

SAMHANDLING I NAV

En organisasjonsteoretisk studie av utfordringene
i interaksjonen mellom lokale NAV-kontorer og
forvaltningsenheter

Seher Thoresen



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2011

Forord

Jeg ble først interessert i NAV-reformen i forbindelse med en kursoppgave i emnet *STV4402B-Organisasjonsdesign og forvaltningsreformer*. En kort periode med jobb i den tidligere Trygdeetaten har også spilt en rolle for denne interessen. For cirka et år siden meldte jeg mitt ønske om å skrive om NAV-reformen til veilederen min, professor Tom Christensen, og fikk jeg muligheten til å være med i et pågående prosjekt, ”*Studie av organisering av NAV-forvaltningens virksomhet gjennom egne forvaltningsenheter*”. Denne studien er et samarbeidsprosjekt mellom modul 1 og modul 3 i Evaluering av NAV-reformen. Gjennom dette prosjektet fikk jeg ikke bare tilgang til data, men også en unik mulighet til å samarbeide med forskere ved Arbeidsforskningsinstituttet.

Jeg vil først og fremst takke min veileder, Tom Christensen for verdifulle og konstruktive tilbakemeldinger. Han fortjener særlig stor takk for tilgjengeligheten. Jeg har fått svar på mine spørsmål, uansett hvor han befant seg i verden og hvor opptatt han var. Jeg vil også takke ham for motivasjon han ga meg. Uansett hvor frustrert jeg var, så jeg lyset i enden av tunnelen hver gang jeg hadde et veiledningsmøte med ham.

Jeg vil også takke prosjektlederen for modul 3 i evalueringen av NAV-reformen, seniorforsker Tone Alm Andreassen. Hun ga meg muligheten til å være med på dette prosjektet, tilgang til data og mulighet til å sitte og arbeide med oppgaven på Arbeidsforskningsinstituttet mens jeg analyserte dataene. Hun hjalp meg også med å formulere problemstillingen og har gitt meg verdifulle tilbakemeldinger i løpet av arbeidet med oppgaven.

Jeg vil videre takke forsker Sveinung Legard for et hyggelig og lærerikt samarbeid. Jeg har hatt gleden av å jobbe med ham i tre uker på AFI. Han har også gjort tilgjengelig all informasjon for spørreundersøkelsen. Jeg vil takke Tone Alm Andreassen og seniorforsker Knut Fossetøl for de kvalitative intervjuene.

Jeg vil videre takke Knut-Andreas Christophersen for hjelp med statistisk metode, Helene Roshauw for at hun stilte opp når jeg trengte hjelp med SPSS. Jeg takker også Iver Maudal for korrekturlesing av oppgaven.

Til slutt vil jeg takke mannen min, Kent Thoresen, og sønnene våre Dennis og David for at de støttet meg i løpet av studieperioden.

Seher Thoresen

1	Innledning	1
1.1	NAV-reformen og etableringen av NAV-kontorer og forvaltningsenheter	1
1.2	Studiens problemstilling og teoretiske utgangspunkt.....	3
1.3	Hvorfor er det viktig å studere samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter?	8
1.4	Studiens datamateriale	11
1.5	Oppgavens struktur.....	12
2	Teori	13
2.1	Innledning	13
2.2	Det instrumentelle perspektivet.....	15
2.2.1	Generelt om det instrumentelle perspektivet	15
2.2.2	Grunnleggende elementer i det instrumentelle perspektivet: Konsekvenslogikk, formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet.....	15
2.2.3	Organisasjonsstruktur	17
2.2.3.1	Organisasjonens formelle struktur	17
2.2.3.2	Forventninger relatert til formell organisasjonsstruktur.....	21
2.2.4	Organisasjonens fysiske struktur	25
2.2.4.1	Generelt om organisasjonenes fysiske struktur	25
2.2.4.2	Forventninger ut fra organisasjonens fysiske struktur	26
2.2.5	Organisasjonens demografiske struktur	27
2.2.5.1	Generelt om organisasjonens demografiske struktur	27
2.2.5.2	Forventninger ut i fra demografisk struktur.....	29
2.3	Institusjonell teori.....	31
2.3.1	Generelt om institusjonell teori.....	32
2.3.2	Kulturperspektivet.....	32
2.3.3	Forventninger ut fra kulturperspektivet.....	34
3	Metode.....	36
3.1	Innledning	36

3.2	Datamateriale	36
3.2.1	Om surveyundersøkelsen.....	36
3.2.2	Om case-studien fra en forvaltningsenhet	38
3.3	Statistisk metode	38
3.3.1	Regresjonsanalyse	38
3.3.2	Multipel lineær regresjonsanalyse.....	39
3.4	Variablene i studien.....	40
3.4.1	Avhengige variabler	40
3.4.2	Uavhengige variabler	41
3.4.2.1	Formelle (normative) strukturvariabler	41
3.4.2.2	Fysisk struktur-variablene	45
3.4.2.3	Demografiske variabler	46
3.4.2.4	Kulturvariabelen.....	46
3.5	Missing verdier.....	47
3.6	Modellvurdering for analysen av NAV-kontorene	48
3.6.1	Restleddvariasjonene.....	48
3.6.2	Kolinearitet og multikolinearitet	50
3.6.3	Uteliggere	50
3.6.4	Enheter som påvirker estimeringen spesielt	51
3.7	Modellvurdering for analysen av forvaltningsenhetene	51
3.7.1	Restleddvariasjonene.....	51
3.7.2	Kolinearitet og multikolinearitet	52
3.7.3	Uteliggere	52
3.7.4	Enheter som påvirker estimeringen spesielt	53
3.8	Undersøkelsens validitet.....	53
3.9	Undersøkelsens reliabilitet.....	57
4	Kontekstkapittel.....	59

4.1	Innledning	59
4.2	NAV-reformens prosess	59
4.2.1	Stortingets vedtak.....	59
4.2.2	St.meld.nr.14 (2002-2003) Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten og Innst.S. nr. 189 (2002-2003)	60
4.2.3	NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning	61
4.2.4	St.prp. nr 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning	62
4.3	Organisering av Arbeids- og velferdsforvaltningen.....	64
4.4	NAV-kontorene.....	66
4.4.1	Ansvar og oppgaver ved NAV-kontoret.....	68
4.4.2	Organiseringen av NAV-kontorene	69
4.5	Forvaltningsenhetene og formålet med etableringen av disse enhetene	70
4.5.1	Forvaltningsenhetenes ansvar og oppgaver	72
4.5.2	Organisering og bemanning av forvaltningsenhetene	72
4.6	Arbeidsprosesser og arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter ..	74
4.6.1	Hovedarbeidsprosesser i Arbeids- og velferdsetaten	74
4.7	Arbeidsprosesser og grensesnitt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ..	77
4.7.1	Ytelser med aktivitetskrav	77
4.7.2	Ytelser uten aktivitetskrav	79
4.8	En viktig forutsetning for å lykkes med NAV-reformen: IKT-systemer	79
4.8.1	Rammer for IKT-løsningene.....	80
4.8.2	IKT- løsningene i Arbeids- og velferdsetaten.....	80
4.8.3	Hvordan støtter dagens IKT-løsninger opp under arbeidsprosessene?	81
5	Hovedfunnene i studien og fortolkningen av disse funnene	83
5.1	Innledning	83
5.2	Fordelingen på variablene.....	83
5.2.1	De avhengige variablene i de to analysene.....	83

5.2.2	De uavhengige variablene.....	84
5.3	Funnene fra regresjonsanalysene og fortolkning av resultatene	88
5.3.1	Hovedfunn for NAV-kontorene	88
5.3.2	Hovedfunn for forvaltningsenhetene	91
5.4	En drøftende sammenligning av NAV-kontorer og forvaltningsenheter	94
5.5	Analyse av studiens funn i lys av studiens teoretiske utgangspunkt	104
5.6	Kan funnene brukes som virkemidler?	111
6	Avslutning	116
6.1	Innledning	116
6.2	Oppsummering av hovedfunnene i studien	116
6.2.1	Organisasjonens formelle (normative) struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene	116
6.2.2	Organisasjonens fysiske struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene	119
6.2.3	Organisasjonens demografiske struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter	119
6.2.4	Organisasjonskultur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter	120
6.3	Studiens teoretiske implikasjoner.....	121
6.4	Studiens styrker og svakheter	122
	Litteraturliste.....	125
	Vedlegg.....	129
	Modellvurdering for analysen av NAV-kontorene.....	129
	Modellvurdering for analysen av forvaltningsenhetene	130
	Spørreskjema.....	131
	Informasjon om intervjuguiden	134
	Syntaksfiler:	134

1 Innledning

1.1 NAV-reformen og etableringen av NAV-kontorer og forvaltningsenheter

Den største reformen innen offentlig forvaltning i Norge, NAV-reformen, ble vedtatt i mai 2005. Reformen innebærer to hovedgrep. De to statlige etatene, Aetat og Trygdeetaten, fusjonerte og ble til en etat, og det ble etablert et partnerskap mellom denne etaten og den enkelte kommune som har ansvar for sosialtjenesten. Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ble vedtatt i juni 2006. Loven trådte i kraft 1. juli 2006, og Arbeids- og velferdsetaten ble etablert. Den nye Arbeids- og velferdsetaten og den kommunale sosialtjenesten utgjør det lokale NAV-kontor i hver enkelt kommune.

Bakgrunnen for reformen er omtalt i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning (som heretter kalles NAV-proposisjonen). Regjeringens begrunnelse for reformen var todelt. For mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok offentlige stønader over lang tid, og for mange brukere møtte en oppsplittet forvaltning. Brukerne trengte en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av de tre etatene, og dette var vanskelig å imøtekomme med den daværende, oppsplittede forvaltningen. Derfor mente regjeringen at det var et klart behov for en organisatorisk reform (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 7-10). Målene for den organisatoriske reformen var: Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad, gjøre det enklere for brukerne, og tilpasning til brukernes behov og en helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (ibid:10). NAV-proposisjonen gir lokale NAV-kontorer en sentral rolle i arbeidet for å oppnå disse målene. NAV-kontorene skal arbeide for å få flere i arbeid og aktivitet. De skal sørge for all nødvendig koordinering, både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og med andre relevante tjenester som brukeren har behov for, slik at flere kan komme i arbeid. NAV-kontorene har også en viktig rolle i forhold til helhetlig velferdsforvaltning. Ifølge proposisjonen skal NAV-kontorene være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og de skal oppleves av brukerne som en samlet enhet (St. prp. nr. 46 (2004-2005)71).

Arbeidsrettede oppgaver og hjelp til brukere med sammensatte behov er kjerneoppgaven til NAV-kontorene. Det nevnes i NAV-proposisjonen at noen oppgaver bør flyttes ut av NAV-kontorene, slik at disse kontorene kan fokusere på sin kjerneoppgave. Det

nevnes spesifikt at helsetjenesterefusjoner ikke bør behandles av NAV-kontorene. I januar 2009 ble refusjoner knyttet til helsetjenester overført fra NAV-kontorene til Helsedirektoratet.

NAV-proposisjonen sier ikke noe eksplisitt om at det skal etableres forvaltningsenheter, men gir signaler på følgende måte: ”Hensynene til effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten som ikke krever brukernærhet, ivaretas gjennom regional spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Den effektiviseringsgevinsten man oppnår kommer brukerne til gode på flere måter: Gjennom bedre kvalitet og raskere håndtering, og ikke minst ved å frigjøre ressurser til den vesentligste oppgaven: brukeroppfølging i førstelinjen”(St.prp. nr. 46 (2004-2005) 83).

I løpet av iverksettingen av NAV-reformen ble det gjort noen endringer for å avlaste NAV-kontorene slik at disse kontorene kunne fokusere på oppfølging av brukere, og hjelpe dem slik at flere kunne komme i arbeid og aktivitet. Oppgaver som refusjon knyttet til helsetjenester, pasienttransport og forvaltningen av frikort ble overført fra Arbeids- og velferdsetaten til helsemyndighetene. Det ble også etablert 37 forvaltningsenheter, 5 pensjonsenheter og 5 kundesenter. I første halvår av 2008 ble forvaltningsenhetene etablert. Formålet med etableringen av forvaltningsenheter var å frigjøre tid i NAV-kontorene til veiledning og oppfølging av brukere, samt å sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen (St.prp. nr. 51 (2008-2009) 13). I desember 2008 ble det etablert 5 regionale pensjonsenheter som skulle forvalte alderspensjon og den nye pensjonsreformen. Disse pensjonsenheter ble lagt til NAV-etatens spesialenhetslinje.

Forvaltningen av ytelser, fra å motta krav til saksbehandling, utbetaling og oppfølging, foregikk tidligere ved NAV-kontorene (og ved de tidligere etatene Aetat og trygdekontor før etableringen av NAV-kontorene). Etter at forvaltningsenhetene ble opprettet, ble det etablert et grensesnitt (arbeidsdeling) mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Saksbehandlingen og utbetalingen av ytelser ble flyttet ut av NAV-kontorene og over til disse fylkesvise forvaltningsenhetene. NAV-kontorene skal motta krav om ytelser, gi informasjon og følge opp brukere med tanke på arbeid og aktivitet. Ved å sentralisere saksbehandlingen og utbetalingen av ytelser i forvaltningsenhetene, skulle man sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen. I tillegg til det, skulle NAV-kontorene få mer ressurser til oppfølging av brukere.

