dette kan en utlede hypotese:

H8: kommuner med færre frie inntekter vil legge inn flere sosiale tjenester inn i NAV enn kommuner med flere frie inntekter

³⁶ Respondentene ble ikke bedt om å rangere sine svar.

4 Data og metode

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg ta for meg metodiske betraktninger knyttet til studiet. Det er viktig å vurdere den metoden og dataen en bruker for å gi legitimitet til de funn en gjør senere i analysen. Gitt begrensninger i denne oppgavens rammer må det gjøres en prioritering av hvilke elementer som skal være med. Jeg har valgt å dele inn kapittelet i to deler. I kapittelet første del vil jeg redegjøre for dataen og diskutere dens validitet og reliabilitet. I del to av dette kapittelet presenteres og diskuteres operasjonaliseringen av de avhengige og uavhengige variablene. Jeg vil ta med meg begrepene validitet og reliabilitet også inn i denne delen av kapittelet.

4.2 Data

De empiriske analysene i denne oppgaven er basert på et dataarkiv over samarbeidsavtalene inngått av NAV Fylke og kommunen. Innholdet i de skriftlige samarbeidsavtalene har blitt kvantifisert og lagt inn i et datasett, som gjør det mulig å brukes i analyser. Det er Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) som har ansvaret for innsamling og koding av samarbeidsavtalene etter mal utviklet av Handelshøgskolen BI, og deretter legges dette inn i et datasett. Avtalearkivet ble påbegynt høsten 2006, og blir oppdatert hvert kvartal ved henvendelse til NAV Fylke. Per dags dato er arkivet ikke fullstendig. Datasettet jeg vil anvende i denne studien bygger på 376 avtaler, hvorav 15 av disse er reforhandlede avtaler³⁷. I datasettet fantes det også avtaler med manglende opplysninger på hvilke tjenester som skal inn i NAV lokalt med, disse har jeg valgt å ikke ta med i min analyse³⁸. I tillegg til dette vil jeg også spesifisere at 27 av avtalene i det opprinnelige datasettet var bydelsvise³⁹. På bakgrunn av at de resterende datasettene er målt på kommunenivå er jeg avhengig av å

³⁷ Dette gjelder Loppa, Lebesby, Dønna, Tjøme, Tokke, Luster, Ballangen, Øksnes, Kautokeino, Strand, Re, Holmestrand, Eidsvoll, Nittedal og Asker. I datasettet vil jeg bare anvende gjeldende avtaler, og får derfor en avtale per kommune.

³⁸ Disse 5 avtalene dette gjelder har ingen opplysninger på tjenesteområdet, og gjelder Skjervøy, Nordreisa, Lunner, Gran og Ringsaker

³⁹ Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen er som sagt organisert i bydelsvise kontorer.

ha en avtale per kommune. Derfor har jeg kodet om de bydelsvise avtalene til en avtale til å representere en enhet per kommunen. Dette innebærer at det kun vil være en avtale per kommune i datasettet⁴⁰. Analyseenheterne i avtalearkivet er kommuneavtalene, i tillegg er alle avtalene kodet med kommunenummer slik at datasettet kan kobles til andre datasett målt på kommunenivå. I selve analysen har jeg et noe mindre utvalg. Dette skyldes at enkelte enheter hadde manglende verdier på enkelte variable, såkalte missingverdier. Jeg har valgt å ikke inkludere disse enhetene i analysen siden jeg ikke har muligheten til å gi disse noen verdi. Dette gjelder i det store og det hele små kommuner, men også Oslo er ikke med i regresjonsanalysen. Antall enheter det er gjennomført analyse på er derfor 334.

I tillegg til avtalearkivet vil jeg benytte meg av data fra kommunedatabasen til NSD. NSD kommunedatabase inneholder statistisk informasjon om alle kommuner på ulike områder⁴¹ fra 1769 og frem til i dag (NSD.no). Valg av datasett henger sammen med hypotesene som ble stipulert i teorikapittel. Jeg er avhengig av å finne gode operasjonaliseringer av mine variable. Valg av NSD beror derfor på at i deres database hadde relevante variable. NSD er også en veldig anerkjent og vanlig å ha med i tilsvarende analyser. Verken NSD eller er ansvarlig for tolkningene gjort i denne analysen.

4.3 Samkontor og ledelsesmodell

Før jeg kommer til hvilke sosiale tjenester som er lagt inn i NAV mener jeg det er på sin plass å si kort om de tilfeller der det velges andre løsninger enn at samarbeidsavtalene omfatter et NAV-kontor. Tabell 4.1 viser en oversikt over hvilke kontorer som har valgt å organisere seg som samkontor. Denne variabelen inkluderer både interkommunalt samarbeid og etablering av statlige tjenesteområder. Med interkommunalt samarbeid menes at kommunene kan delegerer til et interkommunalt

⁴⁰ Dette skal imidlertid ikke være problematisk i og med at det ikke er noe variasjon i innholdet av sosial tjenester mellom bydelskontorene. Med unntak av Oslo er de alle sentrale avtaler. Alle bydelsavtalene innenfor de 4 kommunene hadde altså likt innhold, slik at det er forsvarlig å slå disse sammen og ta de med i den videre analysen.

⁴¹ Naturressurser og miljø, befolkning, arbeidsliv, Næringsvirksomhet, valg og folkeavstemninger, offentlige finanser, utdanning, helse og sosiale forhold, bygg og boliger, samferdsel, fritid, kultur, språk, religion, kommunetypologier og annet (Nsd.no)

organ eller en annen kommune de tjenester som skal ligge i et NAV-kontor (Hagen-utvalget 2010a: 40).⁴² Statlig tjenesteområde innebærer at en leder av et NAV-kontor har fått delegert fylkesdirektørens fullmakter overfor andre NAV-kontorer innenfor tjenesteområdet (ibid).

Tabell 4.1: Omfanget av samkontor N=376

	Samkontor	Ordinære	Totalt
Antall	50	326	376
Prosent	13.3	86.7	100

Det fremkommer av tabellen 4.1 at det store flertallet velger å organiseres som et NAV-kontor. Samtidig viser tabellen at det er en viss utbredelse av kontorer som har valgt å organiseres som samkontor⁴³. Det er i alt 13.3 prosent av kontorene som har valgt å organisere seg slik, og utgjør 15 par av kommuner.⁴⁴ I avtalearkivet er enhetene dette gjelder kodet med kommunenummer og vil i min analyse gjelde som selvstendige analyseenheter. Kontorene som har valgt å organisere seg i samkontor er alle små kommuner.

Tabell 4.2 viser en oversikt over hvilke ledelsesmodell partene har valgt for kontoret. Delt ledelse innebærer egne ledere for det statlige og kommunale ansvarsområdet. Tabellen viser at de færreste kontorene har valgt en slik ledelsesmodell, henholdsvis bare 4 prosent. De fleste kontorene har valgt en enhetlig ledelse, dvs. en felles leder for kommunale og statlige ansvarsområder. Det er valgt enhetlig ledelse for 96 prosent av NAV-kontorene i datasettet. Dette innebærer at det store flertallet følger Stortinget anbefaling om enhetlig ledelse (Fimreite og Hagen 2009: 163).

Tabell 4.2 Ledelsesmodell. N=376

⁴² Kommuneloven lovfester to ulike modeller for interkommunalt samarbeid. Interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27 eller gjennom vertskommunemodellen i kommunelovens § 28. Ved det siste delegerer en kommune forvaltningen av oppgaven til en annen kommune, mens det gjennom det første er et samarbeid om oppgavene (Hagen-utvalget 2010:40).

⁴³ Det er kun enkelte mindre kommuner som har valgt å organiseres som samkontor.

⁴⁴ Dette gjelder Marker og Rømskog, Dovre, Lesja, Skjåk, Lom, Vågå og Sel, Sør-Aurdal, Etnedal, Vestre Slidre, Øystre Slidre, Vang og Nord-Aurdal, Iveland, Evje og Hornnes, Bygland, Valle og Bykle, Marnardal, Åseral og Audnedal, Fræna og Eide, Hemne og Snillfjord, Hitra og Frøya, Åfjord, Roan og Osen, Oppdal og Rennebu, Snåsa, Lierne, Røyrvik, Namsskog, Grong og Høylandet, Holtålen og Røros, Leksvik og Mosvik, Meråker, Stjørdal og Frosta, Ørskog, Norddal, Stordal og Skodje.

	Delt ledelse	Enhetlig ledelse	Totalt
Antall	15	361	376
Prosent	4	96	100

Ved valg av enhetlig ledelse må det avgjøres om NAV-lederen skal være ansatt i stat eller kommune. Tabell 4.3 viser ansettelsesforholdet ved de NAV-kontor som har valgt enhetlig ledelse og hvorvidt denne felles lederen er ansatt i stat eller kommune. Blant NAV-kontorer det er spesifisert ansettelsesforholdet til er hovedtyngden av NAV-lederen ansatt i staten. Dette gjelder for 114 NAV-kontorer for utvalget på 361 kontorer. I litt over halvparten av samarbeidsavtalene er riktignok ikke ansettelsesforholdet til NAV-leder spesifisert.

Tabell 4.3 Ansettelsesforhold ved enhetlig ledelse. N= 361

	Ansatt i kommunen	Ansatt i staten	Ikke spesifisert	Totalt
Antall	31	114	216	361
Prosent	8.2	30.3	57.4	100

4.4 Hvilke sosiale tjenester legges til de lokale NAV-kontorene?

Tabell 4.5 viser en oversikt på hvilke tjenester kommunene har valgt å legge til de lokale NAV-kontorene. Det store flertall har valgt å legge inn rus og boligvirkemidler. Det er henholdsvis 79 og 76.6 prosent av kontorene som inneholder disse tjenestene⁴⁵. Det kan være naturlig å legge inn boligvirkemidler til NAV-kontorene i og med at en del personer som mottar tjenester som er en del av minimumskravet, også kan motta boligvirkemidler. 60.3 prosent av NAV-kontorer inneholder også gjeldsrådgivning, dette er også rimelig ut fra samme begrunnelse om at det er flere personer med behov for gjeldsrådgivning som også mottar sosiale tjenester som er del av minimumskravet. Bortimot halvparten av kommunene velger å inkludere flyktnings-tjenesten i NAV lokalt. Dette er også ansettes som rimelig i og med at flyktninger gjerne er en gruppe av personer en ønsker å få ut i arbeidsmarkedet, og gitt at NAV-kontorene har en tydelig arbeidslinje profil. Det er likevel mange NAV-kontorer som ikke inneholder

⁴⁵ Som sagt kan det likevel variere hvilke innhold som blir lagt inn. I noen tilfeller er det hele ytelsen, og andre ganger begrenses det til rådgivning og veiledning på området.

flyktningstjenesten. En tilpasning til lokale forhold kan bety at tjenester som flyktningstjenesten ikke blir en del av NAV-kontoret. Et inntrykk er at kommunene legger inn under NAV de områder som mer naturlig henger sammen med de sosiale tjenestene som allerede er pålagt å legges til NAV-kontorene. Det ser en også ved at kommunene har vært mer beskjedne til å legge inn tiltak til NAV-kontorene. Dette kan være fordi dette er tjenester som ikke henger like naturlig sammen med arbeidslinja. Dette kan det finnes gode argumenter for, gitt at NAV-kontoret har et overordnet mål og arbeid og aktivitet. Enkelte som mottar psykiske tiltak kan riktignok ha som mål å komme i arbeid, men blir kanskje av kommunen vurdert som ikke naturlig henger sammen med de sosiale tjenestene som legges til NAV, i og med at veien til arbeid kan være lang. Tabellen viser at innholdet av sosiale tjenester som legges til NAV-kontoret varierer stort. Dette betyr at det lokale handlingsrommet partene er gitt har blitt utnyttet.