For å oppnå disse gevinstene med opprettelsen av forvaltningsenhetene, ble det bestemt at det måtte være en klart definert arbeidsdeling mellom disse enhetene og NAV-kontorene. Det er viktig å ha formelle retningslinjer som viser arbeidsdelingen og rutinene

mellom disse enhetene. Hvis det er problemer med arbeidsdeling og rutiner, er det risiko for å skape dobbeltarbeid, økt saksbehandlingstid og restanser. Derfor har Arbeids- og velferdsdirektoratet definert fem hovedarbeidsprosesser med en tilhørende arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene: Motta krav/bestilling og beslutte behandling, informere, behandle saker, utbetale, bistå og følge opp for arbeid og aktivitet. Mottak av bestilling og informasjonsarbeid er hovedsakelig NAV-kontorenes og kundesenterets oppgaver, men alle enheter utfører disse oppgavene hvis de mottar saken. Saksbehandling og utbetaling er kjerneoppgaver for forvaltningsenhetene. Å bistå og følge opp brukere er den viktigste oppgaven for NAV-kontorene (NAV's rapport, 2010:55).

1.2 Studiens problemstilling og teoretiske utgangspunkt

Formålet med denne studien er å belyse samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Selv om pensjonsenhetene også blir involvert i samhandlingen, er dette begrenset. Størsteparten av samhandlingen foregår mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Derfor tar oppgaven for seg samhandlingen bare mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Den overordnede problemstillingen jeg søker å belyse i denne oppgaven, er:

Hvordan fungerer arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, og hvilke faktorer påvirker denne samhandlingen?

Denne studien tar utgangspunkt i to organisasjonsteoretiske perspektiver, det instrumentelle perspektivet og det institusjonelle perspektivet (kulturperspektiv). Hovedforskjellen mellom de to teoretiske retningene er at det instrumentelle perspektivet oppfatter organisasjoner som redskaper eller instrumenter som ledelsen bruker for å oppnå sine mål. Organisasjonsstrukturen utformes på grunnlag av mål-middel-vurderinger med tanke på at strukturen i neste omgang skal påvirke medlemmenes handlemåte ved utføringen av oppgavene (Christensen et. al. 2009:33). Kulturperspektivet, derimot, legger vekt på uformelle normer og verdier i organisasjonen som utvikles over tid, og mener at disse uformelle normene og verdiene påvirker beslutningsadferden (ibid:52).

Det instrumentelle perspektivet er den mest relevante teorien for å belyse oppgavens problemstilling. Det er fordi man ser en klar mål-middel-sammenheng mellom arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og formålet med

opprettelsen av forvaltningsenhetene. Hovedoppgaven til forvaltningsenhetene er saksbehandling og utbetaling. Dette skal sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen. ”En effektiv arbeids- og velferdsforvaltning” var også et av hovedmålene med NAV-reformen. Hovedoppgaven til NAV-kontorene er å følge opp brukere og gi bistand til brukere med sammensatte behov slik at flere kommer i arbeid og aktivitet. Denne arbeidsdelingen har klar sammenheng med både hovedmålene med NAV-reformen og opprettelsen av forvaltningsenhetene. ”Flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad” var et av hovedmålene med NAV-reformen. For å oppnå dette målet, trengte NAV-kontorene mer tid for å følge opp brukerne, og dette ble gjort blant annet gjennom å opprette forvaltningsenhetene, og flytte saksbehandlingen og utbetalingen til disse enhetene.

I en instrumentell modell velges det ut variabler som kan brukes som virkemidler. Det vil si at variablene må være manipulerbare slik at man gjennom bevisste inngrep i disse faktorene kan oppnå ønskede endringer i beslutningsadferden i organisasjonen. Morten Egebergs *virkemiddelmodell* er et viktig bidrag til det instrumentelle perspektivet. Det er tre kriterier for å velge ut de uavhengige variablene til hans modell. De må være relevante som årsaksfaktorer, de må være manipulerbare og operasjonaliserbare (Egeberg 1989a:17). I sin virkemiddelmodell legger han vekt på tre grupper av forklaringsfaktorer: Organisasjonens formelle struktur, fysiske struktur og organisasjonsdemografi.

Formell organisasjonsstruktur handler om et sett av upersonlige og offisielle normer, og viser hvem som har ansvar for hvilke oppgaver og hvordan disse oppgavene skal utføres. I en byråkratisk organisasjonsform dreier den formelle strukturen seg om hierarki, arbeidsdeling (horisontal og vertikal spesialisering) og rutiner (Christensen et. al. 2009:38).

Tidligere studier viser at det er klar sammenheng mellom organisasjonens formelle struktur og faktiske beslutningsatferd. En av disse studiene er Egebergs (1989b) studie av de norske departementene. I studien legges det mest vekt på horisontal spesialisering og desentralisering. Når en enhet slås sammen med en annen enhet, øker konfliktnivået fordi det blir flere hensyn å ta. Organisasjonsdeling gjør at færre hensyn blir sett i sammenheng på det aktuelle organisasjonsnivået, og koordinering og konfliktløsning flyttes oppover (Egeberg 1989b:90). Han konkluderer i sin artikkel ”*Effekter av organisasjonsendringen i forvaltningen*” med at det er klar sammenheng mellom formell organisasjonsstruktur og faktisk beslutningsatferd, og at endring i formell struktur resulterer i endring i faktisk atferd.

Etter at forvaltningsenhetene var etablert, ble det forandringer i oppgaveløsningen i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det ble etablert en ny arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Saksbehandlingen og utbetalingen av ytelser ble

sentralisert og lokalisert til de fylkesvise forvaltningsenhetene. NAV-direktoratet har også lagd nye rutiner slik at samhandlingen mellom disse enhetene skal fungere. Ut i fra tidligere studier som viser at det er sammenheng mellom organisasjonens formelle struktur og beslutningsatferd, og de strukturelle endringer som er gjort i løpet av NAV-reformen (arbeidsdeling, nye rutiner, sentralisering av ytelsesbehandling og utbetaling), vil jeg formulere første delproblemstilling slik:

Hvordan påvirker den formelle strukturen samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene?

En annen organisasjonsfaktor som kan påvirke faktisk beslutningsatferd, er *fysisk struktur*. Organisasjonens fysiske struktur handler om bygninger, lokaler, utstyr, maskiner og informasjonsteknologi. Fysisk struktur kan ha betydning for både formelle og uformelle kontakter. Fysisk nærhet kan øke både muligheten til å ha uformelle kontakter og muligheten til å arrangere flere formelle gruppemøter i en organisasjon (Egeberg, 1989c:137-138). Det er noen studier som viser at fysisk struktur har betydning for beslutningsadferden. For eksempel viser Egeberg i sin studie at den fysiske strukturen kan brukes til å øke sannsynligheten for at ulike hensyn blir konfrontert med hverandre. Det vil si at hvis man ønsker å ivareta flere hensyn samtidig, kan disse aktivitetene arrangeres fysisk nær hverandre, for eksempel i samme bygning eller etasje. Han mener at den fysiske strukturen har samme effekt som den formelle strukturen (Egeberg 1989c:144-145). Gjennom etableringen av de lokale NAV-kontorene, flyttet ansatte i de tidligere etatene Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten inn i samme lokaler. Etableringen av forvaltningsenhetene gjorde at en del ansatte flyttet fra lokalkontorene til de fylkesvise forvaltningsenhetene. Det vil si at de er plassert ikke bare i en annen bygning, men også et annet sted enn de lokale NAV-kontorene. Ut i fra tidligere studier, som nevnt over, betyr denne flyttingen at ansatte i forvaltningsenhetene og NAV-kontorene har mindre kontakt med hverandre. Samtidig jobber begge enhetene med de samme oppgavene, men de har ansvar for forskjellige hovedprosesser i disse oppgavene. Selv om oppgavene deles mellom disse to enhetene, skal brukerne få helhetlige og samordnete tjenester fra NAV. Dette gjør at de ansatte i disse to enhetene må samhandle. Hvis samhandlingen ikke fungerer mellom disse enhetene, er målene med NAV-reformen vanskelige å oppnå.

Et annet fysisk struktur-element dreier seg om informasjons- og kommunikasjons-teknologi. Det fremkommer i NAV-proposisjonen at det å utvikle IKT-løsninger som

understøtter en helhetlig arbeidsprosess er blant de viktigste forutsetninger for å lykkes med NAV-reformen (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 93). Siden de ansatte nå befinner seg på to forskjellige steder, og dermed har mindre kontakt, og hovedarbeidsplassene i oppgaveløsningen har blitt delt mellom disse enhetene, blir IKT-systemløsninger helt avgjørende for samhandlingen. Det skal sendes dokumenter mellom enhetene, og man bør vite hvor en sak befinner seg til enhver tid. Derfor kan man tenke seg at både IKT-løsninger og plasseringen av ansatte i to separate enheter, kan påvirke samhandlingen. Dermed blir oppgavens andre delproblemstilling å belyse effekten av organisasjonens fysiske struktur på samhandlingen:

Hvordan påvirker organisasjonens fysiske struktur samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter?

Den tredje organisasjonsfaktoren som kan påvirke faktisk beslutningsadferd, er *demografi*. En organisasjons demografiske struktur handler om egenskaper ved de ansatte i organisasjonen. Disse egenskaper kan være kjønn, utdanning, alder, sosial bakgrunn, tjenestetid, yrkeserfaring og andre organisasjonstilknytninger (Egeberg 1989a:19). Et eksempel på studier som viser sammenhengen mellom demografi og beslutningsadferd, er studien til Hans Robert Zuna. Han studerte sammenhengen mellom utdanning og beslutningsadferd i norske departementer. Han sammenlignet jurister, økonomer og statsvitere, og fant at juristene legger størst vekt på rettssikkerhetshensyn, økonomer legger vekt på effektivitetshensyn, og statsvitere legger mest vekt på offentlig opinion, fornyelse og omstilling mens de tar beslutninger (Zuna 1999).

Det fremkommer i NAV-proposisjonen at kompetanse er et av de viktigste virkemidlene for å realisere målene med NAV-reformen. Å utvikle ny kompetanse og sørge for nødvendig opplæring er viktig for å imøtekomme de ansattes behov i utføringen av deres nye arbeidsoppgaver (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 93).

Ekspertgruppa ser også medarbeidere med høy kompetanse på sine ansvarsområder som en viktig forutsetning for at arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene skal bidra til god måloppnåelse (Sluttrapport 2010:72).

I løpet av reformprosessen har ledelsen iverksatt flere opplæringstiltak. For eksempel det ble gitt opplæring knyttet til etableringen av forvaltningsenhetene og innføringen av ny arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Denne opplæringen handlet om roller og samhandling, IKT-støtte i saksbehandlingen, rutiner og dokumentasjonskrav (NAV's rapport 2010:51). Alt dette indikerer at ledelsen bevisst bruker en demografisk

variabel (kompetanse) som virkemiddel. Gjennom opplæring og kompetanseheving prøver ledelsen å påvirke samhandlingen og oppnå målene med reformen. Ut i fra denne bakgrunnen formulerer jeg den tredje delproblemstillingen:

Hvordan påvirker demografisk struktur samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene?

I motsetning til det instrumentelle perspektivet, legger kulturperspektivet vekt på uformelle normer og verdier i en organisasjon. Organisasjoner består ikke bare av de formelle normene og reglene, men utvikler også sine egne uformelle normer og verdier gjennom sin historie. Hver organisasjon har sin egen kultur og tradisjoner, og de nye medarbeiderne sosialiseres etter disse tradisjonene. Kulturperspektivet er relevant fordi NAV-reformen førte til at tre ulike etater med hver sin kultur ble slått sammen. Ifølge Christensen et. al. (2009:61) er kulturen i Trygdeetaten tradisjonelt regelorientert, kulturen i Aetat er mest konsekvensorientert, og kulturen fra sosialetaten er mer skjønnsbasert og lokalpreget.

Selv om det ikke er enighet om organisasjonskultur er en variabel som kan manipuleres eller ikke, settes kultur ofte i forbindelse med en samtidig og bevisst endring av den formelle og fysiske strukturen i organisasjoner (ibid.). NAV-reformen illustrerer også dette. I NAV-proposisjonen erkjenner Bondevik II-regjeringen at for å lykkes med NAV-reformen, må man iverksette tiltak også på andre områder enn den formelle organisasjonsstrukturen. Et av disse områdene regjeringen anser som viktig, er organisasjonskultur, og det kommer til uttrykk på denne måten: ”Bygge en felles kultur på tvers av gamle organisasjonsenheter som støtter opp under reformens mål og bidrar til å bygge det nye fellesskapet” (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 93).

Ansatte ved både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene har bakgrunn fra de tidligere etatene Aetat, Trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. Dette betyr at de kan bringe med seg sin tidligere etats uformelle normer, verdier og tradisjoner.

Kulturperspektivet legger også vekt på sti-avhengighet. Sti-avhengighet vil si at de kulturelle normene og verdiene som preger en organisasjon i dens første år, vil ha stor betydning for valgene organisasjonen gjør i framtiden. (Christensen, et. al 2009: 62). Det kan tenkes at ansattes tidligere etatsbakgrunn kan påvirke samhandlingen. For å belyse den overordnede problemstillingen, er det også hensiktsmessig å se på effekten av organisasjonskultur:

Hvordan påvirker ansattes tidligere organisasjonskultur samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter?

1.3 Hvorfor er det viktig å studere samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter?

Høsten 2008 ble det mye medieoppmerksomhet rundt NAV-reformen. Det ble ofte skrevet om økende saksbehandlingstid, mange ubehandlede saker, manglende oppfølging av sykemeldte, osv. Utfordringene etaten sto overfor var også oppsummert i innstilling S. nr. 19 (2008-2009) slik: ”Fra våren 2007 har det vært registrert økende saksbehandlingstid for flere ytelser. Antall restanser har økt med i overkant av 70 000 til om lag 193 000 saker i august 2008. I løpet av 1. halvår 2008 har Arbeids- og velferdsetaten hatt vansker med å innfri de interne normtidskravene for flere stønadsområder, blant annet for uføreytelser, barnebidrag, legemiddelsaker og utenlandssaker. Saker over ytre grense, dvs. saker som har passert etatens eget krav til maksimal saksbehandlingstid, har hatt tilsvarende utvikling med en økning fra 7 800 i august 2007 til 18 800 saker ett år senere.” Det fremkommer også i innstillingen at lang saksbehandlingstid og manglende tilgjengelighet på telefon resulterte i at flere brukere møtte opp på kontorene. Dette førte til at mange ressurser ble brukt på å besvare henvendelser, og det ble mindre tid til oppfølging.

NAV-evalueringsundersøkelsen fra 2008 viste at i 11 av de 19 pilotkontorene mente et flertall at saksbehandlingen knyttet til livsoppholdsytelser i stor eller noen grad har gått på bekostning av arbeidsrettede aktiviteter, mens 17 av 19 nye kontorer mente det samme (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:49).

Formålet med etableringen av forvaltningsenhetene var å frigjøre tid ved NAV-kontorene til brukeroppfølging, samt å sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen (St.prp. nr. 51 (2008-2009)). For å kunne oppnå disse målene, er det helt avgjørende at samhandlingen/saksflyten fungerer bra mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Derfor er det veldig viktig å studere samhandlingen mellom disse enhetene. Kunnskap om hvordan samhandlingen og saksflyten fungerer mellom disse enhetene, og hvilke faktorer som påvirker denne samhandlingen, er viktig for å unngå dobbeltarbeid og enda flere restanser. Hvis det er et problem med samhandlingen, er det viktig å finne ut hvor problemet ligger, og finne en løsning på problemet, slik at saksflyten mellom enhetene fungerer optimalt. For eksempel, hvordan fungerer grensesnittet (arbeidsdelingen) mellom enhetene? Om det viser seg at uklart grensesnitt er et hinder for god

samhandling, kan NAV-direktoratet endre grensesnittet eller arbeide for å gjøre grensesnittet mer klart. Om det viser seg at IKT-systemet ikke støtter samhandlingen mellom enhetene, kan arbeidet rettes mot å forbedre IKT-løsningene. Å høste gevinstene med forvaltningsenhetene er bare mulig når samhandlingen mellom enhetene fungerer bra.

Samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er ikke studert tidligere. Dette gjør studier av samhandlingen enda viktigere. Forvaltningsenhetene ble hovedsakelig etablert i det første halvåret av 2008, og den siste NAV-evalueringsundersøkelsen ble foretatt av AFI høsten 2008. Forvaltningsenhetene var etablert bare noen måneder tidligere enn den siste evalueringsundersøkelsen. Undersøkelsen dekket 19 pilotkontorer og 19 nye NAV-kontorer som var etablert i 2007. Samhandlingen var ikke et av temaene som ble tatt opp i denne undersøkelsen, men det var en del spørsmål som handlet om konsekvensene av opprettelsen av forvaltningsenhetene. Siden samhandlingen mellom enhetene denne gangen ikke var innarbeidet og gjort til rutine, kan resultatene illustrere at målene med opprettelsen av forvaltningsenhetene ikke kan oppnås uten at samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene fungerer bra. Rapporten viste at flertallet av medarbeidere ved NAV-kontorene ikke så positive følger av opprettelsen av forvaltningsenhetene. De fleste mente at forvaltningsenhetene ikke frigjorde mer tid ved NAV-kontorene til oppfølging, at det førte til dobbeltarbeid, at det ikke ble kvalitativt bedre løsninger for brukerne, og saksbehandlingen ble heller ikke raskere. De fleste mente også at opprettelsen av forvaltningsenhetene førte til at NAV-kontorene tapte kompetanse (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:47-63).

Siden forrige undersøkelse har NAV-direktoratet utarbeidet arbeidsprosesser og retningslinjer for samhandling og oppgaveløsning mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Mens det i den siste evalueringen bare var 38 utvalgte NAV-kontorer, inkluderte denne undersøkelsen alle forvaltningsenhetene også. Man kan også forvente at utfordringene i overgangsfasen er borte, siden forvaltningsenhetene har fungert i mer enn to år. Alt dette tilsier at er det på tide å studere samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Riksrevisjonen kritiserte i sin rapport Arbeids- og velferdsetaten for manglende oppfølging av brukere, feilutbetaling av ytelser, økning i saksbehandlingstid og restanser, manglende internkontroll og regnskapskvalitet (tillegg 2 til dokument 1 (2009-2010) s. 45-57). På bakgrunn av denne rapporten og høringen i Kontroll- og konstitusjonskomiteen 15. januar 2010, nedsatte Arbeidsdepartementet en ekspertgruppe (NAV's rapport 2010:7). Denne ekspertgruppa skulle gjennomgå og vurdere arbeidsdelingen og samhandlingen mellom NAV-

kontorene og forvaltningsenhetene. Grappa skulle beskrive utfordringene i forhold til arbeidsdelingen og samhandlingen, og vurdere mulige endringer i arbeidsoppgaver, vedtaksmyndighet, kompetanse og bemanning mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Det fremkommer i ekspertrapporten at det er mangel på relevant statistikk og datamateriale, og ekspertgruppa hadde ikke mulighet til å samle inn sine egne data. Ekspertgruppa baserte sin rapport på bakgrunnsinformasjon og statistikk som ble hentet fra NAV-direktoratet og foreliggende materiale fra evalueringen av NAV-reformen. Ekspertgruppa innhentet også erfaringer og synspunkter fra ansatte i Arbeids- og velferdsforvaltningen, brukergrupper og kommunesektoren. Grappa har også fått innspill fra NAV-direktoratet, KS, forskere som jobber med evaluering av NAV-reformen, og representanter for ansattes organisasjoner og brukerorganisasjoner (NAV's rapport 2010:8-9). Denne undersøkelsen fra høsten 2010 som ble gjennomført av AFI, skal fylle det manglende data-grunnlaget. Å studere samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene gjennom en stor mengde kvantitative data som er samlet fra begge disse enhetene, kan gi statistikk-bidrag til ekspertgruppas arbeid.

Arbeids- og velferdsetaten forvalter velferdsordninger med utgifter på om lag 300 mrd. kroner, nær en tredjedel av statsbudsjettet. Etaten har om lag 2,8 mill. brukere (Tillegg 2 til dokument 1 (2009–2010 s. 7). Dette viser ikke bare hvor stor NAV-reformen er, men det viser også hvor viktig det er for samfunnet at man lykkes med NAV-reformen.

Hovedpoenget med reformen var at flere skulle komme i arbeid. Dette målet alene har stor betydning for samfunnet. Velferdsstaten er helt avhengig av at flere skal være i arbeid og færre på stønad. Å inkludere dem som står utenfor, og hjelpe dem tilbake til arbeidslivet er også den mest effektive måten å bekjempe fattigdom og klasseforskjeller i samfunnet på. I arbeidet med å oppnå dette målet, har NAV-kontorene en sentral rolle. De skal følge opp mennesker som står utenfor, eller er i fare for å havne utenfor arbeidslivet, og gi bistand til dem, slik at flere kommer i arbeid eller beholder sitt arbeid. Derfor kan NAV-kontorene betraktes som selve kjernen i NAV-reformen (Alm Andreassen og Knut Fossetøl 2011:23-24). For at NAV-kontorene skal ha tid til oppfølging av brukerne, måtte ytelsene saksbehandling og utbetaling flyttes ut fra disse kontorene og over til de fylkesvise forvaltningsenhetene. Det ble etablert en arbeidsdeling mellom disse enhetene. Arbeidet som tidligere ble gjort ved samme kontor, ble delt mellom to enheter. I tillegg til det, skal NAV-kontorene gi en helhetlig tjeneste til sine brukere. Dette betyr at NAV-kontorene og forvaltningsenhetene må samhandle. Hvis denne samhandlingen fungerer, kan både målene

med opprettelsen av forvaltningsenhetene og målene med NAV-reformen generelt, oppnås. Derfor er det viktig å studere samhandlingen.

Å studere samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, er også interessant av to vitenskapelige grunner. Den første er organisasjonsteoretisk. Studien kan bidra til eksisterende litteratur som viser sammenhengen mellom organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur og faktiske beslutningsatferd, samt sammenhengen mellom organisasjonskultur og faktisk beslutningsatferd. Den andre dreier seg om offentlig politikk og iverksetting. Politiske beslutninger som blir tatt på sentralt nivå, kan gi andre resultater enn det beslutningstakerne hadde ønsket når de blir implementert. Målene som beslutningstakerne ville oppnå ved opprettelsen av forvaltningsenhetene, var å frigjøre tid ved NAV-kontorene til mer brukeroppfølging, og å øke effektiviteten, kvaliteten og likebehandlingen i saksbehandlingen. Men hva ble resultatet? Har NAV-kontorene fått mer tid til oppfølging? Ble saksbehandlingen mer effektiv eller ble det uønskede resultater som dobbeltarbeid og kompetansetap ved NAV-kontorene? Det å få kunnskap om samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene kan bidra til å forklare gapet mellom målene med opprettelsen av forvaltningsenhetene og de faktisk oppnådde resultatene. NAV-direktoratet har laget hovedarbeidsprosesser og delt arbeidet mellom enhetene, og laget rutiner for samhandlingen. Men det er de ansatte ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene som skal samhandle. Det vil si at det kan bli en forskjell mellom samhandlingen som beslutningstakerne ønsket og den faktiske samhandlingen som skjer mellom enhetene. Derfor er det interessant å studere hvordan samhandlingen fungerer mellom disse enhetene.

1.4 Studiens datamateriale

Studien benytter seg av en stor surveyundersøkelse som er samlet av Arbeidsforskningsinstituttet i forbindelse med evalueringen av NAV-reformen. Denne undersøkelsen, ”Evaluering av NAV-reformen, forvaltnings- og pensjonsenheter”, er samlet inn i løpet av høsten og sommeren 2010. Undersøkelsen ble sendt til 57 utvalgte NAV-kontorer, alle forvaltningsenhetene og 4 pensjonsenheter, men min studie benytter seg bare av dataene fra NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Studien anvender seg også av fire kvalitative intervjuer som er samlet inn fra en forvaltningsenhet. Det ble også benyttet relevante politiske og administrative dokumenter. De to delrapportene fra ekspertgruppa som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV, ble brukt som utgangspunkt for bakgrunnskapittelet. Disse to rapportene ble også benyttet for å vise at studiens funn

samsvarer med ekspertgruppas innstillinger. Det ble også benyttet en del av alle fylkesdirektørintervjuene for å skaffe bakgrunnsinformasjon om organisering av forvaltningsenhetene, som er beskrevet i bakgrunnskapittelet.

1.5 Oppgavens struktur

I kapittel 2 presenteres de to teoretiske perspektivene som utgjør oppgavens teoretiske utgangspunkt. Under avsnittet om det instrumentelle perspektivet presenteres organisasjonens strukturer, som ledelsen kan manipulere for å oppnå målene som er bestemt på forhånd. Disse strukturene handler om organisasjonens formelle, fysiske og demografiske strukturer. Deretter presenteres oppgavens andre teoretiske utgangspunkt, kulturperspektivet. Etter gjennomgangen av de to teoretiske perspektivene, presenteres studiens forventninger ut i fra disse perspektivene.

I kapittel 3 presenteres oppgavens metode. Der skal det redegjøres for studiens forskningsdesign, datainnsamling og kilder, samt gjøres en vurdering av studiens validitet og reliabilitet.

I kapittel 4 skal det gis bakgrunnsinformasjon. Først gir kapittelet en kortfattet gjennomgang av prosessen med NAV-reformen i perioden 2001-2005. Deretter presenteres organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen rett etter reformen og dagens organisering. Videre i kapittelet omtales NAV-kontorer og forvaltningsenheter kort med tanke på formålet med opprettelsen, hvordan de er organisert og hvilke oppgaver disse enhetene har. Kapittelet gir videre et innblikk i hovedarbeidsprosessene i Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

I kapittel 5 skal hovedfunnene i undersøkelsen presenteres og analyseres med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske perspektivene presentert i kapittel 2.

I kapittel 6 gis det en oppsummering av hovedfunnene i studien, og disse funnene knyttes til studiens problemstilling for å belyse hvordan samhandlingen fungerer mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, og faktorer som påvirker denne samhandlingen. Studiens styrker og svakheter skal også diskuteres i dette kapittelet.