Tabell 4.4: Oversikt over sosiale tjenesteområder ved NAV-kontorene. Prosent (N). N =376

Tjenesteområder i NAV-kontoret	prosent (N)
Rusbehandling	79.0 (297)
Boligvirkemidler	76.6 (288)
Gjeldsrådgivning	60.4 (227)
Flyktningstjenesten	50.3 (189)
Støttekontaktordn.	25.0 (94)
Assistanse/avlastning	17.0 (64)
Psyk. Tiltak	8.8 (33)
Omsorgslønn	8.5 (32)
Barnevern	5.6 (21)

Sammenlignet med resultatene i Lars Monkerud sin rapport om hvilke løsninger som velges ved NAV-kontorene er en observasjon at det generelt er prosentvis færre tjenester som velges å inkluderes i NAV-kontorer enn førsteinntrykket han ga i sin rapport⁴⁶. Noe av det samme inntrykket kommenterer jeg også i forbindelse med tabell 4.5. Unntaket som kan leses ut av tabellen 4.4 er gjeldsrådgivning. Her virker det

⁴⁶ Monkerud: Discussion Paper 1/2008: Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?

snarere som om det har skjedd en økning. Det er foreløpig 60 prosent av NAV-kontorene som tilbyr gjeldsrådgivning mot 53 prosent som tilbød dette i utvalget Monkerud tok utgangspunkt i.⁴⁷ Som jeg tidligere har nevnt er gjeldsrådgivning en tjeneste som naturlig henger sammen med blant annet økonomisk sosial stønad som NAV-kontorene allerede tilbyr som en konsekvens av minimumskravet. Med naturlig henger sammen menes at personer som mottar en sosialtjeneste som ligger til NAV-kontoret gjerne også kan være kandidater for gjeldsrådgivning, og at det derfor kan være fornuftig å inkludere dette i NAV lokalt. Likevel viser tallene et svakt fallende antall som legges inn av sosiale tjenester. Dette kan indikere at kommunene har blitt mer forsiktede til å legge inn tjenester. Eller at det kanskje at var de mest ivrige NAV tilhengerne som etablerte kontorer tidlig. Det generelle bilde er likevel at de fleste kontorer velger å legge til flere tjenester enn det minimumskravet tilsier. Dette kan det finnes gode grunner til. Jeg registrerer også at mange kommuner har lagt til langt flere oppgaver inn i NAV enn det Hagen-utvalget anbefaler.⁴⁸ Hagen-utvalget foreslo en spesialisering ved NAV-kontorene på arbeidslinjen, der sosiale tjenester som har et arbeidsaspekt anbefales å legges til NAV lokalt⁴⁹. De resterende tjenestene ble anbefalt å holde utenfor samarbeidet.

4.5 RELIABILITET OG VALIDITET

4.5.1 Utvalget og ytre validitet

I denne studien vil jeg som nevnt undersøke om det foreligger en systematisk sammenheng ved trekk ved kommunene og innleggelse av sosiale tjenester i NAV-kontorene. Grunnlaget for å kunne gjøre dette er at vi har et representativt eller et godt utvalg av enhetene som skal analyseres. Faren er hvis en anvender et utvalg med systematiske bias, det vil si at utvalget er skjevt i forhold til det totale antall samarbeidsavtaler (populasjonen). Problemet med slike skjevheter er at det kan true studiens *ytre validitet*. Dette begrepet handler om muligheten til å generalisere funnene

⁴⁷ Utvalget bestod av 176 enkeltkommuner (Monkerud 2008: 3).

⁴⁸ Deres delrapport kom 30. April og 24. Juni 2010. Så dette var ikke anbefalinger disse kommunene kjente til på forhånd.

⁴⁹ Dette begrenset Hagen- utvalget til å gjelde flyktningstjenesten og gjeldsrådgivning (Hagen-utvalget 2010b:27).

basert på et utvalg om til populasjonen. Avtalearkivet jeg anvender inneholder kun de avtaler som er registrert i avtalearkivet per januar 2010.⁵⁰ Totalt skal det foreligge 457 avtaler, når alle kontorene er på plass.⁵¹ Det mest nærliggende faremomentet i mitt tilfelle vil være dersom avtaler som foreligger på et senere tidspunkt er gjort ut i fra erfaringer gjort av de kontorer som på et tidligere tidspunkt etablerte NAV-kontorer. Det kan være naturlig å tenke seg at ordførere og rådmenn i de ulike kommunene har konferert med nabokommuner om deres erfaringer og hvordan de har valgt å gjøre det. Det kan derfor være at kontorene som etableres senere vil bruke erfaringer fra tidligere etablerte kontorer til å enten tendere til å legge inn flere eller færre sosiale tjenester inn i NAV lokalt enn tidligere etablerte NAV-kontorene. Imidlertid viser tabell 4.5 under at det gjennomsnittlig legges inn ganske jevnt av sosiale tjenester på tvers av år kontorene er opprettet. En observerer noe nedgang i gjennomsnittlig antall sosiale tjenester inn i NAV med årene, men er ikke dramatiske forskjeller. Det er likevel en forskjell på litt fler enn 1 tjeneste mellom de som opprettet samarbeidsavtale i 2006 enn de som gjorde det i 2009. Dette kan dog skyldes tilfeldigheter.

Tabell 4.5 Antall tjenester etter år

År	Antall tjenester
2006	4.42
2007	3.40
2008	3.19
2009	3.17

Det er vanskelig på bakgrunn av dette å kunne si noe om NAV-kontorene som ikke er med i mitt utvalg. Tallene viser en svak tendens til å inkludere færre sosiale tjenester i NAV lokalt med årene. En mulighet er derfor at kontorer som etableres etter innsamlingen av data til avtalearkivet jeg anvender vil legge inn noe færre sosiale tjenester i NAV lokalt enn kontorer etablert tidligere. Jeg vurderer dette til å ikke true mine data dramatisk, siden variasjonen med henhold til år er forholdsvis svak. Generell og naturlig variasjon i kommune karakteristikk som blant annet

⁵⁰ Utvalget er dermed ikke tilfeldig trukket, men begrenset av foreliggende data.

⁵¹ Dette vil ikke være før våren 2011.

kommunestørrelse, levekårsproblemer er ellers representert i datasettet. Vurderingen av ytre validitet anses derfor som relativt god.

4.6 Spuriøse sammenhenger og intern validitet

I analyser der en tar sikte på å sammenligne ulike enheter er det viktig at det finnes et sammenligningsgrunnlag. Med dette mener jeg at analyseenhetene ikke kan være for forskjellige slik at det ikke finnes grunnlag for å sammenligne enhetene. I tilfeller der analyseenhetene er for ulike i utgangspunktet vil det være vanskelig å vite om resultatene en observerer gir et korrekt bilde. Det vil være vanskelig å utelukke at det ikke er andre forhold som ikke er med i analysen som egentlig forklarer det en vil forklare. I tilfeller der analyseenhetene er veldig ulike vil faren for *spuriøse korrelasjoner* være stor. Dette vil være et validitetsproblem i forhold til den kausale tolkningen av dataen, og vil true en analyses *interne validitet* (Skog 2004: 88). Intern validitet er et spørsmål om den kausale fortolkningen av dataen (Skog 2004: 106). Dersom det finnes grunn til mistanke om spuriøse sammenhenger vil det være viktig å redegjøre for dette og i selve analysen kontrollere for disse forholdene.

Kommunetjenesteloven gir kommunene relativt stor frihet til å organisere egen virksomhet. Hvordan hver kommune har valgt å organisere sosiale tjenester vil derfor kunne variere fra kommunene til kommune *før* NAV-reformen. I enkelte kommune vil for eksempel omsorgslønn være en del av sosiale tjenester, mens i en annen kommune kan omsorgslønn være en del av helse og omsorg. Igjen i en kommune kan støttekontakt være del av kommunens sosiale tjenester i en annen kommune vil det ikke nødvendigvis være slik. Slik kunne en fortsatt med mange mulige muligheter, men poenget er at før NAV-reformen så var organiseringen av sosiale tjenester ulik blant kommunene. For å kontrollere for dette vil jeg derfor så langt det lar seg gjøre inkludere en slik variabel i analysemodellen.

4.7 Operasjonalisering

4.7.1 Begrepsvaliditet og reliabilitet

Reliabilitet og begrepsvaliditet er to egenskaper som kan benyttes til å vurdere kvaliteten til et mål. *Begrepsvaliditet* handler om hvorvidt en har klart å operasjonalisere det en ønsker på en pålitelig og presis måte (Skog 2004:89). Enkelt sagt: måler vi det vi ønsker å måle? Begrepsvaliditet handler således om relasjonen mellom indikatorene og det teoretiske begrepet. Når en har bestemt hvilke begreper en ønsker å bruke vil neste skritt være å finne ut hvordan disse kan måles. Er en interessert i å måle kommunenes økonomi, finnes det mange måter dette kan gjøres på. For å redegjøre for begrepsvaliditet på en god måte vil jeg for hver operasjonalisering av begrepene vurdere disse ut i fra det som kalles for *umiddelbar validitet* og *innholdsvaliditet*. Umiddelbar validitet er nærmest en ryggmargsreaksjon på validiteten. Innholdsvaliditet er hvor godt indikatorene som brukes for å operasjonalisere det teoretiske begrepet er dekkende for de ulike aspektene ved et begrep (Skog 2003:89). Det vil si hvor godt indikatorsettet fanger opp det teoretiske begrepet en ønsker å måle. Trusler mot begrepsvaliditeten er systematiske og tilfeldige målefeil (Skog 2003: 89-90). Det er systematiske målefeil som er mest alvorlige. Faren for slike er først og fremst til stedet der analyseenheterne er individer, og der en er interessert i selvrapporing. Her er ikke dette tilfelle, og det er mindre grunn til å tro at systematiske målefeil er gjort ved innhenting av dataen. Datasettene består av forholdsvis objektive og entydige mål.