2 Teori

2.1 Innledning

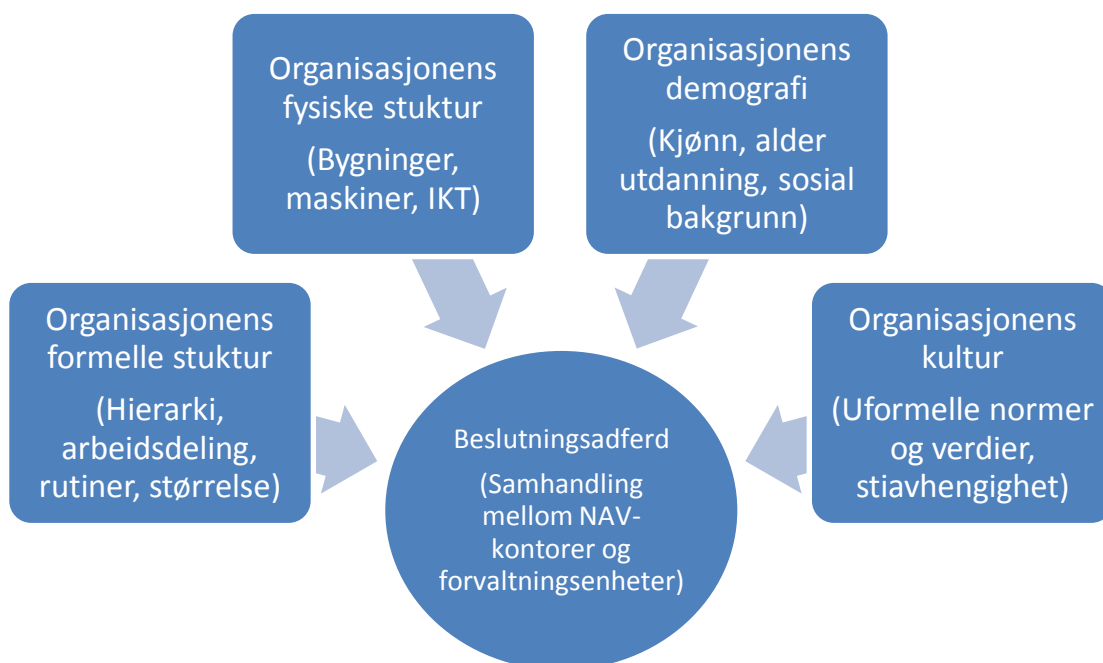
Offentlige organisasjoner er vevd inn i et komplekst politisk og samfunnsmessig nettverk av organiserte interesser, borgere, brukergrupper og klienter (Christensen et. al. 2009:22). I offentlig organisasjoner er det konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder, og disse konkurrerende elementene er forankret i organisasjonens politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjoner, samt forankret i organisasjonens omgivelser (ibid). Ved å legge ulike organisasjonsteoretiske perspektiver til grunn for analysen, fokuserer man på flere aspekter av organisasjonen, og dette kan gi bedre forståelse av disse organisasjonene og deres virkemåte.

I denne oppgaven skal det legges til grunn to perspektiver for å analysere samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Det ene er det instrumentelle perspektivet, og det andre er det institusjonelle perspektivet. Et hovedskille mellom disse to perspektivene er at det instrumentelle ser organisasjoner som et redskap eller verktøy som står til disposisjon for lederne. Det instrumentelle perspektivet legger vekt på organisasjonens formelle struktur og ser denne strukturen som et virkemiddel for å realisere bestemte mål og verdier. Det institusjonelle perspektivet åpner derimot for at organisasjoner har sine egne uformelle regler, verdier og normer, og disse har en selvstendig innflytelse på beslutningsatferden (Christensen et. al, 2009: 13). En av de viktigste forskjellene mellom disse perspektivene er den handlingslogikken som de legger til grunn for organisasjonsmedlemmenes adferd. Den underliggende handlingslogikken i det instrumentelle perspektivet er en *konsekvenslogikk*, det vil si at en mål-middel-rasjonalitetstankegang forklarer medlemmenes beslutningsadferd. Det institusjonelle perspektivet, derimot, legger *logikken om det passende* til grunn for organisasjonsmedlemmenes adferd. Det er to varianter av det institusjonelle perspektivet, et kulturperspektiv og et myteperspektiv. Kulturperspektivet fokuserer på interne verdier og normer i organisasjonen. Myteperspektivet, derimot, fokuserer på de verdiene og normene som finnes i organisasjonens omgivelser. Logikken om det passende betyr for kulturperspektivet at medlemmene handler ut fra erfaringer om hva som har fungert godt i fortiden. For myteperspektivet betyr det at medlemmene handler ut fra hva som oppleves som rimelig og akseptabelt i det handlingsmiljøet organisasjonen fungerer innenfor (ibid:14).

Ved NAV-reformen ble tre etater med forskjellig kultur slått sammen, og dette gjør at kulturperspektivet er mest relevant (innen institusjonell teori) for å belyse oppgavens problemstilling. Derfor utgjør det instrumentelle perspektivet og kulturperspektivet sammen oppgavens teoretiske utgangspunkt.

En av de viktigste oppgaver i offentlige organisasjoner er utforming av offentlig politikk og iverksetting av denne politikken. Prosesser og strukturer er viktige komponenter i offentlig politikk. Prosesser handler om aktiviteter og atferd som utspiller seg over tid. Strukturer, derimot, handler om de faste rammene som prosessene utspiller seg innenfor. Strukturene setter grenser for hvem som kan delta i prosessen, og hvilke problemoppfatninger og løsningsforslag som kan ses på som akseptable, passende og gyldige. Organisasjonsstrukturen består av roller og forventninger knyttet til disse rollene, og regler som viser hvem som har ansvaret for hvilke oppgaver og hvordan disse oppgavene skal utføres. Organisasjonsstrukturen skaper rammer for medlemmenes beslutningsatferd (Christensen, et. al. 2009: 26).

I denne oppgaven rettes oppmerksomheten mot organisasjonens struktur og hvordan disse strukturene påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. En organisasjons struktur består av tre elementer: Organisasjonens formelle (normative) struktur, dens fysiske struktur og organisasjonens demografi. For å skape bedre forståelse av samhandlingen, skal disse strukturelle elementene suppleres med organisasjonskultur.



Figur 2.1 Ulike faktorer som kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

De formelle, fysiske og demografiske strukturene skal behandles under det instrumentelle perspektivet, og organisasjonskultur under kulturperspektivet. Grunnen til det er at jeg legger Egebergs virkemiddelmodell til grunn for analysen, hvor de uavhengige variablene må være manipulerbare og operasjonaliserbare i tillegg til at de er relevante som årsaksfaktorer (Egeberg, 1989a:17).

2.2 Det instrumentelle perspektivet

2.2.1 Generelt om det instrumentelle perspektivet

Det instrumentelle perspektivet oppfatter organisasjoner som instrumenter som kan brukes for å oppnå bestemte mål og verdier. Dette betyr at organisasjonene og deres medlemmer handler formålsrasjonelt ved utføringen av oppgavene, og resultatet av handlingene blir som ønsket. Formålsrasjonalitet innebærer at organisasjonens medlemmer vurderer alle tilgjengelige alternativer og deres konsekvenser i forhold til målene, og foretar viljestyrte valg mellom alternativene. Instrumentalitet betyr også at organisasjonsstrukturen er utformet på grunnlag av mål-middel-vurderinger med tanke på at strukturen i neste omgang skal påvirke medlemmenes beslutningsatferd (Christensen et. al. 2009: 33).

Det instrumentelle perspektivet har to varianter, en hierarkisk variant og en forhandlingsvariant. Den hierarkiske varianten oppfatter organisasjonen som enhetlig og legger vekt på mål og kunnskaper om mål-middel-sammenhenger hos ledelsen i organisasjonen. Forhandlingsvarianten, derimot, oppfatter organisasjonen som sammensatt av ulike underenheter som kan ha delvis motstridende mål, interesser og kunnskaper. Derfor kan ingen aktører oppnå sine mål på egen hånd, og utfallene preges av forhandlinger og kompromisser mellom flere aktører (ibid:34). Siden begrenset rasjonalitet er et grunnleggende element i studien min, er den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet mest relevant for min studie.

2.2.2 Grunnleggende elementer i det instrumentelle perspektivet: Konsekvenslogikk, formålsrasjonalitet og begrenset rasjonalitet

Konsekvenslogikk dreier seg om at organisasjonsmedlemmer handler ut fra en mål-middel-forståelse. De vurderer alle mulige alternativer ut fra hvilke konsekvenser disse kan ha og hvordan de forventede konsekvensene samsvarer med det målet organisasjonen ønsker å oppnå. Christensen et. al. (2009:35) kaller dette *formålsrasjonelle handlinger*, og disse handlingene består av fire elementer: Mål eller problem, alternativer, konsekvenser og beslutningsregler. *Mål eller problem* handler om hva man ønsker å oppnå, og hva som er avstanden i forhold til den nåværende situasjon. *Alternativer* handler om hvilke handlingsmuligheter man har. *Konsekvenser* dreier seg om forventninger om hvilke framtidige konsekvenser man kan få i forhold til hvert enkelt alternativ. *Beslutningsregler* handler om hvordan man skal velge mellom alternativene (ibid).

Innen den instrumentelle tradisjonen er det forskjellige forklaringer på hvordan individer og organisasjoner handler ut i fra konsekvenslogikken. I ”scientific management”-tradisjonen bygde Frederick Taylor og hans kolleger sine teorier på forutsetningen om at individer er fullstendig rasjonelle aktører (”economic man”). Det vil si at individene er motivert av egeninteresse, har full kjennskap til alle alternativer og konsekvenser, og velger det alternativet som gir maksimal nytte (Scott og Davis 2007:41,53).

Den amerikanske statsviteren Herbert Simon var skeptisk til realismen i forutsetningene som Taylor og hans kolleger bygde på. Han hevdet at individer vil handle rasjonelt, men rasjonaliteten er begrenset:

”...Human behavior is intendedly rational, but only limited so...”(Simon 1976:XXViii). Han sier: ”Administrative theory is peculiarly the theory of intended and bounded rationality of the behavior of human beings who *satisfice* because they have not the wits to *maximize* (ibid).

Simon (1976:81) nevnte tre grunner til at fullstendig rasjonalitet ikke var mulig: Rasjonalitet forutsatte full kjennskap til konsekvensene som ville følge av hvert alternativ, men i realiteten var kjennskapen til konsekvensene alltid begrenset. Siden konsekvensene inntreffer i framtiden, var det umulig å forestille seg konsekvensene på en riktig måte. Rasjonalitet forutsetter et valg mellom alle mulige alternativer, men i realiteten kan man bare tenke på noen få mulige alternativer.

Simon mente at individer har begrenset kognitiv kapasitet. Det er umulig å ha kjennskap til alle mulige alternativer og konsekvenser (1976:79). Derfor kritiserte Simon bruken av ”economic man“-baserte forklaringer og utviklet en alternativ forklaring på enkeltindividets beslutningsadferd i organisasjoner, som han kalte ”administrative man”. ”Economic man” hadde full kjennskap til alle alternativer og konsekvenser, handlet ut fra en kompleks virkelighet og valgte det alternativet som ga maksimal nytte. ”Administrative man”,

derimot, hadde ufullstendig kjennskap til alternativer og konsekvenser, handlet ut fra forenklete modeller av virkeligheten og valgte det alternativet som var tilfredsstillende (Simon 1976).

Simon (1976:79-80) hevder at organisasjon kan øke individets rasjonalitet, det vil si at begrenset rasjonalitet kan reduseres gjennom organisasjonsstruktur. Han forklarer hvordan organisasjon reduserer medlemmenes begrensede rasjonalitet på følgende måter:

- 1- Organisasjonen fordeler arbeidsoppgavene mellom medlemmene, og dette gjør at medlemmene kanaliserer og begrenser sin oppmerksomhet til oppgavene sine.
- 2- Organisasjonen etablerer standardprosedyrer, rutiner som viser hvordan en bestemt oppgave skal utføres, og dette gjør det lettere for medlemmene, siden de ikke trenger å bestemme hvordan oppgaven skal gjøres hver gang.
- 3-Organisasjonen etablerer formelle roller, og medlemmene må handle ut fra hvilke forventninger som er knyttet til disse formelle rollene.
- 4- Beslutninger overføres ned, opp og sideveis i organisasjonen ved å etablere systemer basert på autoritet og innflytelse. Den mest kjente formen for slike systemer er et hierarki med formell autoritet. Minst like viktig er tildelingen av spesifikke formelle funksjoner til visse individer, som rådgivere, og uformelle systemer som vokser frem i organisasjonen, delvis basert på formell status og delvis basert på sosiale relasjoner.
- 5- Organisasjonen sosialiserer sine medlemmer. Gjennom opplæring og indoktrinering får medlemmene kunnskap, lojalitet og identifikasjon som hjelper dem til å ta beslutninger (Simon 1976:102-103).