Reliabilitet går på egenskaper ved de målte indikatorene. Målingsreliabilitet er nødvendig for tilfredsstillende begrepsvaliditet. Reliabilitet går på om gjentatte målinger med samme måleinstrument gir samme resultat. Hvor nøyaktige er vi? Det er tre måter å vurdere dataens reliabilitet på. En kan gjøre allmenn kildekritikk, dersom bruker foreliggende data. En vil da forsøke å spore mulige feilkilder. En annen måte å vurdere reliabilitet på er avgrenset til indekser. Teknikken bygger på å måle grad av intern konsis mellom indikatorene som skal inngå i en indeks, dette måles med Cronbachs alpha som går fra 0 – 1. En indeks har en tilfredsstillende reliabilitet hvis alpha har en høy verdi, helst over 0.70 (Ringdal 2007: 87). Reliabilitet handler også om å vurdere mulighet for andre å gjennomføre analyse, og om de vil få samme resultater. Dette kalles intersubjektivitet. Presisjonsnivået på presiseringen på

tjenesteområdene i kommuneavtalene er varierende. Dette må tas i betraktning når leser oppgaven. Jeg vil i denne oppgaven forsøke så godt som mulig å dokumentere stegene, for å styrke etterprøvbareheten. Resterende vurdering av reliabilitet vil kun dreie seg om mulige feilkilder.

4.8.1 Operasjonalisering avhengige variablene

4.8.1.1 Antall sosiale tjenester

Med antall sosiale tjenester mener jeg hvor mange sosiale tjenester som legges til de lokale NAV-kontorene. For å kunne si noe om dette er jeg avhengig av å ha gode mål på dette. I avtalearkivet finnes det en variabel for hver av de sosiale tjenestene som potensielt kan bli lagt inn i NAV. Disse er:

- V5: "rusbehandling",
- V6: "boligvirkemidler",
- V7: "flyktnings-tjenesten",
- V8: "gjeldsrådgivning",
- V9: "tiltak overfor personer med psykiske lidelser",
- V10: "barnevern",
- V11: "støttekontaktordning",
- V12: "assistanse/avlastning",
- V13: "omsorgslønn".

Antall sosiale tjenester vil bli operasjonalisert ved å lage en ny variabel, en additiv indeks, som inkluderer de ulike tjenestene. Hver variabel i indikatorsettet er dummyvariable og er kodet med verdien 0 og 1. Der 0 betyr at den enkelte sosiale tjenesten ikke er med, og 1 betyr at tjenesten er lagt inn i NAV-kontoret. Indeksen kan forstås som kontinuerlig og varierer fra 0 til 9, og indikerer hvor mange sosiale tjenester som inkluderes *utover* minimumskravet. 0 vil indikere at kommunen kun har valgt en minimumsløsning, mens for enheter som får verdien 9 indikerer den at kommunen har valgt å ta med alle tjenestene fra variabellisten over.

Tabell 4.6. Indeks: Antall sosiale tjenester. N= 334

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
0	8	3.3	1.6	0.09	0.1

Det fremkommer av tabell 4.6 at indeksen har et gjennomsnitt på 3.3 tjenester. Indeksen har en kurtose nær 0, og har tilfredsstillende spredning. Indeksen har også en skjevhet på 0.09. Dette er en tilfredsstillende skjevhet. Skjevhet er et begrep på asymmetrien til fordelingen. Skjevheten er et tall mellom 0 og 1. Der jo nærmere 0, jo mer symmetrisk, og jo nærmere 1 dess skjevere (Christophersen 2009: 206). Kurtose er et mål på “spisssheten” til en variabel (Ibid.). Har kurtose en høyere verdi enn 3⁵² vil det være større sannsynlighet for at vi får ekstreme verdier.

En indeks er vanligvis en (vektet eller uvektet) sum av et mindre eller større antall variable (Skog 2004:98). Siden alle dummyvariablene i datasettet anses å være like gode operasjonaliseringer av egenskapen vil jeg ikke vekte indeksen, men la alle variablene telle likt. Denne indeksen vurderes som en god operasjonalisering av variasjon i antall sosiale tjenester. Indikatorene som er med i indeksen måler direkte hver enkelt sosialtjeneste og virker umiddelbar relevant ut fra den teoretiske definisjonen. Den umiddelbare validiteten anses dermed som god. Indeksen dekker også hele ”begrepet” antall sosiale tjenester⁵³. Indeksen anses som valid. Siden indeksen anses som teoretisk relevant vil antall sosiale tjenester operasjonaliseres på denne måten.

⁵² Dette følger normalfordelingen, som har en kurtose på 3.

⁵³ Indeksen antas å ikke være en refleksiv målemodell. Det vil her ikke bli brukt Cronbach Alpha eller faktoranalyse. Dette er statistiske teknikker som tester om en enhet som får høy verdi på en indikator, 1 i dette tilfelle, går sammen med høy verdi på en annen indikator. Slik vil det ikke nødvendigvis være her. Vurderingen av denne indeksen vil derfor bare være av skjønnsmessig art.

Alle enhetene inkluderes i indeksen, bortsett fra de 7 som allerede er definert som missing i avtalearkivet. Disse enhetene hadde ingen verdi på noen av indikatorene⁵⁴. Det foreligger dermed ikke tilstrekkelig informasjon for å ta disse med i analysen. Når det gjelder mulige feilkilder nevner Lars Monkerud at hvor spesifikke avtalene er med hensyn til tjenesteinnholdet varierer (Monkerud 2008:5). I noen samarbeidsavtaler listes opp de kommunale tjenestene som skal inn i NAV-kontorene. Andre igjen har henvist til hele kapitler i LOST. Dette har gjort det vanskelig å vite hvilke tjenester som egentlig blir lagt til de ulike NAV-kontorene. Innholdet i variablene er dermed basert på hva som enkelt kan leses ut av avtaleteksten (Ibid.).⁵⁵ Presisjonsnivået i samarbeidsavtalene har vært noe varierer. I noen sammenhenger kan dette bety hele ytelsen, mens i andre sammenhenger gjelder det bare rådgivning og veiledning på området som er lagt til NAV. Innholdet avtalearkivet er kun basert på hva som enkelt kan leses ut av avtalene, når analysen senere presenteres må dette være i bakhodet.

4.9 Operasjonalisering av de uavhengige variablene

4.9.1 formell organisering og kapasitet

4.9.1.1 Kapasitet

Med kommunestørrelse menes faktisk størrelse på en kommune. Kommunestørrelse vil bli operasjonalisert etter innbyggertall. I NSD sin kommunedatabase finnes variable på folkemengden i kommunen per år. Jeg vil bruke ”folkemengden i kommunen 2008”⁵⁶. Denne variabelen måler folkemengde registrert bosatt i kommunen 1. januar 2008. På bakgrunn av at det finnes flere kommuner med færre innbyggere enn det finnes kommuner med et stort antall innbyggere, vil denne variabelen være skjevfordelt. Jeg må derfor foreta noen grep for å kunne anvende en slik variabel i min analyse. Ved å anvende variabelen slik den er nå vil mulig standardfeilen til parameterestimatene bli feilaktige. Det vil med andre ord påvirke

⁵⁴ To av disse var registrert med to avtaler. En gammel og en reforhandlet avtale, det er den reforhandlede avtalen som er tatt med.

⁵⁵ I etterkant vil Handelshøyskolen BI henvende seg til de kommunene der de er usikre på innholdet og få dette oppklart (Monkerud 2008: 6).

⁵⁶ Begrunnelse av hvorfor nettopp 2008 er at dette er det samme året som mine resterende variable er målt, med unntak av politisk sammensetning variabel.

parameterestimatenes nøyaktighet, men vil ikke påvirke selve parameterestimatet (Skog 2004: 246-7). For å få “rettet” opp variabelen vil jeg anvende en ikke-lineære omkodinger av variabelen. I dette tilfeller velger jeg å gjøre en logaritmisk omkoding av variabelen. Jeg vil ikke gå mer teknisk til verks i hva logaritmisk omkoding er annet enn at det endrer variabelen til å bli mindre intuitiv forståelig. Gevinsten er at skjevheten i variabelen reduseres (Christophersen:2009: 85). Etter transformasjonen ser en av tabell 4.7 at skjevheten nå ligger på 0.6. Det betyr at den fortsatt er noe skjevt fordelt, men den er betydelig mindre skjev⁵⁷.

Tabell 4.7 Fordeling av befolkningstetthet per 2008. N = 334

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
6	12	8.5	1.0	0.5	0.6

Jeg anser den umiddelbare validiteten som god. Innbyggertall gir et tilfredsstillende mål på kommunestørrelse. Operasjonaliseringen anses å fange opp bredden i den teoretiske definisjonen godt. En innvending mot operasjonaliseringen kan være at denne variabelen ikke nødvendigvis måler folkemengden i det året samarbeidsavtalen i sin kommunene ble opprettet. Imidlertid vil jeg argumentere at folkemengde i en kommune ikke er preget av veldig fluktige tendenser, men holder seg relativt stabil over lengre tid⁵⁸. Variabelen anses også som reliabel. Innhenting av dataen er gjort av SSB som har forsøkt å minimere omfanget av feil (SSB). En mulig feilkilde kan være at enkelte personer ikke har meldt om fraflytting, men omfanget av dette vurderes til å ikke ha betydning for de statistiske analysene grunnet vil ha minimalt innvirkninger på resultatet. Eventuelle slike forekomster er det få grunner til å tru skal forekomme hyppigere i bestemte kommuner⁵⁹.

⁵⁷ Opprinnelig var skjevheten 7.6 noe som indikerte er relativt sterk venstreskjev variabel.

⁵⁸ Dette vil gjelde alle mine variable. Den målte egenskapen ved mine andre variable anses som stabil og vil derfor hovedsakelig velge variable fra 2008.

⁵⁹ Det er mulig noen kommuner er mer preget av fraflytting enn andre.