Simons begrensede rasjonalitet er en grunnleggende forutsetning for denne oppgaven. Siden individer har kognitive begrensninger, kan de ha kjennskap til et begrenset antall alternativer og konsekvenser. Kognitive begrensninger gjør at individer ikke kan konsentrere seg om mange ting samtidig, og de må gjøre et valg. Ut fra en virkemiddel- modell (Egeberg 1989d:95) kan man forvente at ansattes plassering i organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur medfører relativt systematisk utvelgelse og påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

2.2.3 Organisasjonsstruktur

2.2.3.1 Organisasjonens formelle struktur

Formell organisasjonsstruktur dreier seg om et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer. Denne normative strukturen viser hvem som har rett og/eller plikt til å utføre oppgavene, hva oppgavene skal dreie seg om, og hvordan disse oppgavene skal utføres (Egeberg 1989a:18).

Organisering gjennom utforming av den formelle organisasjonsstrukturen skjer ved ulike grader av, og former for, spesialisering og samordning. Hvordan en organisasjon er spesialisert og samordnet, kan dels dreie seg om forholdet mellom posisjoner og underenheter som organisasjonen er sammensatt av, dels forholdet til større enheter som organisasjonen inngår i, og dels forholdet til andre organisasjoner som organisasjonen har tilknytning til (Christensen et. al. 2009:37).

I en byråkratisk organisasjonsform dreier den formelle strukturen seg om hierarki, arbeidsdeling og rutiner. Hierarki handler om over- og underordning mellom ulike vertikale nivåer i organisasjonen. En overordnet har rett til å instruere dem som er underordnet, og underordnet har ansvar for å rapportere til de overordnet. Hierarki innebærer også et karrieresystem hvor medlemmene har mulighet til å få opprykk ut fra sine kvalifikasjoner og prestasjoner (ibid:37). I forhold til hierarki er det hensiktsmessig å undersøke om det er noen sammenheng mellom ansattes stillingsnivå og deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Hvordan vurderer enhetsledere, avdelingsledere og medarbeidere denne samhandlingen?

Arbeidsdeling innebærer at organisasjonens oppgaver blir delt opp mellom ulike enheter. Arbeidsdelingen kan gjøres gjennom horisontal spesialisering eller vertikal spesialisering. Vertikal spesialisering vil si at ulike typer oppgaver er lagt til ulike nivåer i den samme organisasjonen eller til organisasjoner på ulike nivåer. Horisontal spesialisering betyr at ulike oppgaver er delt mellom ulike enheter på samme nivå. Det kan være for eksempel forskjellige avdelinger i samme enhet eller forskjellige enheter på samme nivå (Christensen et. al. 2009:38).

Administrasjonsteoretikeren Luther Gulick skiller mellom fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering: Formål, prosess, klientell og geografi (Gulick 1937:15). Organisering ut fra formål innebærer en arbeidsdeling etter formåls- eller sektorområder, for eksempel egne departementer for miljø, utdanning, helse, osv. Gulick nevner tre fordeler med å organisere etter formålsprinsippet: Ved å legge hele oppgaven under en direktør økes kontrollen over alle eksperter, enheter og tjenester, og dette øker muligheten for å realisere formålet. Publikum kan gi klare signaler om sine meninger, siden de forstår formålet lettere enn prosessen. Formålet er forståelig for alle ansatte fra topp til bunn, og dette gir bedre

motivasjon og helhetlig fokus på oppgaven. Ulempen er at det er umulig å dele opp alle regjeringens oppgaver i hovedsektorer som ikke overlapper hverandre. Det er også fare for at underliggende oppgaver ikke får nok fokus på grunn av hovedformålet. For eksempel får oppgaver relatert til barnehelse bedre oppmerksomhet når den er organisert under helsedepartementet enn om den er organisert under utdanningsdepartementet, fordi hovedfokuset i utdanningsdepartementet er skoler og utdanning (Gulick 1937:22).

Organisering ut fra prosessprinsippet innebærer å fordele oppgavene etter fremgangsmåten eller typen prosess som anvendes for å oppnå et formål (Christensen et. al. 2009:38). Organisering etter prosess gir bedre koordinering mellom teknisk ekspertise og spesialister. Den kan også gi bedre karrieremuligheter og kan stimulere profesjonelle standarder. Ulempen med organisering etter prosess er at fokuset kan rettes mer mot *hvordan* ting gjøres enn *hva* som faktisk gjøres, og dette kan hindre måloppnåelsen (Gulick 1937:24). Siden arbeidsdelingen (grensesnittet) mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter innebærer prosessspesialisering, er prosessspesialisering særlig relevant for denne studien.

Organisering ut fra klientprinsippet innebærer å samle alle saker som angår en bestemt gruppe av befolkningen i en organisasjonsenhet (Christensen et. al. 2009:38). En bestemt gruppe kan være for eksempel innvandrere, barn, eldre, ungdom, osv. Fordelen med denne typen organisering er at den gir en helhetlig tjeneste til sine klienter. De kan forholde seg til én organisasjon i stedet for flere. Når det gjelder ulempene med denne typen organisering, nevner Gulick to utfordringer. Den første er at man går glipp av fordelene med spesialisering. Dette fordi en person bør kunne mange oppgaver som trenger forskjellige typer kunnskap. Men Gulick nevner også at problemet kan løses gjennom å skape ny type spesialister som behersker den spesifikke kombinasjonen av sakene som er plassert i organisasjonen. Den andre ulempen er at det er vanskelig å dele befolkningen inn i grupper uten å skape konflikt og duplikasjon (Gulick 1937:25-26).

Organisering ut fra geografiprinsippet handler om at organisasjonsstrukturen gjenspeiler en territoriell oppdeling av samfunnet (Christensen et. al. 2009:39). Alle oppgavene samles innenfor et bestemt territorium, uansett hvilken sektor de tilhører eller hvilken prosess som anvendes for å oppnå formålet. Gulick uttrykker viktigheten av organisering etter geografiprinsippet slik: "...every department in every government of any size must be broken down geographically. In no other way can it reach the people who are to be served or who are to be controlled...."(1937:27). Organisering etter geografiprinsippet kan gjøre koordineringen av oppgavene innenfor et område lettere. Den gir også mulighet til å ta hensyn til lokale forskjeller (ibid:29).

Både horisontal og vertikal spesialisering er relevant for å belyse oppgavens problemstilling. Både ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er det flere avdelinger, enheter og team, og oppgavene er delt mellom disse. Den interne oppgavedelingen i disse enhetene handler om horisontal spesialisering. Med tanke på horisontal spesialisering, er det relevant å se på hvordan ansattes arbeidsoppgaver påvirker deres vurdering av samhandlingen. Dette gjelder altså den interne arbeidsdelingen ved NAV-kontorene og den interne arbeidsdelingen ved forvaltningsenhetene. Det er også etablert et grensesnitt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Denne arbeidsdelingen er komplisert og hybrid, i og med at arbeidsdelingen innebærer både horisontal og vertikal spesialisering. NAV-kontorene og forvaltningsenhetene spesialiserer seg på ulike ledd i en prosess-organisering. Det er fem hovedarbeidsprosesser: Motta krav/bestilling (HP1), informere (HP2), behandle sak (HP3), utbetale (HP4) og bistå og følge opp for arbeid og aktivitet (HP5). Innen disse prosessene skal NAV-kontorene spesialisere seg på å motta krav, informere og følge opp (HP1, HP2 og HP5), mens forvaltningsenhetene skal spesialisere seg innen saksbehandling og utbetaling (HP3 og HP4). Ut i fra dette kan man si at arbeidsdelingen mellom de to enhetene innebærer horisontal spesialisering. Samtidig er forvaltningsenhetene fylkesvise enheter, og de har samordningsansvar overfor alle NAV-kontorene i fylket. Det vil si at ut i fra styringsnivå-aspektet ligger forvaltningsenhetene på et høyere nivå enn NAV-kontorene. Dette betyr at oppgavene er delt mellom to enheter på ulike nivåer. Derfor innebærer arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene også vertikal spesialisering. I forhold til horisontal og vertikal spesialisering, er det hensiktsmessig å se på hvordan grensesnittet mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter påvirker samhandlingen mellom disse enhetene.

Formell organisasjonsstruktur i en byråkratisk organisasjon innebærer også mange rutiner. Rutiner dreier seg om regler og prosedyrer for hvem som skal utføre oppgavene og hvordan de skal utføres (Christensen et. al. 2009:38). De fem hovedprosessene som er nevnt over er også formelle rutiner og viser hvem som har ansvar for prosessen, hvor i arbeidsprosessen ansvaret går over fra en enhet til en annen enhet, hva som skal videresendes til neste enhet, og hvor lang tid en enhet kan bruke for å utføre sin oppgave i en arbeidsprosess (NAV's rapport 2010:54). Disse rutinene har betydning for god saksflyt og samhandling mellom enhetene.

Et annet viktig element som handler om en organisasjons formelle struktur, er organisasjonsstørrelse. Størrelse dreier seg om antall stillinger i organisasjonen og kan indikere organisasjonens kapasitet til å utføre sine oppgaver. Ifølge Egeberg (1989b:82) kan

organisasjonsstørrelse påvirke sammenhengen mellom formell struktur og faktisk beslutningsatferd. Når en hierarkisk organisasjon når en viss størrelse, øker sannsynligheten for at de enkelte delene organisasjonen består av begynner å opptre på egne premisser. I denne sammenheng betyr dette at kontorstørrelsen kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Organisasjonens formelle struktur, altså grader av og former for arbeidsdeling, rutiner og hierarki, legger føringer på medlemmenes beslutningsadferd i offentlige organisasjoner (Christensen et. al. 2009:43). Beslutningstakere har begrenset tid, oppmerksomhet og analysekapasitet. De har ikke mulighet til å ha oversikt over alle mål, alternativer og de mulige konsekvensene av disse alternativene. Derfor må de velge ut noen få alternativer som de kan gi oppmerksomhet. Organisasjonens formelle struktur gir medlemmene avgrensede mål og hensyn som de skal vektlegge, og begrenser hvilken informasjon om alternativer og konsekvenser som de kan skaffe seg, og påvirker dermed deres beslutningsadferd (ibid). Det er mange studier som viser sammenhengen mellom formell struktur og faktisk beslutningsadferd. Et eksempel på disse studiene er Egebergs studie av departementer og direktorater, hvor han viser effekten av vertikal spesialisering på beslutningsadferd. Han sammenligner departementer og direktorater og viser at politiske signaler blir betydelig redusert når man passerer organisasjonsgrenser vertikalt. For de ansatte i departementene er politiske signaler de viktigste hensyn, mens for ansatte i underordnede organisasjoner er klienthensyn og ansattes interesser viktigere (Egeberg 1989d:100).

2.2.3.2 Forventninger relatert til formell organisasjonsstruktur

Ut i fra teorien om organisasjonens formelle struktur skissert over, og de relevante variablene i datasettet, kan jeg formulere fem forventninger. Disse forventningene er knyttet til organisasjonsstørrelse (bare for NAV-kontorene), ansattes formelle roller i organisasjonen (stillingsnivå), arbeidsdeling innen NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (ansattes hovedarbeidsoppgaver), arbeidsdeling mellom disse to enhetene (grensesnitt) og ledelsens aktive arbeid for å få til god samhandling mellom enhetene.

Egeberg (1989b:82) har funnet at jo større organisasjonen blir, desto svakere blir samsvaret mellom formell struktur og faktisk atferd i hierarkiske organisasjoner. Jo større organisasjonen blir, jo større blir risikoen for at organisasjonens deler begynner å fungere separat (ibid.:90). Den første pilotundersøkelsen viste at kontorstørrelse hadde betydning for hvor positivt medarbeidere og ledere vurderte ulike sider ved NAV-kontoret (Alm

Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:23). Man kan forvente at størrelsen (antall ansatte) kan ha betydning for arbeidsdelingen ved kontorene. En vanlig arbeidsdeling ved NAV-kontorene er deling av kontoret i mottaks- og oppfølgingsavdelinger. NAV-evalueringsundersøkelsen fra 2008 viste at kontorstørrelsen har betydning for innholdet av mottaket. Det vil si at mottaket fungerer som en resepsjon som sender alle sakene videre eller fungerer som en avdeling hvor det skjer avklaring og korttidsoppfølging (ibid:24). Ut i fra disse erfaringene kan det ventes at kontorstørrelsen kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter:

Ansatte ved store NAV-kontorer vurderer samhandlingen med forvaltningsenhetene mer negativt enn ansatte ved små NAV-kontorer.