4.9.1.2 Sosialkontorets organisering før NAV-reformen

Med organiseringen av sosialkontoret før NAV-reformen menes hvor mange tjenester som lå til sosialkontoret før NAV-reformen. Som jeg har nevnt tidligere har kommunene stor frihet til valg av sin organisering. Det finnes ingen data som går direkte på dette verken i kommunedatabasen til NSD eller andre databaser. Imidlertid finnes det i NSDs kommunedatabase en variabel som heter “kommuneansatte 2005: Årsverk: sosialsektoren.” Denne variabelen sier noe om antall årsverk som utføres av kommunale arbeidstakere innen sosialsektoren 1. oktober 2005. Denne kan jeg bruke, men jeg vil omkode den til å gjelde årsverk i sosialsektoren per innbygger i kommunen 2005. Dette har den naturlig sammenheng med at større kommuner også gjerne har flere årsak, derfor må det korrigeres for kommunestørrelse. Variabelen vil bli kalt “årsverk per kommunestørrelse.” Den vil variere mellom 5 og 77. Der jo høyere verdi, dess flere årsverk per innbygger. Tabellen 4.8 viser fordelingen av den nye variabelen. Tallene viser at variabelen er noe venstreskjev, det vil si at det er flere kommuner med færre årsverk per innbygger enn kommuner med flere årsverk per innbygger. Vi ser også av kurtoseverdien at fordelingen er relativt normalfordelt, og at variabelen har en god spredning.

Tabell 4.8: Fordeling av årsverk per innbygger. N=334

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
5	77	23.8	11.1	2.7	1.5

Vurderingen av den umiddelbare validiteten er at slik variabelen er operasjonalisert kan den si oss noe om størrelsen på sosialsektoren. Det er likevel ingen fullgod operasjonalisering. Variabelen måler kun faste stillinger, og ikke vikariat. Det kan tenkes at noen kommuner anvender flere vikariat stillingen enn andre kommuner. Dersom dette er tilfelle vil ikke variabelen gi oss et korrekt inntrykk. Dette vil ha konsekvens for om vi faktisk måler det vi ønsker å måle. Dette må en ha i bakhodet, når en leser resultatene av analysen. En av ulempene ved å anvende statistiske analyser

er at en er avhengig av hvilke data en har mulighet til å innhentet. I dette tilfelle har det vært vanskelig. Grunnen til at variabelen tas med er at det har blitt gitt ganske klare veiledning i forkant av forhandlingene om samarbeidsavtalene i blant annet rammeavtalen at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i allerede eksisterende struktur i kommunen, når partene skulle vurdere hvilke tjenester som skulle inn i NAV-kontorene.

4.9.2 Ulike interesser

4.9.2.1 politisk sammensetning i kommunen

Politisk sammensetning kan måles ved politisk sammensetning i kommunestyret 2003 og 2007. I NSD kommunedatabase foreligger det variable for hvor mange representanter hver av de politiske partiene har i kommunestyret etter kommunestyrevalget i 2003 og 2007⁶⁰. På denne måten kan en direkte måle den politiske sammensetningen i kommunestyret. En alternativ vei å gå ville vært å opprette variable på bakgrunn av antall godkjente stemmer de ulike politiske partiene fikk etter kommunevalget i 2003 og 2007. Dette vil imidlertid være en mer indirekte måte å måle politisk sammensetning i kommunen på. Jeg vil derfor opprette 4 dummyvariable basert på kategorisering etter flertall i kommunestyret. Jeg må benytte meg av både sammensetningen etter 2003 og 2007 valget, da de ulike samarbeidsavtalene i datasettet jeg anvender trådte i kraft i perioden 2006-2009. Avtaler som trådte i kraft i 2006 og 2007 kodes ut i fra sammensetningen etter 2003 valget, og de avtaler som trådte i kraft i 2008 og 2009 kodes ut i fra sammensetningen i kommunestyret etter valget i 2007⁶¹. Videre vil jeg følge Monkerud sin operasjonalisering av politisk sammensetning i kommunestyre, med det unntaket at jeg endrer noen enkelte labels, Slik han presenterer det i rapporten “Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges”. Monkerud har operasjonalisert politisk sammensetning med utgangspunkt i hvilke partier som har flertall i kommunestyre. På

⁶⁰ De politiske partiene det er registrert variable på er Rød Valgallianse, Norges Kommunistiske Parti, Sosialistisk Venstre, Det norske Arbeiderpartiet, Venstre, Senterpartiet, Kristelig Folkepart, Høyre, Fremskrittspartiet, Pensjonistpartiet, Miljøpartiet De Grønne, Kystpartiet, Demokratene, Samefolkets Parti, Kristent Samlingsparti, lokale lister, Andre parti (SSB).

⁶¹ I avtalearkivet opplyses kun året for ikrafttredelse av avtalene, og ingen nærmere spesifisering av dato.

bakgrunn av at enkelt partier sjeldent har flertall i kommunestyret, kan ikke flertallskriteriet bare kan gjelde der et parti har flertall. Monkerud foretar seg derfor en kategorisering av den politiske sammensetningen i kommunestyre⁶² etter meningsfylte koalisjonstyper (Monkerud 2008: 19). Følgende kategorier brukes ”Venstre- og mellompartiflertall” (viss NKP, RV, SV og AP har flertall), ”mellompartiflertall/lokalpartiflertall” (viss Sp, V, Krf har flertall sammen eller ett lokalt parti eller en lokal liste har flertall), ”høyre- og mellompartiflertall” (viss Frp, H, Sp, V, Krf har flertall uten mellompartiene seg imellom har flertall), til slutt er en mulighet i kommunestyre at ingen av de kategoriene over har flertall. Hovedbegrunnelsen for å anvende denne operasjoniseringen er at dette kan få frem mulige kontraster mellom ulike typer kommunestyrer. De nye variablene vil bli opprettet som dummyvariable, der ingen flertallskonstellasjoner er referansekategori. Hver dummyvariabel er kodet 0 og 1. For hver dummyvariabel identifiseres verdien 1 en bestemt kategori og 0 de andre kategoriene. For eksempel for dummyvariabelen “Venstre- og mellompartiflertall” for de kommunene som har et venstre - og mellompartiflertall verdien 1, og de andre 0. På denne måten blir all informasjon i de opprinnelige variablene tatt vare på (Christophersen 2009: 87).

Tabell 4.9 viser hvor mange kommuner som har de ulike partipolitiske flertallet i kommunestyret. Av tabellen kan en lese at det er flest kommunene som har et mellompartiflertall/lokalpartiflertall. Henholdsvis 35.3 prosent. 32.6 prosent av kommunene har et venstre- og mellomparti flertall. Av tabellen fremkommer det også at de fleste kommuner har et partipolitiskflertall i sitt kommunestyre.⁶³

Tabell 4.9: Oversikt over fordelingen på de ulike kategoriene. N=334

Flertall i Kommunestyret?	prosent (N)
Venstre-og mellomparti flertall	32.6 (109)
Mellompartiflertall/lokalpartiflert	35.3 (118)

⁶² I sin analyse har han ikke tatt med Oslo og Bergen, på bakgrunn av at disse har parlamentarisk styringsmodell.

⁶³ Slik det i denne oppgaven har blitt operasjonisert.

Mellom-og høyrepartiflertall	24.6 (82)
Ingen flertallskonstellasjoner	7.5 (25)
Total	100 (334)

Den umiddelbare validiteten anses som god. En innvending kan være at forskjellene mellom de ulike partiene er for store til at de kan grupperes. Monkerud har foretatt denne grupperingen ut fra rimelige antagelser om at de ikke skal stå for langt fra hverandre i synet på viktige velferds- og sosialpolitiske saker (Monkerud 2008:19). Det ville vært vanskelig å gruppere de politiske partiene med krav til tettere verdilikheter, samtidig som koalisjonstypene skal inntreffe i kommunestyret.

4.9.3 Trekk ved omgivelsene

4.9.3.1 Levekår

Det kan være vanskelig å få gode data på behovsprofiler. En mulig vei å gå er å finne data på ulike tjenesters målgruppe. Imidlertid er målgruppen for sosiale tjenester hele den voksne befolkningen, samt at det ikke alltid er slik at de som har behovene er de som er i målgruppen. Derfor mener jeg det vil være et bedre alternativ å ta utgangspunkt i ulike behov kommunen møter. Data om behov er vanskelig å oppdrive, derfor må en gjerne nøye seg med beskrivelse av målgruppen (Kommunal monitor). I NSD kommunedatabase finnes det en rekke variable om ulike andeler på innbyggerdemografi. Med tanke på mine avhengige variable kan dette være vanskelige variable å bruke. Ved å for eksempel inkludere en variabel om andelen på eldre vil denne variabelen mulig korrelere høyt med enkelte av tjenestene, mens korrelere lite med de resterende tjeneste i den avhengige variabelen. Det vil være intuitivt at andelen eldre vil korrelere mer med økonomisk sosialhjelp enn med barnevern. For å redusere muligheten for slike enkelt korrelasjoner ønsker jeg å opprette en indeks av ulike behovsvariable. En annen ting som taler for opprettelse av en indeks er at behov kan tolkes som et forholdsvis abstrakt begrep, og er således bedre å operasjonaliseres indirekte ved gjennom indikatorsett. I NSD kommunedatabase foreligger det allerede

en levekårsindeks. På bakgrunn av at levekårsproblemet har stor betydning for tjenestebehovet kan denne brukes. Indeksen har blitt opprettet på bakgrunn av 7 indikatorer. Disse er:

- Sosialhjelp: Sosialhjelpstilfeller 16 år og over pr. 100 innbyggere 16 år og over.
- Dødelighet: Gjennomsnittlig dødelighet i alt i løpet av en femårs periode pr. 100 000 innbyggere. Alders- og kjønnsstandardiserte tall.
- Uføretrygd: Uførepensjonister 16-49 år pr. 1 000 innbyggere 16-49 år.
- Attføring: løpende attføringspengetilfeller or. 1 000 innbyggere 16- 66 år.
- Arbeidsledige: Registrert arbeidsledige og deltakere på arbeidsmarkedstiltak pr. 100 innbyggere 25-66 år.
- Overgangsstønad: Mottakere i alt pr 100 kvinner 20-39 år.

Indeksen varierer fra 1 til 10. For hver delindikator er kommunene og bydelene rangert i 10 like store grupper. Verdien 1 indikerer at kommunen/bydelen tilhører de 10 prosent med lavest verdi på indikatoren, mens 10 indikerer at kommunen/bydelen tilhører de 10 prosent med høyest verdi på indikatoren. Det vil si jo høyere verdi, jo flere levekårsproblemer sammenlignet med andre (SSB). Det forutsettes en refleksiv målemodell, der de ulike indikatorene antas å korrelere innbyrdes.