Ut i fra det instrumentelle perspektivet kan man forvente at den formelle rollen eller posisjonen en ansatt har i organisasjonen, vil påvirke den ansattes beslutningsatferd. Derfor rettes den andre forventningen mot ansattes formelle rolle i organisasjonen (stillingsnivå). Er det noen forskjeller mellom enhetsledere, avdelingsledere og medarbeidere når det gjelder vurderingen av samhandlingen? Hvilke forventninger er knyttet til disse stillingsnivåene? I en hierarkisk organisasjon er det slik at jo høyere man sitter i hierarkiet, jo mer informasjon får man, og bredere perspektiv og mer helhetlig forståelse av handlingene. Egeberg og Sætren (1999:86) hevder at ledere er en del av to enheter. De er en del av den enheten de styrer, og gjennom den hierarkiske kommandolinjen representerer de sine enheter i møte med overordnede myndigheter. I dette tilfellet representerer lederne for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene sine enheter i møte med fylkesdirektøren. Det vil si at lederne har mer kontakt med både andre enhetsledere på samme nivå og ledere fra overordnede enheter. Dette kan bety at de har bedre forståelse av hvordan tingene henger sammen, og de får flere signaler fra overordnede myndigheter. Det kan tenkes at kontakten med overordnede myndigheter gir positive signaler til enhetslederne. Dette fordi i det instrumentelle perspektivet har ledelsen makt til å gjøre endringer for å oppnå ønskede mål i organisasjonen. Ut fra en mål-middel-rasjonalitetstankegang man kan forvente at ledelsen vil gjøre endringer som de regner med skal ha positive effekter. Det vil si at lederne må være positive til de endringene som de selv gjør. Derfor kan man forvente at jo mer kontakt man har med overordnede myndigheter, desto mer positive signaler bør man få. På den andre siden kan medarbeidere være nærsynte, siden de bare er opptatt av sine egne saksområder. I tillegg har medarbeiderne mer kontakt med brukerne enn lederne. Hvis saksflyten/ samhandlingen ikke fungerer mellom enhetene, må

medarbeiderne svare for brukerne. Det er altså saksbehandlerne som må samhandle hver dag, og de opplever flere utfordringer i forhold til samhandlingen enn lederne. Ut i fra dette forventer jeg:

Enhetsledere vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeidere.

Avdelingslederne har en mellomposisjon i den hierarkiske strukturen. De er underordnede for enhetslederne og overordnede for medarbeiderne. Grunnen til at jeg forventer at enhetslederne vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne, er deres kontaktmulighet med overordnede myndigheter. Enhetslederne representerer sin enhet i møte med fylkesdirektøren, for eksempel. Vi vet fra tidligere studier (Jacobsen 1989, Egeberg 1989c, Simon 1976) at kontakten påvirker beslutningsadferden. Siden avdelingslederne ikke har like mange kontaktmuligheter som enhetslederne, jeg forventer ikke noen særlig forskjell mellom avdelingsledere og medarbeidere:

Det antas ikke å være forskjeller mellom avdelingsledere og medarbeidere når det gjelder vurderingen av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Ut i fra det instrumentelle perspektivet kan man forvente at hvilke arbeidsoppgaver ansatte har kan påvirke deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Siden mennesker har begrenset kognitiv kapasitet, kan de ikke konsentrere seg om alle mulige alternativer og deres konsekvenser når de tar avgjørelser. Derfor konsentrerer beslutningstakere seg først og fremst om sine hovedarbeidsoppgaver og velger alternativer som er relevante for disse.

Både ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene deles oppgavene etter ytelsesområde. Ut i fra hovedarbeidsoppgavevariabelen i datasettet, kan disse ytelsene hovedsakelig grupperes i to hovedområder: I NAV-kontorene er disse hovedområder knyttet til arbeid og aktivitet og ytelsene knyttet til sosialtjenester. I forvaltningsenhetene, derimot, er en vanlig arbeidsdeling mellom familieområdet og arbeidsområdet. Ytelsene som Arbeids- og velferdsetaten forvalter, kan deles inn i to hovedgrupper: Ytelser med aktivitetskrav og ytelser uten aktivitetskrav. Ytelser med aktivitetskrav handler om arbeidsrelaterte ytelser. Arbeidsdelingen er ulik for de to hovedtypene av ytelser. For ytelser uten aktivitetskrav er NAV-kontorets oppgaver begrenset til å motta krav og å drive informasjonsarbeid. Når det gjelder ytelser med aktivitetskrav, derimot, har NAV-kontorene mer ansvar. De skal foreta

vurderinger i saksbehandlingsprosessen, og de skal følge opp brukerne med tanke på arbeid og aktivitet. Dette gjør at innen arbeids- og aktivitetsområdet, trengs mer samhandling enn i arbeidet med familieytelser. Siden saksbehandlingsprosessen (HP3) er delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, kan arbeidsdelingen være mer uklar for ytelsene med aktivitetskrav. Derfor kan ytelsesområdet en ansatt jobber med, påvirke vurderingen av samhandlingen. For å kunne sammenligne NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, vil jeg se på forskjellen mellom dem som jobber med arbeids- og aktivitetsytelser og de andre type ytelser. Selv om ”andre ytelser” inkluderer forskjellige typer ytelser for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, er arbeids- og aktivitetsytelser felles for begge enhetene.

De som jobber med arbeids- og aktivitetsytelser kan vurdere samhandlingen mer negativt enn dem som jobber med andre typer ytelser.

Ut i fra det instrumentelle perspektivet, kan man forvente at arbeidsdelingen (grensesnittet) mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene påvirker samhandlingen mellom disse enhetene. Grensesnittet mellom disse enhetene innebærer både horisontal og vertikal spesialisering og handler dermed om organisasjonens formelle struktur. Arbeidsdelingen innebærer en horisontal spesialisering, siden det er prosessprinsippet som ligger til grunn for denne arbeidsdelingen. Både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene jobber med samme oppgaveløsninger, men de har ansvar for forskjellige ledd i arbeidsprosessen. NAV-kontorene har ansvar for arbeidsprosessene med å motta krav, informere og følge opp brukere. Forvaltningsenhetene har hovedansvaret for saksbehandling og utbetaling av ytelser. På den andre siden er NAV-kontorene lokale, mens forvaltningsenhetene er fylkesvise. Derfor innebærer arbeidsdelingen også vertikal spesialisering. Ansvar for saksbehandlingen av noen ytelser med aktivitetskrav er delt mellom disse enhetene. NAV-kontorene har ansvar for å vurdere brukernære vilkår for disse ytelsene, mens forvaltningsenhetene har ansvar for å vurdere om de øvrige rettslige vilkårene er oppfylt eller ikke, fatte endelig vedtak og iverksette utbetalingen.

For at saksflyten og samhandlingen skal fungere bra, er det helt avgjørende at grensesnittet mellom enhetene er klart definert og at alle ansatte vet hvem som har ansvar for prosessen, hva prosessen handler om, når skal en sak sendes til den andre enheten og hvilken dokumentasjon som skal følge med oversendelsen. Hvis grensesnittet ikke er klart nok, er det risiko for dobbeltarbeid, økt saksbehandlingstid og restanser. Derfor forventer jeg:

De som mener at uklart grensesnitt mellom enhetene i stor eller noen grad er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at uklart grensesnitt i liten grad er en hindring.

Det instrumentelle perspektivet oppfatter organisasjon som et verktøy som ledelsen kan bruke for å oppnå ønskede mål. Dette innebærer at ledelsen har mulighet og evne til å bruke forskjellige virkemidler for å påvirke organisasjonsmedlemmenes beslutningsadferd i en ønsket retning. Dette betyr at siden god saksflyt og samhandling mellom enhetene er et ønsket mål, skal lederne jobbe for å realisere dette. Derfor kan det forventes at ledernes arbeid for få til god samhandling mellom enhetene, kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Ut i fra dette forventer jeg:

De som mener at ledelsen i egen enhet i stor eller i noen grad har jobbet aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene, vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som mener at ledelsen i liten grad har jobbet for å få til god samhandling.

2.2.4 Organisasjonens fysiske struktur

2.2.4.1 Generelt om organisasjonenes fysiske struktur

Ifølge Egeberg (1989a:19) handler organisasjonens fysiske struktur om bygninger, lokaler, innredninger og maskiner, og disse faktorene har hatt liten plass i studier av politisk-administrative prosesser. Likevel finnes det en del studier som viser at fysisk struktur har betydning for faktisk beslutningsadferd. Egeberg, i sin studie av norske departementer, studerte betydningen av beslutningstakernes bygningsmessige plassering for deres beslutningsadferd. Han fant at fysisk struktur hadde en selvstendig betydning for å skape særlig ansikt-til-ansikt-kontakt, og denne kontaktformen hadde betydning for utførelsen av de daglige oppgavene (Egeberg 1989c:141). Han anser kontakten som viktig for at ulike hensyn blir sett i sammenheng med hverandre. Dermed konkluderer han med at fysiske arrangementer kan brukes til å øke koordineringspresset på bestemte aktiviteter. Det vil si at hvis man ønsker å ivareta flere hensyn samtidig, kan disse aktivitetene arrangeres fysisk nær hverandre, for eksempel i samme bygning eller etasje (ibid:144-145). Simon legger også vekt på at ansikt-til-ansikt-kontakt er viktig for beslutningsadferden, og hyppigheten av denne typen kontakt er avhengig av fysisk nærhet (1976:158).

En annen studie som viser sammenhengen mellom fysisk struktur og beslutningsatferd, er gjort av Dag Ingvar Jacobsen. Han studerte effektene av fysiske flyttinger av norske departementsenheter i perioden 1982-85. Han fant at enheter som flyttet nærmere andre enheter i eget departement fikk økt kontakt med disse enhetene. Kontakten er viktig fordi den gir bedre mulighet til å argumentere for synspunkter, og dermed øker muligheten til innflytelse i beslutningsprosessen. Samtidig gir økt kontakt ledelsen bedre mulighet for styring og kontroll. Derfor fikk enhetene som flyttet nærmere de andre enhetene i eget departement, mer innflytelse i beslutninger, og de opplevde at styringen og koordineringen av eget departement ble bedre. Enheter som flyttet ut, opplevde mindre kontakt og fikk dermed mindre innflytelse (Jacobsen, 1989:151-162).

En annen viktig dimensjon ved fysisk struktur, handler om maskiner og teknologi. Scott og Davis uttrykker sammenhengen mellom IKT-systemer og beslutningsadferd på denne måten: "The new ICT-systems - variously combining microelectronics, computer systems, and telecommunications - affect not only the gathering and transmission of information, but also its use in decision making" (2007:136). Huber hevder at informasjonsteknologi hjelper til med å identifisere problemer og løsningsalternativer, øker tilgjengeligheten til relevant informasjon på kort tid, og dette fører til effektivitet og kvalitet i beslutningstakingen (Scott og Davis, 2007:136).

2.2.4.2 Forventninger ut fra organisasjonens fysiske struktur

For å kunne sammenligne NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, har jeg valgt å analysere disse to enhetene separat. Derfor kan jeg ikke måle effekten av den fysiske avstanden mellom enhetene på samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene direkte gjennom en regresjonskoeffisient i modellen. Derfor har studien bare en fysisk struktur- variabel som handler om IKT-systemet.

Den etablerte arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, er helt avhengig av et IKT-system som støtter denne arbeidsdelingen. Enhetene er fysisk lokalisert på forskjellige steder, og begge enheter jobber med den samme oppgaveløsningen, men de har ansvar for forskjellige arbeidsprosesser. Det betyr at når en enhet er ferdig med den prosessen som den har ansvar for, skal saken sendes videre til den andre enheten. Alt dette gjør informasjonsveksling mellom enhetene helt nødvendig. For at dokumentene ikke skal forsvinne mellom enhetene, og at informasjonen skal sendes på en effektiv måte, er det

nødvendig å ha et moderne IKT-system, hvor det er mulig å skanne kravet som er mottatt og sende det elektronisk til den enheten som har ansvar for den aktuelle oppgaven.

IKT-systemets viktighet kommer til uttrykk i både NAV-proposisjonen og de to rapportene som er utarbeidet av ekspertgruppa som vurderte oppgave- og ansvarsdelingen i NAV. Det fremkommer i NAV-proposisjonen at for å realisere målene som er satt for NAV-reformen, er det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester, og som understøtter behovet for nye arbeidsprosesser. Dette gjelder både selvbetjeningsløsninger som retter seg direkte til brukerne og interne saksbehandlingsløsninger. For å kunne håndtere et meget bredt tjenestespekter på en helhetlig måte, på tvers av geografi og den enkelte saksbehandlers kompetanse, er det helt nødvendig at kontroller, retningslinjer og rutiner er bygd inn i IKT-løsningene (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 80).

Ekspertgruppa er enig med Bondevik II-regjeringen om viktigheten av IKT-løsninger. Gruppa mener at gode IKT-løsninger for både saksbehandlingssystemer og selvbetjeningsløsninger er sentrale rammebetingelser for økt effektiviteten i arbeids- og velferdsforvaltningen, og for å skape bedre tjenester til brukerne og økt kvalitet i samhandlingen og saksbehandlingen. Gruppa mener også at IKT-modernisering kan bidra til betydelige forbedringer i forhold til saksflyt og informasjonsdeling på tvers av enhetene i den interne saksbehandlingen og mot eksterne samarbeidspartnere. Gode IKT-løsninger vil redusere manuelle operasjoner og kan frigjøre mer tid til oppfølging. Nye IKT-systemer kan også gi bedre mulighet for intern kontroll og systemstøtte for håndtering av avvik i arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (Sluttrapport 2010:68). Ut i fra dette forventer jeg:

De som mener at dårlige IKT-systemer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at dårlige IKT-systemer ikke er en hindring for det samme.

2.2.5 Organisasjonens demografiske struktur

2.2.5.1 Generelt om organisasjonens demografiske struktur

Organisasjonsdemografi handler om hvordan organisasjonens enheter er sammensatt med hensyn til forskjellige trekk ved personalet, som kjønn, alder, utdanning, tjenestetid og sosial og

geografisk bakgrunn (Roness, 2005:235). Organisasjonsmedlemmenes egenskaper antas å påvirke deres beslutningsadferd. Ut fra den instrumentelle tenkningen kan ledelsen gjennom en bevisst rekrutteringspolicy påvirke beslutningsadferden i en ønsket retning. Det vil si at ledelsen kan bruke demografiske variabler som virkemiddel for å oppnå bestemte mål og verdier i organisasjonen. For eksempel, om rettssikkerhet er det viktigste hensynet i en organisasjon, kan ledelsen rekruttere flere ansatte med juridisk utdanning.

Det er studier som har tatt seg av organisasjoners demografiske profil og hvilke effekter denne hadde på beslutningsadferden. Et eksempel på disse studiene er Inger Marie Stigens studie av kollegiale organer som er knyttet til etatens sentrallidelse. Hun studerte alle faste medlemmer med stemmerett i 20 styrever og råd tilknyttet etatsledelsen i direktorater. Studiens uavhengige variabler var medlemmenes kjønner, bosted, yrke og tjenestetid. Hun studerte hvordan medlemmenes egenskaper påvirket deres kontakt med ulike institusjoner, vektlegging av ulike signaler og hensyn når de tok avgjørelser, og deres tilbøyelighet til å være uenige i forslag til beslutninger. Hun fant at kjønnsvariabelen hadde en selvstendig effekt på alle de tre avhengige variablene som er nevnt over. Kvinner hadde mindre kontakt med etatsledelsen, de var mindre villige til å legge stor vekt på signaler fra det politiske/administrative styringsnivået, og de følte seg oftere uenige i beslutningene. Medlemmenes bosted hadde effekt på kontakten med den lokale statlige eller kommunale forvaltningen. Tilhørighet til yrkesgrupper hadde også visse effekter ved at medlemmene som hadde et yrke i privat sektor hadde bedre kontakt med private bedrifter og foretak. Hun fant også at hensynet til berørte parter avtok med økende tjenestetid i det kollegiale organet (Stigen, 1989:114-131).

Det er klart at Stigens studie og denne oppgaven handler om to forskjellige organisasjonstyper. NAV-kontorer og forvaltningsenheter er *hierarkiske* organisasjoner, mens styrever og råd, som Stigen studerte, er *kollegiale* organisasjoner. Ifølge Lægreid og Olsen (1978) gir over- og underordningsforholdet i hierarkiske organisasjoner bedre mulighet for direkte kontroll og regulering av medlemmenes adferd. Muligheten for livslange karrierer gir bedre sosialisering- og disiplineringspotensiale til de byråkratiske organisasjonene. Stigen hevder at disse forutsetningene i mindre grad vil være til stede i kollegiale organer (Stigen, 1989:116).

Det er imidlertid ikke vanskelig å finne andre studier som er gjort innen hierarkiske organisasjoner. Et eksempel på en slik studie er Tom Christensens studie av innovasjonsatferd i sentralforvaltningen (Christensen 1989:165-173). For å forklare variasjon i innovasjonsatferd, sammenlignet han organisasjonsdemografiske variabler med

organisasjonsstrukturelle variabler. Jeg vil bare konsentrere meg om demografiske variabler og effektene av disse på innovasjonsadferden i hans studie. De uavhengige variablene i analysen var utdanningsnivå, utdanningstype, kjønn, tjenestetid, alder og horisontal rekruttering (det vil si de som ikke er rekruttert fra bunnen av organisasjonen). Den avhengige variabelen, innovasjonsadferd, besto av seks typer innovasjon. Disse var endringer i regler, policy, organisasjonsstruktur, teknologi, rekruttering og fysisk struktur. I forhold til de demografiske variablene fant han at utdanning i sterkest grad forklarte variasjonen i innovasjonsadferd. For flere typer av innovasjon var initiativ til endring minskende med økende andel av jurister og sosialøkonomer i avdelingen. Et annet funn var at økende kvinneandel i avdelingen hadde sammenheng med økende initiativ til endringer i policy, tiltak og tjenester. Ansatte i avdelinger karakterisert av middels gjennomsnittlig tjenestetid skåret høyest i forhold til initiativ til endring av policy, tiltak og tjenester. Initiativ til å endre teknologi minsket med økende alder. De som var horisontalt rekruttert skåret høyt på de fleste innovasjonstypene (Christensen 1989: 176-179).

2.2.5.2 Forventninger ut i fra demografisk struktur

Hvilke egenskaper hos ansatte kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene? De fleste undersøkelser som handler om demografisk struktur, viser at utdanning, alder, tjenestetid og kjønn har effekt på beslutningsadferden. Men i survey-dataene som jeg skal bruke i denne studien, har jeg dessverre ikke utdanning, alder og tjenestetid som variabler. Det er bare tre variabler som er relevante for den demografiske strukturen. Disse er kjønn, opplæring og tidligere etatsbakgrunn. Blant disse kan tidligere etatsbakgrunn være relevant både i forhold til demografisk struktur og organisasjonskultur. Det er klart at ansattes tidligere etatstilørighet gir dem spesifikk erfaring, og disse erfaringene kan påvirke de ansattes beslutningsadferd i den nye organisasjonen. Men siden tidligere Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten hadde hver sin etablerte organisasjonskultur, er det kanskje mer riktig å anvende denne variabelen under organisasjonskultur. Derfor blir det to variabler som er relevante som demografiske variabler: Kjønn og opplæring.

Det finnes flere studier av både kollegiale og hierarkiske organer som viser at kjønn har selvstendig effekt med hensyn til kontaktmønster. Et eksempel på disse er Stigens studie, som er nevnt over (Stigen 1989:114-131). Det finnes også studier som viser sammenhengen mellom kontakt og beslutningsadferd (Egeberg 1989c, Jacobsen 1989). Ut i fra disse studiene

kan man forvente at kjønn kan påvirke vurderingen av samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

I dette tilfellet kan man tenke seg at kvinner kan ha forskjellige kontaktmønstre enn menn. Jeg forventer at denne forskjellen særlig gjelder for uformelle kontakter. Vi vet at halvparten av de ansatte i forvaltningsenhetene og en tredjedel av de ansatte i NAV-kontorene har bakgrunn fra Trygdeetaten. Det vil si at en del av dem er tidligere kolleger. Det er høyst sannsynlig at de opprettholder kontakten, særlig i form av uformell kontakt utenom arbeidstiden, og kvinner setter mer pris på uformell kontakt enn menn. Uformell kontakt kan påvirke beslutningsatferden på to måter. For det første kan den gi mulighet for kolleger til å utveksle erfaringer og meninger. I dette tilfellet kan de for eksempel dele sine positive eller negative meninger om samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. For det andre kan det tenkes at denne uformelle kontakten som foregår utenom arbeidstiden, kan gi bedre kontaktmuligheter også i arbeidstiden. Det er rimelig å tenke at det er lettere for en medarbeider ved et NAV-kontor å kontakte en medarbeider ved forvaltningsenheten som var en tidligere kollega og som man fortsatt er venner med, enn å ta kontakt med noen de ikke kjenner i det hele tatt. Ut i fra dette forventer jeg:

Kvinnelige ansatte vurderer samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene mer positivt enn deres mannlige kolleger.

Ut i fra teorien om begrenset rasjonalitet, kan man forvente at ansattes kompetanse vil kanalisere deres oppmerksomhet til noen få alternativer, og dermed påvirker beslutningsadferden. Det vil si at hvilken kompetanse ansatte har, kan påvirke deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Viktigheten av kompetanse kommer til uttrykk i både NAV-proposisjonen og i begge rapportene til ekspertgruppa. Det fremkommer i NAV-proposisjonen at for at en reorganisert arbeids- og velferdsforvaltning skal realisere de oppsatte målene, er det helt avgjørende at den har den nødvendige kompetansen. Proposisjonen sier også at regjeringens forslag til organisasjonsreform vil medføre et kompetansebehov, blant annet av hensyn til breddekompetansen i en felles førstelinjetjeneste, kompetanse som gjør økt desentralisering av oppgaver mulig, kompetanse for økt bruk av skjønn, for eksempel i vurderingen av arbeidsevne, samhandlings- og veiledningskompetanse, og kompetanse om arbeidslivets behov (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 95). Proposisjonen sier også at departementet skal møte

disse kompetanseutfordringene gjennom systematisk kompetansekartlegging, og iverksette målrettede kompetansefremmende tiltak i den nye arbeids- og velferdsetaten (ibid).

Ekspertgruppa hevder også i sin sluttrapport (2010:72) at medarbeidere med høy kompetanse på sine ansvarsområder er en viktig forutsetning for at arbeidsdelingen og saksflyten mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene skal bidra til god måloppnåelse. Ifølge ekspertgruppa innebærer kompetansebehovet for NAV-kontorene oppfølging og veiledning mot arbeid og aktivitet. For forvaltningsenhetene innebærer det særlig kompetanse på forvaltningsoppgaver og juridisk kompetanse. For begge enhetene kreves kompetanse på verktøy og IKT-systemer. Ekspertgruppa nevner også at en velfungerende arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter i tillegg forutsetter felles forståelse av ansvarsdelingen og samhandlingen, og at de ansatte i begge enheter anerkjenner hverandres roller og kompetanse (Sluttrapport 2010:72).

I arbeids- og velferdsetaten er kompetansebyggingen dels et sentralt ansvar som ivaretas av direktoratet, dels et ansvar som ivaretas av fylkeskontorene og den enkelte enhet. I løpet av iverksettingen av NAV-reformen, ble det gjennomført sentralt initierte kompetanseprogrammer. De viktigste av disse er knyttet til etableringen av NAV-kontorene, pensjonsreformen, arbeid og psykisk helse, arbeidsevnevurdering og arbeidsavklaringspenger. Samtidig har fylkesmannen i samarbeid med kommunene, gjennomført sentralt initiert opplæring knyttet til innføringen av kvalifiseringsprogrammet (NAV's rapport 2010:105). Det ble også gjennomført sentralt initiert opplæring knyttet til etableringen av forvaltningsenhetene og innføringen av ny arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Denne opplæringen handlet om roller og samhandling, IKT-støtte i saksbehandlingen, rutiner og dokumentasjonskrav (NAV's rapport 2010:51).

Man ser at det er en instrumentell tankegang som ligger bak disse opplæringstiltakene. Ledelsen iverksetter opplæringstiltak bevisst for å fremheve kompetansebygging, noe som i sin tur skal hjelpe til med å oppnå målene med reformen. Ut i fra denne bakgrunnen forventer jeg:

De som har fått tilstrekkelig opplæring, vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som ikke har fått det.

2.3 Institusjonell teori

2.3.1 Generelt om institusjonell teori

Institusjonelle perspektiver legger vekt på betydningen av uformelle normer og verdier i en organisasjon. Instrumentell teori mener at den formelle organisasjonsstrukturen legger føringer på medlemmenes handlingsvalg og skaper kapasitet til å realisere bestemte mål og verdier. Institusjonelle perspektiver åpner derimot for at organisasjonene har sine uformelle regler, verdier og normer, og disse har en selvstendig innflytelse på medlemmenes beslutningsatferd (Christensen mfl. 2009:13).

Den amerikanske organisasjonsforskeren Philip Selznick (1997:19) uttrykker forskjellen mellom organisasjon og institusjon på denne måten:” Organisasjon refererer til et utskiftbart redskap, et hensiktsmessig instrument som er utformet for å gjøre en jobb. En institusjon er på den annen side snarere et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk - en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme”.

Selznick (1997:25) sier at institusjonalisering er en prosess. Institusjonalisering er noe som skjer i organisasjoner over tid og avspeiler organisasjonenes historie, menneskene som har inngått i den, verdiene de har skapt, og måten den har tilpasset seg sine omgivelser på. Han hevder at organisasjoner begynner som redskap, men over tid får de ytterligere mening ved de sosiale og psykologiske funksjoner de fyller, og da får de en verdi i seg selv (ibid:28). De uformelle normene og verdiene organisasjonen utvikler over tid, skaper et sterkere sosial felleskap i organisasjonen, men samtidig gjør de organisasjonen mer kompleks og mindre fleksibel og tilpasningsdyktig overfor nye krav og forandringer (Christensen et. al. 2009:52).

Christensen et. al. (2009:14) skiller mellom to varianter av institusjonelle perspektiver. Kulturperspektivet fokuserer på interne uformelle normer og verdier i organisasjonen, mens myteperspektivet fokuserer på de verdiene og normene som finnes i organisasjonens omgivelser. Det første perspektivet er mest relevant for denne oppgaven.

2.3.2 Kulturperspektivet

Kulturperspektivet vektlegger de uformelle normene og verdiene som organisasjon utvikler over tid, og betydningen av disse for medlemmenes beslutningsadferd. Christensen et.al. (2009:53) oppfatter organisasjonskulturen som noe de ansatte kan lære om, og kan sosialiseres til, etter en viss tid i organisasjonen. Organisasjonskulturen samler og integrerer organisasjonsmedlemmene, og skaper gjensidig tillit og felles verdier i organisasjonen (ibid.:54).