Tabell 4.10: Fordeling levekårsindeks 2008. N= 334

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
1.3	9.7	5.5	1.9	- 1	0.04.

Denne variabelen er rimelig symmetrisk. Den har et gjennomsnitt på 5.4. Indeksen går fra 0 til 10. Der verdien 1 indikerer at kommunen tilhører de 10 prosentene med lavest verdi på indikatoren, mens verdi 10 innebærer at kommunen tilhører de 10 prosentene med høyest verdi på indikatoren. Indeksen uttrykker samle verdien på de 7 indikatorene

for levekårsproblemer. Jo høyere verdi jo høyere levekårsproblemer sammenliknet med andre kommuner (SSB).

Den umiddelbare validiteten til indeksen virker god. Indikatorene går direkte på andeler angående ulike behov, og virker umiddelbart relevante ut fra den teoretiske definisjonen. Indeksen omfatter grupper som en vet har betydelig dårligere levekår enn gjennomsnittet for befolkningen (SSB.no). Innholdsvaliditet kan også sies å være god, siden bruker indikatorer som går på ulike behov. En ulempe er at indeksen kunne inneholdt flere indikatorer, eller andre typer. Indeksen er ikke vektet, synes heller noe skulle tilsi at den skulle vært vektet. Likevel forutsettes operasjonaliseringen å gi god begrepsvaliditet i forhold til den teoretiske variabel. Indeksen anses som valid.

4.9.3.2 Langtidssosialhjelpsmottakere

Med langtidssosialhjelpsmottakere menes personer som har mottatt sosialhjelp i 6 eller flere måneder (SSB.no). I NSD kommunedatabase finnes en variabelen som heter ”sosialhjelpstilfeller: Stønad i 6 eller flere måneder”. Imidlertid finnes det en annen, og mer interessant, variabel i samme datasett som heter ”Sosialhjelpstilfeller: Stønad i 6 eller flere måneder og arbeidssøker”. Med tanke på min hypotese på dette område vil jeg argumentere for er mest interessant. Jeg velger likevel ikke å bruke denne variabelen da 23.7 % av enhetene har en missingverdi på denne variabelen. Jeg velger derfor heller å anvende den første variabel. Variabelen måler antall registrerte stønadstilfelle med stønad i 6 eller flere måneder i 2007.⁶⁴ Jeg velger å kode variabelen om til antall langtidssosialhjelpsmottakere per 1000 innbygger 2007. Dette fordi at det kan tenkes at større byer, som har en høyere andel personer med sammensatte behov, har flere antall langtidsmottakere.

⁶⁴ Her finnes det ingen data for 2008. Som arbeidssøker regnes Som arbeidssøker er regnet arbeidsledige, personer på arbeidsmarkedstiltak og arbeidsledige som ikke er registrert (SSB).

Tabell 4.11 Fordeling langtidssosialhjelpsmottakere per 1000 innbygger. N=334

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
1	23	7.1	3.9	1.6	1.1

Tabell 4.11 viser fordelingen til variabelen. Den viser at variabelen går fra 1 til 23. Variabelen skjevhet og kurtose ligger på henholdsvis 1.1 og 1.6, og er tilfredsstillende. Fordelingen på variabelen er også tilfredsstillende, med et standardavvik på 3.9.

Den umiddelbare validitet anses som god. Denne vurderingen gjøres på bakgrunn av at dette er en variabel som direkte måler den teoretiske definisjonen gitt i teorikapittelet. Innholdsvaliditeten anses også som god da dette er en forholdsvis smal definisjon og forholdsvis enkelt å måle hele ”bredden” i begrepet således. Det er vanskelig å skaffe oversikt over mulige feilkilder. SSB opplyser selv at på bakgrunn av at enkelte mottakere av sosialhjelp ikke har fullstendig fødselsnummer kan det forekomme visse dobbeltregistreringer. Hvor utbredt dette er vet ikke SSB helt, men en kan med rimelig antagelse hevde at dette ikke kommer til å true resultatene i den senere statistiske analysen.

4.9.3.3 Fleretatsbrukere

Fleretatsbrukere er personer som mottok tjenester, ytelser eller tiltak fra flere av de tidligere adskilte etatene, samtidig. Kasteballer er personer som blir “kastet” mellom etatene, og går på rundgang mellom etatene. I databasen til NSD finnes det ingen variable på omfanget av kasteballer eller variable som kan si oss noe om dette. Dette skyldes den enkle grunn at det er vanskelig å skaffe seg oversikt over denne gruppen, de er vanskelig å tallfest. Derfor har jeg ikke med en variabel som måler kasteballer. Når det gjelder fleretatsbruker finnes det to variable i NSD sin database. Dette er variablene: “mottakere av overgangsstønad 2006: med sosialhjelp, og mottakere av alders- og uførepensjon 2006; med sosialhjelp”. Jeg kommer til å anvende den siste variabelen, da den første har en missing på 36.4 prosent. Variabelen mottakere av

alders- og uførepensjon med sosialhjelp måler i all hovedsak minstepensjonistene. Dette er en variabel som på ingen måte fanger opp “bredden” i begrepet fleretatsbruker, men kan være med å gi en indikasjon. Siden en del av begrunnelsen for nettopp NAV-reformen var såkalte kasteballer og fleretatsbrukere tar jeg denne med i analyse. Jeg ser at det finnes klare begrensninger i hvor godt den kan si oss noe om hvorvidt omfang av fleretatsbrukere veide tungt på skålen ved vurdering av hvilke tjenester som de valgte å legge inn i NAV-kontorene. Den umiddelbare reaksjonen er at dette er en variabel som kan si oss noe om fleretatsbrukere i de ulike kommune, men den kan ikke si noe om det totale omfanget av fleretatsbrukere i kommunen.

Tabell 4.12: Fordeling av “mottakere av alders- og uførepensjon 2006: med sosialhjelp.” N = 334. antilog

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
1	7	3	1	1.0	0.6

Variabelen “mottakere av alders- og uførepensjon 2006: med sosialhjelp” var sterkt venstreskjev. Det var en skjevhet i form av at det var en høyere andel kommuner med få personer som havnet i denne kategorien, kontra kommuner med flere personer som kan sies å være fleretatsbrukere på dette området. I likhet med kommunestørrelsesvariabelen har jeg valgt å gjøre en logaritmisk omkoding av variabelen. Tabell 4.12 viser fordelingen av variabelen. Variabelen har nå en tilfredsstillende skjevhet på 0.6, mot 10 før logaritmisk omkoding. Dette viser at det var hensiktsmessig å omkode variabelen.

4.9.3.4 Kommuneøkonomi

Kommuneøkonomi vil her bli operasjonalisert som frie inntekter. Med fri inntekter menes rammetilskudd og skatte inntekter på inntekt og formue, og kan operasjonaliseres med variabelen ”Kommuneregnskap 2008: frie inntekter”. Denne variabelen er målt i frie inntekter oppgitt i 1000 kroner ved kommuneregnskapet. For å

anvende denne i min analyse vil jeg omkode variabelen til “frie inntekter per innbygger.” Dette for å korrigere for eventuelle forskjeller i frie inntekter som skyldes kommunestørrelse. Tabell 4.13 viser fordelingen til variabelen. Variabelen indikerer jo høyere verdi på variabelen, dess flere frie inntekter per innbygger. Det fremkommer også av tabellen at variabelen er noe venstreskjev. Skjevheten er likevel ikke så stor at jeg velger å omkode variabelen ytterligere.

Tabell 4.13: Fordeling fri inntekter per innbygger 2008. N= 334

Min.	Max.	Gj.snitt	St.avvik	Kurtose	Skjevhet
26	67	36.5	7.6	1.5	1.2

Operasjonaliseringen av det teoretiske begrepet anses som god. Jeg har som sagt valgt å avgrense til å se på frie inntekter, og denne variabelen måler direkte dette. Den umiddelbare vurderingen av variabelen anses derfor som tilfredsstillende. SSB har definert frie inntekter som inntekter kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter (SBB). Dette inkluderer skatt på inntekt og formue (inkludert naturressursskatt) og rammetilskudd fra staten (ibid.). Dette er beløp kommunen kan disponere fritt (Kommunal monitor)⁶⁵. På bakgrunn av dette mener operasjonalisering er god.

⁶⁵ De er i utgangspunktet ikke bundet til spesielle oppgaver slik de øremerkede tilskuddene fra staten eller gebyrinntektene er (Kommunal monitor)

5 Empirisk analyse

5.1 Innledning

Jeg vil i dette kapitlet presentere de empiriske analysene. Den avhengige variabelen er *antall sosiale tjenester*. Jeg vil først presentere endringene i justert R, før jeg går over til selve regresjonsanalysen og kommenterer funn.

5.2 Lineær regresjonsanalyse

En regresjonsanalyse beskrives virkeligheten ved hjelp av en modell. Modellen består på den ene siden av en *avhengig variabel*, som er det fenomenet som vi ønsker å forklare. På den andre siden består modellen av en rekke *forklaringsvariabler* (eller *uavhengige variabler*) som antas å påvirke den avhengige variabelen. Dette er spesifisert i hypotesene. En regresjonsanalyse gir svar på hvorvidt en forklaringsvariabel har en signifikant effekt på det fenomenet som studeres, og den kan også si oss noe om hvor sterkt den avhengige variabelen er påvirket av de enkelte forklaringsvariablene. Hensikt med regresjonsanalyse er å undersøke hvorvidt og i hvilken grad en eller et sett av variable er årsak til en annen variabel, en avhengig variabel (Skog 2007: 214). Jeg vil i denne oppgaven anvende en sekvensiell regresjonsanalyse. Dette betyr at de uavhengige variablene vil bli lagt inn i modellen etter prioritert rekkefølge. En sekvensiell regresjonsanalyse gir en mulighet til å observere om det skjer endringer i predikert varians på den avhengige variabelen når nye uavhengige variable inkluderes i modellen. Årsaken til at jeg velger å gjøre dette er at dette gir en mer detaljert informasjon, enn ved simultan regresjon der alle variablene legges inn samtidig (Christophersen 2009: 149). I modell en tar jeg kun med variable innenfor “trekk ved omgivelsene”. I modell to inkluderes de uavhengige variabelene innenfor ulike interesser forklaring. Til slutt inkluderes også kapasitet og formell organisering inn i modellen.

Signifikansnivået settes til et 5 prosentnivå. Grunnen til dette er for det første at dette er det mest brukte nivået innenfor samfunnsforskning (Ringdal 2007: 239). For det

andre at antall enheter som er med i denne analysen er relativt høy. Alternativt kunne jeg valgt et 1 prosentnivå.. Faren ved å velge et så strengt signifikansnivå er at jeg risikerer å ikke avdekke en sammenheng som faktisk finnes (Type II feil). Strengere signifikansnivå enn 5 prosent er mer vanlig dersom en har med færre enheter i analysen.

5.3 Endring i justert R

Tabell 5.1 viser endring i predikert varians når nye variabler inkluderes i modellen. Modellen viser at de uavhengige variablene innenfor omgivelsesforklaringen forklarer kun 1 prosent av variansen i den avhengige variabelen – antall sosiale tjenester inn i NAV-kontor. Imidlertid er ikke alle funnene signifikante. I modell to der også de uavhengige variablene innenfor ulike interesser inkluderes, skapes det ikke noe tillegg i den predikerte variansen. I tillegg til er ikke funnene signifikante ved et 5 signifikansprosentnivå. Ved å inkludere de siste variablene innenfor kapasitet og formell organiseringsforklaringen gir dette en 1 prosentsøkning i den predikerte variansen. Dette er likevel meget svakt, spesielt med tanke på at jo flere variable som inkluderes, dess høyere blir den predikerte variansen

Tabell 5.1: Endring i justert R

Modell	R square	Justert R	Endring i R
Modell 1	0.02	0.01	
Modell 2	0.03	0.01	0.00
Modell 3	0.05	0.02	0.01

Det første som slår en er derfor at modellen er meget svak. Det er tydelig at det finnes andre årsaksfaktorer som kan forklare variasjonen i antall sosiale tjenester som legges

inn i NAV, som ikke er med i denne modellen. Variablene jeg har inkludert i analysemodellen har først og fremst vært styrt av teoretisk relevans, men også av tilgjengelig data⁶⁶.

5.4 Funnene fra regresjonsanalysen

Videre i dette kapittelet vil jeg presentere funnene fra den sekvensielle regresjonsanalysen i sammenheng med diskusjon av hypoteser og funn. I den første modellen analyseres omgivelsesfaktorene alene. Som det ble nevnt i teorikapittelet kan disse faktorene si noe om problempresset i kommunene. Funnene fra analysen presenteres i tabell 5.2.

Tabell 5.2 modell 1: Sekvensiell regresjonsanalyse med omgivelsesfaktorer.

N=334.

	B	Standardfeil
Konstantledd	4.942**	.777
<u>Omgivelsesfaktorer</u>		
Frie inntekter Pr. innb.	-.020	.015
Fleretatbrukere (log)	-.285*	.130
Langtidssosialhjelps- Mottaker pr. innb.	.048	.029
Levekårindeks	-.064	.054

** p < 0.01, * p < 0.05

Justert R= .010

Tabellen viser at koeffisienten til frie inntekter per innbygger har et negativt fortegn.

Dette er i tråd med hypotesen som ble stipulert i teorikapittelet om at kommuner med

⁶⁶ Jeg har også forsøkt å ta med andre variable fra andre databaser som KRD-kommunal monitor og KOSTRA. Den endelige beslutningen om hvilke variable som skulle med i analysedelen er hovedsakelig valgt på bakgrunn av teoretisk relevans, men også ut fra ønsket om å ikke miste for mange enheter.

færre frie inntekter er mer tilbøyelig for å legge inn flere sosiale tjenester. Imidlertid er ikke resultatet signifikant. Hypotesen finner derfor ikke støtte. Koeffisienten til fleretatsbrukere har også et negativt fortegn, og sammenhengen viser seg å være sterkere enn for frie inntekter. Forventingen til sammenhengen mellom fleretatsbrukere og antall sosiale tjenester i NAV var at jo flere fleretatsbrukere, dess flere sosiale tjenester inn i NAV. Resultatet i analysen viser seg å gå i motsatt retning av denne forventingen. Resultatet er også signifikant, når kontrollert for de andre variablene som er inkludert i modell 1. Det er med andre ord grunn til å tro at det er en reell sammenheng, i den forstand at sammenhengen ikke bare skyldes tilfeldigheter. Så langt får derfor H7 støtte. Jeg skal imidlertid ikke trekke noen endelige konklusjoner før alle variablene er inkludert i modell 3.

Videre viser tabellen at koeffisienten til langtidssosialhjelpsmottakere har et positivt fortegn. Dette er i tråd med hypotesen om at kommuner med flere langtidssosialhjelpsmottakere er mer tilbøyelige til å legge inn flere sosiale tjenester inn i NAV-kontoret. Resultatet er ikke signifikant, og jeg kan dermed ikke konkludere med at det finnes en reell sammenheng mellom langtidssosialhjelpsmottakere og antallet sosiale tjenester som inkluderes i NAV-kontorene. Til slutt i modell 1 ser vi at koeffisienten til levekårsindeksvariabelen har et negativt fortegn. Det betyr at kommuner med mindre levekårsproblemer er mer tilbøyelige for å legge inn flere sosiale tjenester inn i Nav. Dette går i motsatt retning av hva jeg forventet, men resultatet er ikke signifikant. Modellen med omgivelsesfaktorer viser at kun en av variablene ble signifikante, nemlig fleretatsvariabelen. De resterende uavhengige variablene konkluderes foreløpig å ikke ha noen statistisk signifikant sammenheng med den avhengige variabelen.

Tabell 5.3 modell 2: Sekvensiell regresjonsanalyse med omgivelsesfaktorer og politisk interesser. N= 334

	B	Standardfeil
Konstantledd	5.242**	.847

<u>Omgivelsesfaktorer</u>		
Frie inntekter Pr. innb.	-.021	.015
Fleretatbrukere (log)	-.265*	.135
Langtidssosialhjelps- Mottaker pr. innb.	.047	.029
Levekårsindeks	-.073	.055
<u>Politiske interesser</u>		
Venstre- og mellompartift.	-.245	.362
Mellompartift/ lokallisteft.	-.279	.357
Høyre- og mellompartift.	-.397	.379

** P < 0.001, * P < 0.05

Justert R= .010

I modell 2 inkluderes politiske interesser i modellen. Resultatene presenteres i tabell 5.3. Det viser seg liten endring i resultatene for variablene fra modell 1. Fortsatt er fleretatbrukervariabelen signifikant, mens de resterende uavhengige variablene ikke er det. Koeffisienten til venstre- og mellompartiflertall har et negativt fortegn. Det betyr at forventet antall sosiale tjenester inn i NAV er mindre for kommuner med Venstre- og mellompartiflertall enn kommuner med ingen klar flertallskonstellasjoner. Koeffisienten til mellompartiflertall/lokallisteflertall har også et negativt fortegn. Siden ingen klar flertallskonstellasjon er referansekategori forteller dette resultatet at mellompartiflertall\lokallister er mindre tilbøyelig enn kommuner med ingen klar flertallskonstellasjon til å legge inn flere sosiale tjenester i NAV. Fortegnet til mellom- og høyrepartiflertall er negativt, og sammenhengen er sterkere enn for de to andre dummyvariablene. Sammenlignet med kommuner med ingen klar flertallskonstellasjon er kommuner med mellom- og høyrepartiflertall mindre tilbøyelige til å ta med et

høyere antall sosiale tjenester inn i NAV utover minimumskravet. Ingen av resultatene er signifikante.

Tabell 5.3 modell 3: Sekvensiell regresjonsanalyse med omgivelsesfaktorer, politiske interesser og kapasitet og formell organisering. N= 334

	B	Standardfeil
Konstantledd	11.171 **	2.412
<u>Omgivelsesfaktorer</u>		
Frie inntekter Pr. innb.	-.054**	.020
Fleretatbrukere (log)	.211	.225
Langtidssosialhjelps- Mottaker pr. innb.	.031	.029
Levekårsindeks	-.109	.057
<u>Politiske interesser</u>		
Venstre- og Mellompartift.	-.223	.360
Mellompartift/ Lokallisteft.	-.350	.356
Mellomparti-og Høyreflt	-.315	.378
<u>Formell organisering og kap.</u>		
Årsverk pr. innb.	-.003	.009
Befolkningsstr.	-.678**	.258

** P < 0.01, * P < 0.05

Justert R= .020

I modell tre tas variablene innenfor formell organisering og kapasitet med i modellen. Det første som slår en er at ved å ta med de to siste variablene med i modellen skjer en rekke endringer på effektene til de andre variablene. For det første endres fortegnet til koeffisienten til fleretatsbrukere. Koeffisienten får nå et positivt fortegn. Dette er i tråd med H7. Imidlertid er ikke resultatet lengre signifikant. H7 får derfor ikke lengre støtte, og jeg kan ikke konkludere med at det finnes en reell sammenheng mellom fleretatsbrukere og antall sosiale tjenester som legges til NAV-kontoret. For det andre viser det seg at frie inntekter har en signifikant sammenheng med antallet sosiale tjenester som inkluderes i NAV. I tillegg til dette skjer det en fordobling av effekten. Dette gir grunner til å tro at det er en reell sammenheng mellom kommunenes frie inntekter og antall sosiale tjenester som inkluderes i NAV, og at denne sammenhengen ikke er tilfeldig. I og med at det har skjedd relativt store endringer i modellen kan dette indikere at det fantes en viss spuriøs sammenheng mellom de uavhengige variablene som var med i modell 2 og den avhengige variabelen som skyldtes antall årsverk i sosialsektoren før NAV-reformen eller kommunestørrelse. En kan riktignok ikke konkludere med dette da ikke alle resultatene ble signifikante.

Koeffisienten til årsverk per innbygger har et negativt fortegn, og effekten er meget svak. Det at kommunene med færre årsverk, et mindre sosialkontor, tendere til å legge inn flere sosiale tjenester inn i NAV-kontorene går motsatt retning enn min hypotese. Riktignok kan ikke denne hypotesen støttes fordi resultatet ikke er signifikant. Effekten av kommunestørrelse er relativt sterk. Også her har koeffisienten et negativt fortegn, og er i tråd med hypotesen om at mindre kommuner vil være mer tilbøyelige til å legge inn flere sosiale tjenester. H1 finner støtte, da resultatet er signifikant. H2 finner ikke støtte. Dette indikerer at det er en relativt sterk sammenheng mellom kommunestørrelse og antall sosiale tjenester som legges til NAV-kontorene, og at sammenhengen tilsier at mindre kommuner har vært mer tilbøyelige til å legge inn flere sosiale tjenester inn i NAV. Den predikerte variansen har endret seg fra 0.01 fra 0.02. Hvorvidt det er en forbedring av modellen å ta med de to siste variablene kan diskuteres da den predikerte variansen øker jo flere variable som tas med i modellen. Den endelige modellen er meget svak, men har kunnet påvise to signifikante funn.