I motsetning til det instrumentelle perspektivet, der organisasjonsmedlemmene handler ut fra konsekvenslogikk, legger kulturperspektivet vekt på logikken om passende atferd. Logikk om passende atferd vil si at når man skal treffe beslutninger i offentlige organisasjoner, handler man ikke ut fra egeninteresse eller rasjonelle kalkulasjoner, men ut fra oppfatningen om hva som er rimelig eller akseptabel atferd (Christensen et. al. 2009:54). Passende adferd innebærer at organisasjonsmedlemmene vil bruke kulturelle normer for å kople situasjoner og identiteter. Det vil si at beslutningstakerne vurderer hvilke identiteter de har, hvilken situasjon de står overfor, og ut fra kulturelle normer og verdier i organisasjonen, hva som er rimelig og akseptabelt ut fra den gitte identiteten og situasjonen (ibid).

Gjennom sosialisering til uformelle normer og verdier, enten dette skjer på en aktivt indoktrinerende måte eller gjennom passiv tilpasning, kan medlemmene lære seg å kople situasjoner og identiteter på en systematisk måte. Logikken om hva som er passende gjør det mulig for medlemmene å handle i komplekse situasjoner, og gir effektivitet i oppgaveløsningen (Christensen et. al. 2009:56).

Et annet viktig element som kulturperspektivet vektlegger, er *stiavhengighet*. Stiavhengighet dreier seg om at de kulturelle normene og verdiene som ble etablert i organisasjonens begynnende år vil ha betydning for organisasjonens framtidige utvikling (Christensen et. al. 2009:62). Krasner (1988:67) er også enig i at tidligere institusjonelle beslutninger vil begrense institusjonenes framtidige muligheter.

Christensen et. al. ser stiavhengighet som et tveegget sverd som gir både muligheter og begrensninger (2009:63). På den ene siden gir stiavhengighet stabilitet og dybde i de kulturelle normene og verdiene i en organisasjon, slik at det blir lettere for organisasjonsmedlemmene å bestemme hva som er passende atferd. På den andre siden gjør stiavhengighet organisasjonen og dens medlemmer mindre fleksible og mindre villige til endring (ibid).

Stiavhengighet og høy grad av institusjonalisering kan øke avstanden mellom formålet med en reform og den faktiske effekten av reformen. Derfor er organisasjonskultur et viktig aspekt som regnes med når man vedtar og iverksetter reformer i institusjonaliserte organisasjoner. Ifølge Krasner (1988:76) er graden av institusjonalisering avhengig av to dimensjoner: Vertikal dybde og horisontal bredde. Horisontal bredde referer til hvor integrert institusjonen er internt. Vertikal dybde handler om i hvilken grad organisasjonsmedlemmene identifiserer seg med de institusjonelle normene og verdiene i organisasjonen. Høy grad av vertikal dybde og horisontal bredde vil si at organisasjonen er sterkt institusjonalisert, og dette indikerer større motstand mot endringer i organisasjonen.

2.3.3 Forventninger ut fra kulturperspektivet

Både ansatte i forvaltningsenhetene og de lokale NAV-kontorene har bakgrunn fra tidligere Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. Det er også en del av de ansatte som er rekruttert eksternt etter NAV-reformen. I ekspertrapporten (2010:94) fremkommer det at 45 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene kommer fra Trygdeetaten, 8 prosent fra lokale Aetatkontorer, 8 prosent fra Aetat forvaltning og 7 prosent fra andre enheter. Andelen nyansatte er 32 prosent. I de lokale NAV-kontorene kommer 31 prosent fra Aetat, 33 prosent fra Trygdeetaten, 1 prosent fra Aetat forvaltning, og 2 prosent fra andre enheter. Andelen av nyansatte i NAV-kontorene er 33 prosent.

Ut fra kulturperspektivet kan man forvente at ansattes tidligere etatsbakgrunn kan påvirke deres beslutningsadferd. Denne påvirkningen kan skje gjennom de to hovedelementene som kulturperspektivet legger vekt på: Uformelle normer og verdier, og stivhengighet. Det er rimelig å tenke at alle tre etatene har utviklet sine uformelle normer og verdier gjennom årene. Christensen et. al. (2009:61) poengterer kulturforskjellene mellom de tre etatene og sier at kulturen fra Trygdeetaten er regelorientert, kulturen fra Aetat konsekvensorientert, og kulturen fra sosialetaten er mer skjønnsbasert og lokalpreget. Ansatte tar med seg den tidligere etatens kultur og tradisjoner til den nye etaten som de jobber i. De bruker den tidligere etatens uformelle normer og verdier for å koble identiteter og situasjoner og bestemme hva som er passende atferd.

Forventninger ut i fra kulturperspektivet rettes særlig mot stivhengighet. Når det gjelder stivhengighet bør man se på om er det noen historiske forskjeller mellom de tre etatene som kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Før NAV-reformen hadde Aetat etablert forvaltningsenheter i 13 fylker. Disse forvaltningsenhetene behandlet og fattet vedtak om dagpenger og attføringspenger (NAV's rapport 2010:28). Det er nevnt over at 16 prosent (Aetat og Aetat forvaltning til sammen) av de ansatte i forvaltningsenhetene og 32 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene har bakgrunn fra Aetat. Det vil si at disse ansatte har erfaring med samhandling mellom de lokale Aetatkontorene og Aetat forvaltning. Det er klart at dette bare gjelder dagpenger og attføringspenger, men likevel må det være arbeidsdeling og samhandling mellom lokale Aetatkontorer og forvaltningsenheten. Man kan anta at denne erfaringen ansatte bringer med seg inn i dagens NAV-kontorer og forvaltningsenheter, kan påvirke samhandlingen mellom disse enhetene. Ut i fra dette forventer jeg:

Ansatte som har bakgrunn fra Aetat, vurderer samhandlingen mer positivt enn både ansatte som har bakgrunn fra Trygdeetaten og sosialtjenesten, og de som er nyansatte.

3 Metode

3.1 Innledning

Metode handler om framgangsmåter man kan benytte for å besvare et vitenskapelig spørsmål (Hellevik 2006:12). I samfunnsvitenskap er det vanlig å skille mellom kvantitativ og kvalitativ metode. I en kvantitativ undersøkelse samler forskeren inn sammenliknbare opplysninger om et større antall enheter, registrerer disse opplysningene i form av tall, og gjennomfører en statistisk analyse av tallene i datamatriksen. I en kvalitativ undersøkelse inneholder dataene færre enheter og verdiene registreres i form av tekst (ibid.:111).

Denne studien benytter seg av både kvantitativ og kvalitativ metode. Kvantitativ undersøkelse som hovedforskningsdesign baseres på en stor survey, og denne undersøkelsen suppleres med en kvalitativ undersøkelse som består av fire kvalitative intervjuer hentet fra ni respondenter ved en case-forvaltningsenhet.

3.2 Datamateriale

Både de kvantitative og de kvalitative dataene er innsamlet av Arbeidsforskningsinstituttet i forbindelse med evalueringen av NAV-reformen.

3.2.1 Om surveyundersøkelsen

Surveyundersøkelsen analysen bygger på (Evaluering av NAV-reformen, forvaltnings- og pensjonsenheter), er samlet inn høsten 2010. Undersøkelsen er den tredje evalueringundersøkelsen av de utvalgte NAV-kontorene, men den første av forvaltnings- og pensjonsenhetene. Den første undersøkelsen ble gjennomført i 2007, og utvalget besto av 19 pilotkontor. Den andre undersøkelsen ble gjennomført i 2008, og utvalget besto av de 19 pilotkontorene og 19 nye NAV-kontorer som var etablert i 2007. Utvalget til denne undersøkelsen fra 2010 består av de 38 NAV-kontorene som har vært med på tidligere undersøkelser og 19 nye NAV-kontorer som er etablert etter 2008. Det vil si at antallet NAV-kontorer som er med i undersøkelsen, er 57. Surveyen ble også sendt til 19 fylker/forvaltningsenheter og 4 pensjonsenheter.

Selv om surveyen omfatter pensjonsenhetene, benytter studien min seg bare av surveyen fra NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. I begynnelsen var det planlagt at studien skulle ta seg av samhandlingen mellom NAV-kontorer, forvaltnings- og pensjonsenheter. Det ble oppdaget etter hvert at dette ikke var mulig, siden halvparten av de ansatte ved både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene hadde svart ”usikker/ vet ikke ” på spørsmålet om ” hvordan vurderer du at samhandlingen/saksflyten mellom ditt NAV-kontor/din forvaltningsenhet og pensjonsenheten i din region fungerer?”. Dette kan være fordi mange ansatte ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene jobber med oppgaver som ikke angår samhandlingen med pensjonsenhetene. Størsteparten av samhandlingen foregår mellom de lokale NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Derfor er pensjonsenhetene utelatt fra studien, og vil jeg fokusere på surveyen fra NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Når det gjelder utvalgets representativitet, er dette ikke relevant for forvaltningsenhetene. Det er fordi spørreundersøkelsen har blitt sendt til alle ansatte i forvaltningsenhetene. Når det gjelder NAV-kontorene, er utvelging av kontorene gjort med tanke på å dekke variasjonen i størrelse, geografisk utbredelse og etableringstidspunkt.

Spørreundersøkelsen ble gjennomført ved hjelp av webtjenesten Questback i tidsrommet 26.10-17.11. 2010. Det ble sendt ut 3 purringer, og svarfristen ble forlenget med 2 dager. AFI rapporterer at det ble sendt 5268 spørreskjemaer, og 201 spørreskjemaer ble returnert på grunn av problemer med e-postadresser. I tillegg trakk 10 personer seg fra undersøkelsen. På grunn av mangelfulle e-post-adresser, fikk noen av lederne for NAV-kontorene ikke spørreundersøkelsen. AFI sendte derfor ut en tilleggsundersøkelse til 25 NAV-kontorledere fra 14.12 til 20.12. 2010. Halvparten av disse lederne svarte, og datafilen fra tilleggsundersøkelsen ble slått sammen med datafilen fra hovedundersøkelsen.

Ifølge Legard (AFI-rapport, kommer 2011), skal 5057 spørreskjemaer ha nådd fram til riktig mottaker, og 3409 personer besvarte undersøkelsen. Dette gir en total svarprosent på 67,4 prosent. Svarprosenten er ca. 70 % for ansatte i forvaltningsenhetene, ca. 63 % for ansatte i pensjonsenhetene, og ca. 58 % for NAV-kontorene. Svarprosenten per enhet er omtalt som cirka, siden AFI ikke kunne identifisere hvilken enhet e-postene som ble slettet tilhørte. AFI rapporterer at mange av disse kommer fra NAV-kontorer i Oslo, og derfor er svarprosenten blant ansatte ved NAV-kontorene litt høyere, men dette korrigerer ikke den opprinnelige skjevheten i utvalget. Denne skjevheten innebærer at kommunalt ansatte ved noen NAV-kontorer i Oslo er underrepresentert i undersøkelsen.

Legard (AFI-rapport, kommer i 2011) rapporterer en annen skjevhet i svarprosenten som er særlig relevant for min undersøkelse. Den handler om kontorstørrelse og svarprosent.

Ved 11 av 57 kontorer er svarprosenten på under 50 %. Over halvparten av disse er bydelskontorer i de største byene, først og fremst gjelder dette Oslo. Det er også 2 av 3 utvalgte kontorer i Finnmark som tilhører denne kategorien. Dette betyr at de største kontorene er underrepresentert, og undersøkelsen skal ta hensyn til dette når resultatene skal tolkes.

3.2.2 Om case-studien fra en forvaltningsenhet

De fire kvalitative intervjuene som er benyttet i studien er gjennomført av AFI-forskerne Tone Alm Andreassen og Knut Fossetøl. De gjennomførte casestudier i tre forvaltningsenheter i forbindelse med evalueringsundersøkelsen av NAV.

Når det gjelder utvalget av case-forvaltningsenhetene, nevner forskerne at de ønsket å gjøre et utvalg av caseforvaltningsenheter basert på en oversikt over landets forvaltningsenheter og en variasjon mellom disse i organisering og arbeidsformer, men Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde ikke noen slik oversikt. Derfor ble utvalget av casene tilfeldig og kun basert på geografisk spredning. De fire intervjuene som jeg har fått, tilhører en forvaltningsenhet, og denne enheten er anonymisert av AFI. Derfor er det ikke aktuelt for meg å begrunne utvelgingen av caseforvaltningsenheten. I disse fire intervjuene ble det intervjuet 1 leder og 2 medarbeidere fra familieområdet, og 2 ledere og 4 medarbeidere fra arbeidsområdet. Det ble utført gruppeintervju av medarbeiderne. Intervjuene ble tatt opp, og det ble skrevet referater i etterkant. I studien ble disse intervjuene brukt hovedsakelig for å tolke hovedfunnene i den statistiske analysen. De ble også brukt for å utforme forventninger.

3.3 Statistisk metode

3.3.1 Regresjonsanalyse

Regresjonsanalyse gir mulighet til å undersøke hvorvidt og i hvilken grad én eller et sett av variabler er årsak(er) til den avhengige variabelen (Skog 2007:214). Regresjonsanalysen gir mulighet til å beskrive styrken og retningen til sammenhengen mellom den avhengige og de uavhengige variablene, kvantifisere denne sammenhengen og undersøke om sammenhengen kan være spuriøs ved å kontrollere for bakenforliggende variabler. Den gir også mulighet til å bestemme den relative betydningen av de ulike uavhengige variablene, det vil si avgjøre

hvilke uavhengige variabler som har stor effekt, og hvilke som har liten effekt på den avhengige variabelen (