5.5 Trekk ved omgivelsene

Verken H5, H6 eller H7 kan bekreftes i den endelige modellen. Både langtidssosialhjelpsmottakere og fleretatsbrukere hadde et positivt fortegn, mens levekår fikk et negativt fortegn. For langtidssosialhjelpsmottakere og fleretatsbrukere var dette i tråd hypotesene som ble stipulert i teorikapittelet. Resultatet for levekår gikk i motsatt retning. Men resultatene ble ikke signifikante, og en kan dermed ikke konkludere med at det er en reell sammenheng mellom disse variablene og antall sosiale tjenester som legges til NAV. Disse kan derfor ikke forklare i antall sosiale tjenester som legges inn i NAV. Dette støtter opp under det andre har funnet på området. Monkerud fant ut at tilbøyeligheten til å legge inn ulike tjenesteområder i NAV-samarbeidet varierte lite mellom andelen arbeidsledige og andelen sosialhjelpsmottakere (Monkerud 2008:17). Funnene gjort i denne oppgaven viser at “problempresset” i kommunene ikke har hatt betydning for hvilke sosiale tjenester NAV-kontoret skal inneholde.

Funnene fra analysen viser at H8 støttes. Dette indikerer at kommunenes økonomi, tilgang på ressurser, har vært styrende for valget av hvilke sosiale tjenester som legges til NAV. Med tanke på at kommunene befinner seg nærmest i et konstant press til effektiviseres, som gir et sterkt fokus på sparing er kanskje ikke resultatet veldig overraskende. Selv om det å legge flere sosiale tjenester inn i NAV ikke nødvendigvis gir mer tilgang på statlig midler.

5.6 Politiske interesser

H4 kan ikke bekreftes. Det virker dermed som om ulike politiske interesser ikke kan forklare variasjonen i sosiale tjenester som legges til NAV-kontorene. En ser også av resultatet at variasjonen mellom de ulike partikonstellasjoner er små, men resultatet er uansett ikke signifikant. Det er en lignende konklusjon Lars Monkerud har kommet frem til i sin rapport om de lokale løsningene ved NAV-kontorene. Inntrykket han fikk var at forskjellen mellom kommuner med ulik politiske sammensetninger med henhold til valg av sosiale tjenester inn i NAV er liten (Monkerud 2008: 21).

Dette funnet er noe mindre overraskende da NAV-reformen har hatt flere politikere fra ulike politiske partier ved styrepinnen. Det at NAV-reformen ikke har hatt en spesiell tilknytning til et bestemt parti eller regjering, kan kanskje forklare dette (Aars og Christensen 2010:22). Dog beslutningen om etableringen av partnerskapet skjedde under Bondevik II-regjeringen. Det virker dermed ikke som om de tilsvarende politiske partiene i kommunene har valgt å gå inn med flere sosiale oppgaver inn i NAV, enn politikere fra andre politiske partier. Valg av sosiale tjenester som legges til NAV gjenspeiler ikke ulike politiske interesser, ut fra funnene i denne oppgaven viser.

5.7 Formell organisering og kapasitet

H1 støttes i den endelige modellen. Det viser seg at det er en reell sammenheng mellom kommunestørrelse og antall sosiale tjenester som legges til NAV. Dette er kanskje ikke så overraskende da det i mindre kommuner kan anses som vanskeligere å splitte opp de tjenestene som tidligere lå under sosialkontoret i kommunen, enn i større kommuner (Hagen-utvalget 2010b:25). H2 finner ikke støtte.

H3 støttes heller ikke. Dette synes jeg er veldig overraskende da kommunene på denne måten kunne ha unngått å splitte opp arbeidsoppgaver og kollegaer innenfor sosialkontoret. Også med tanke på at det i rammeavtalen la ganske klare føringer på at det ville være naturlig å ta utgangspunkt i oppgaver som lå til eksisterende sosialkontor. Er resultatet av dette at den også vil finnes en dør til som går til resterende oppgaver innenfor sosialkontoret? Resultatene i denne oppgaven tilsier at jeg ikke kan trekke den konklusjon at det er en reell sammenheng mellom antall oppgaver som lå til sosialkontoret før NAV-reformen og antall oppgaver som legges inn i NAV. Hvorvidt dette skyldes at variabelen ikke er tilfredsstillende operasjonalisert er vanskelig å si noe om.

6 Avslutning

6.1 Introduksjon

I denne oppgaven har jeg valgt å se nærmere på de sosiale tjenestene som inngår i dette partnerskapet. Oppgaven bygger i stor grad på rapporten: “Det lokale NAV-kontoret: hvilke løsninger velges”, skrevet av Lars Monkerud. Målet med denne oppgaven har vært å forklare den observerte variasjonen i antall sosiale tjenester som legges til NAV-kontorene, der jeg har avgrenset studie til ut fra kommunenes ståsted. Den teoretiske rammen i oppgaven har vært det instrumentelle perspektivet. Der hovedantagelsen har vært at utformingen av samarbeidsavtalene, som ligger til grunn for partnerskapet, er en lederstyrt prosess utformet på bakgrunn av mål-middel-sammenheng hos den lokale ledelsen. Forstått her som de ulike Rådmenn og ordførere i landets kommuner og de ulike fylkesdirektørene i NAV. Arbeidet har tatt utgangspunkt i tre typer hovedforklaringer: trekk ved omgivelsene, ulike interesser og formell organisering og kapasitet. Under gir jeg en kort oppsummering av analysens hovedfunn.

6.2 Analysens hovedfunn

6.2.1 Hvilke forhold ved kommunene kan forklare variasjonen i antall sosiale tjenester?

Kommunene har i relativt stor grad benyttet seg av det lokale handlingsrommet de har fått til å spesifisere hva partnerskapet skal inneholde. Det er kun de færreste NAV-kontorene som inneholder minimumsløsningen av sosiale tjenester. En tilpasning til lokale forhold kan i praksis bety at visse tjenester ikke blir en del av NAV-kontoret. De fleste NAV-kontorene inneholder flere tjenester enn de er pålagt. En stor andel av NAV-kontorene inneholder rusbehandling, boligvirkemidler, flyktnings-tjenesten og gjeldsrådgivning. En kan si at disse tjenestene henger i større grad noe mer “naturlig” sammen med tjenestene som inngår i minimumsløsningen. På bakgrunn av at de gjerne

forvaltes av samme type profesjon, og/eller at det gjerne er de samme personene som hjelpes.

Hva kan så forklare variasjonen i antall sosiale tjenester som legges til NAV? Tabell 6.1 viser en oversikt over hypoteser og funn. Denne studien har påvist at kommunestørrelse og kommuneøkonomi har hatt en effekt på antallet oppgaver som legges inn i NAV. Begge forklaringsvariablene hadde en negativ effekt, og var i tråd med tilhørende hypoteser. Dette viser at mindre kommuner har vært mer tilbøyelige til å legge inn flere sosiale tjenester inn i NAV enn større kommuner. På samme måte som at kommuner med færre frie inntekter også har lagt inn flere oppgaver inn i NAV. Det er rimelig å anse at kommuner med bedre økonomi har bedre kapasitet til å ivareta sine oppgaver. På bakgrunn av dette kan disse kommunene velge å ikke legge inn så mange oppgaver i NAV, da kommuner med færre frie inntekter er rimelig å anta er mer drevet av hensynet til å spare på utgiftene. Dette indikerer at hensynet til kapasitet og tilgang på ressurser som har vært styrende for kommunene for valget av hvilke oppgaver som skal legges inn i NAV.

Tabell 6.1 Oversiktstabell over hypoteser og funn

Hypoteser	Bekreftes
H1: Små kommuner vil legge inn flere sosiale tjenester i NAV enn store kommuner	Ja
H2: Større kommuner vil legge inn flere sosiale tjenester i NAV, enn små kommuner	Nei
H3: Jo flere oppgaver som tidligere lå under sosialtjenesten jo flere tjenester inn i NAV lokalt.	Nei
H4: Kommuner med mellom- og høyre partiflertall i kommunestyret vil legge inn flere sosiale tjenester	Nei
H5: Jo tydeligere levekårsproblemer, jo flere sosiale tjenester inn i NAV lokalt	Nei
H6: Jo flere langtids sosialhjelpsmottakere i en kommune, jo flere	Nei

sosialtjenester legges inn i NAV lokalt	
H7: Jo flere fleretatsbrukere eller kasteballer, dess flere tjenester inn i NAV	Nei
H8: Kommuner med færre frie inntekter vil legge inn flere sosiale tjenester inn i NAV enn kommuner med flere frie inntekter	Ja

Mine resterende hypoteser ble ikke støttet. Dette viser at det lokale problempresset i kommunene ikke har hatt noen effekt på hvilke sosiale tjenester som legges til NAV, og at innholdet i samarbeidsavtalen ikke nødvendigvis gjenspeiler lokale problemsituasjoner. Utformingen av samarbeidsavtalene gjenspeiler heller ikke ulike politiske interesser, siden den politiske forklaringsvariabelen ikke hadde noen effekt. Det mest overraskende var likevel at tidligere organisering av sosialkontoret ikke har hatt noen effekt på antall sosiale tjenester som legges til NAV, da det står i rammeavtalen, som er et viktig politisk styringsinstrument, at det vil være naturlig å ta utgangspunkt i oppgaver som allerede ligger under sosialkontoret. Selve analysemodellen var meget svak. Den endelige modellen der alle variablene er tatt med kan kun forklare 2 prosent av variasjonen i den avhengige variabelen-variasjonen i antall sosiale tjenester. Dette tilsier at det må finnes andre årsaksfaktorer som ikke var med i min modell. Til slutt i kapittelet vil jeg diskutere noen utfordringer knyttet til å ha ulikt innhold av sosiale tjenester ved NAV-kontorene. Diskusjonen er på ingen måte uttømmende. Den er mest ment som en indikasjon på hva som kan være interessant å forske videre på knyttet til oppgaveporteføljen i NAV-partnerskapet.

6.3 Partnerskapet mellom stat og kommune – veien videre

NAV-partnerskapet har av flere blitt kalt et kolumbi-egg (Fimreite & Hagen 2009: 159f). Den endelige partnerskapsmodellen som ble lansert opprettholdt ansvarsforholdet stat og kommune, men ga et krav til samarbeid mellom etatene om en felles førstelinjetjeneste. Modellen ivaretok hensynet til statlig standardisering og lokal frihet. Dette har ført til at det som blir samarbeidet om varierer stort fra kommune til kommune. Samtidig kan en for stor variasjon i den sosiale oppgaveporteføljen i NAV

by på utfordringer og gi kilde til kritikk. Dette kan hovedsakelig skyldes to forhold. For det første kvaliteten på tjenestene som blir gitt, og for den andre ulik grad av måloppnåelse. Dersom man tolker ønsket fra Stortinget strengt om at de først og fremst ønsket seg NAV-kontorer som var gode på sine primæroppgaver mht. veiledning og informasjon og oppfølging mor arbeid for brukerne kan en organisering med en bredere oppgaveportefølje ved NAV-kontorene være problematisk (Christensen 2011: 22). Hagen-utvalget som ble nedsatt av AD i februar 2010, med mandat om å se nærmere på organisering (spesielt arbeidsdelingen) og virkemåte til NAV-kontor og forvaltningsenhetene anbefaler en spesialisering av NAV-kontorene på området arbeid og aktivitet. Dette begrunnes med at en bred kommunal oppgaveportefølje ved NAV-kontorene kan bidra til å svekke fokuset på NAV-kontorets kjerneoppgaver arbeid og aktivitet (Hagen-utvalget 2010b: 79). De anbefaler derfor at helserelevante tjenester, som rusomsorg og psykiatri, flyttes ut av NAV-kontorene. Videre ser de også at barnevernstjenesten og boligvirkemidler trekkes ut av NAV-kontorene (ibid.). Dette kan det finnes klare argumenter for mht. kompetanse og kapasitet. NAV-kontorene opplever et stort press. Kontorene har blant annet utfordringer på å svare på spørsmål som kreve breddekunnskap. En fornuftig spesialisering rundt arbeid og aktivitet kan bidra til å løfte kompetanse og dermed også kontorets kapasitet til å hjelpe sine brukere ut i arbeid. Så ledes kan kompetansen kan bedres på bakgrunn av at de ansatte kan spesialisere seg.

Grunnen til at dette blir tatt opp i denne oppgaven er at jeg synes det at ulike organiseringsløsninger mulig kan gi ulik måloppnåelse og ulik kvalitet på behandlingen i liten grad har blitt tatt opp. En kan på nåværende tidspunkt ikke vite om slike mulige effekter før reformen har fått virket en stund. På et senere tidspunkt når reformen har "fått virke" en stund, og effektene har "satt seg" kan dette området være av interesse å forske nærmere på. Dersom det skulle bli slik Hagen-utvalget anbefaler at hver enkelt kommune og arbeids- og velferdsetaten går sammen å ser på innholdet i samarbeidsavtalene på ny, vil dette da kunne føre til at en i praksis får en dør til oppgavene innenfor NAV-kontoret og en annen dør inn til de resterende oppgavene innenfor sosialkontoret? Er de villig til å lette på ønsket om en dør inn til

samlede arbeids- trygde- og sosiale tjenester? En annen mulighet er at det sentralt⁶⁷ bestemmes at NAV-kontorene skal inneholde standardløsninger av sosiale tjenester⁶⁸. Dette vil være å ta steget et skritt videre enn et statlig pålegg om en minimumsløsning av sosiale tjenester. Det ville markert en overgang fra valgfrihet til standardløsninger mht. sosiale tjenester NAV-kontorene skal innehold. Dette ville bety at alle landets NAV-kontorer ville inneholdt de samme sosiale tjenestene. Med tanke på ulike effekter av en spesialisering på område arbeid og aktivitet er det instrumentelle perspektivet er relativt klart på dette området med tanke på potensiale for forbedring av kvalitet, kompetanse og effektivitet. Tilpasset lokale behov er det bra, men ulik kvalitet kan bli et problem (Fimreite og Hagen 2009: 164). Variasjonen kan representere en uønsket variasjon i kvaliteten på oppgaveløsningen, noe statlig styring og nasjonal integrasjon er en garanti mot (Fimreite og Hagen 2009: 164).

Når det gjelder hensynet til måloppnåelse er det sett fra et instrumentelt perspektiv en nær kobling mellom organisering og måloppnåelse. Organisering anses som et virkemiddel, og har konsekvens for hva en faktisk kan oppnå. Dersom det på et senere tidspunkt skulle vise seg at de ulike NAV-kontorene har ulik grad av måloppnåelse kan en løsning fra valgfrihet til standardløsninger av sosiale tjenester bli aktuell. Dette kan dog være mindre politisk salgbart, men vil kunne forsvares dersom det på et senere tidspunkt viser seg at de ulike NAV-kontorene har ulik måloppnåelse og at dette kan tilbakevises til ulike innhold. Partnerskapsmodellen har til nå i liten grad blitt konkretisert, det er heller ikke planlagt noe mer konkretisering av denne fra sentrale aktører i nær tid. Selve konkretiseringen av innholdet i partnerskapet har i stor grad blitt overlatt til de lokale aktører, med begrunnelse at NAV-kontorene skal kunne tilpasses lokale forhold. Dette har som det har blitt vist i blant annet denne oppgaven gitt variasjon i innholdet, og dermed også hva det samarbeides om. Dersom denne variasjonen på et senere tidspunkt viser seg å gi ulik kvalitet og behandling av bruker, kan den utfordre hensynet til nasjonal standardisering. Selv om variasjonen kan

⁶⁷ Med dette menes KS, AD og sentrale politikere.

⁶⁸ Noen arbeidstakerorganisasjoner i NAV har uttrykt at de ønsker en lovfestet avgrensning av de kommunale tjenestene i NAV-kontoret (Prop. 1 S (2010-2011):22).

skyldes lokale tilpasninger⁶⁹, kan også den samme variasjonen by på problemer i forhold til ulike effekter, men også for mulighet til en vertikal effektiv styring av partnerskapet fra sentralt nivå til lokalt. Det kan derfor anes en kime til at det på ny kan oppstå konflikt mellom den lokale friheten og hensynet til statlig standardisering.

⁶⁹ Dette vil være i tråd med Stortingets ønske.

Litteraturliste

- Aars, Jacob & Dag Arne Christensen (2011): "Styring og kontroll av partnerskapet: De lokale NAV-avtalene. Notat 1 – 2011, Rokkansenteret. Bergen: Rokkansenteret
- Andersen, Ole Johan & Asbjørn Røiseland (red.): *Partnerskap – problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andreassen, T. A., I. Drange, T. Thune og L. C. Monkerud (2007). "På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen", *AFI-rapport 4*, Arbeidsforskningsinstituttet.
- B. innst. S. nr. 11 (2001-2002) hentet fra:
<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Budsjett/2001-2002/innb-200102-011.pdf> 20.07.10
- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose(red.): *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget. 2. utgave. s. 87-111.
- Christensen, Tom (2008): "En felles etat – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av en ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)". Rapport 5-2008, Rokkansenteret. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur og myte*. Oslo: Univeristetsforlaget. 2 utgave
- Christensen, Tom (2011): "Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt med positive effekter?" Rapport 2, 2011. Rokkansenteret.
- Christophersen, Knut-Andreas (2009). *Databehandling og statistisk analyse med spss*. Oslo: Unipub forlag
- Egeberg, Morten (1992): "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk." *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*.
- Egeberg, Morten (2003): "How bureaucratic structure matters: an organisational

- perspective”, i B.G. Peters & Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Fimreite, Anne Lise & Kåre Hagen (2009): ”Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikkenes territoriale dimensjon revisited?”. *Tidsskrift for velferdsforskning. Tema: Evaluering av NAV-reformen*. Vol. 12 No. 3. side 155-167.
- Hagen-utvalget (2010a): NAVs organisasjon og virkemåte. Delrapport 1 fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. 30.04.2010
- Hagen-utvalget (2010b): Tiltak for å bedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. 24.06.2010
- Hagen, Terje P., Rune J. Sørensen (2003): *Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati*. Oslo: Universitetsforlag. Andre utgave.
- Keohane, Robert, Sidney Verba & Gary King (1994): “The Science in Social Science.” I *Designing Social Inquiry. Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press. s 3-33
- Kommunal monitor (1999) hentet fra:
<http://www.nsd.uib.no/data/region/monitor/utdrag/1999/> 21.07.10.
- Monkerud, L. C. (2008). "Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?", *Discussion Paper 1*, Handelshøyskolen BI.
- Nav.no hentet fra: <http://www.nav.no/Om+NAV/Om+NAV/168932.cms> 19.07.10
- NOU (2004:13): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.
- Nsd.no Kodebok, mailkorrespondanse med Helene Roshauw. 14.02.10
- Ot.prp. nr. 103 (2008-2009) hentet fra
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/otprp/2008-2009/otprp-nr-103-2008-2009-.html?id=567529> 13.09.10.
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford university press. 2. utgave.
- Prop. 1 S (2010-2011) hentet fra:
http://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2011/dokumenter/pdf/ad/ad.pdf 05.10.2010.

Rammeavtalen (7.4.06)

Regjeringen.no a hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/NAV-reformen-organiering-og-innhold.html?id=606543> 08.10.10

Regjeringen.no b hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik/NAV-reformen/Arbeids--og-velferdsforvaltningen.html?id=606669> 08.10.10.

Regjeringen.no c hentet fra:

www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/Inntekter_og_utgifter_til_kommuner_som_bosetter_flyktninger_PS.pdf 08.07.10

Ringdal, Kirsten (2007): *Enheter og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget. 2. Utgave

Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringer. Teorier og strategier for studiar av endringsprosesser*. Bergen: Fagbokforlaget.

Skog, Ole-Jørgen (2004). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademiske. 2. utgave.

SSB.no hentet fra <http://www.ssb.no> 15.04.10

St.meld. nr. 14 (2002-2003) hentet fra

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stmeld/20022003/st.meld-nr-14-2002-2003-html?id=196556> 08.10.10

St.prp. nr. 46 (2004-2005) hentet fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/stprp/20042005/stprp-nr-46-2004-2005-.html?id=210402> 21.07.10.

Stamsø, Mary Ann (red.) (2010): *Velferdsstaten i endring. Norsk sosialpolitikk ved begynnelsen av et nytt århundre*. Oslo: Gyldendal Akademiske forlag. 2. utgave.

Østerud, Øyvind (2005): *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget. 3. utgave.

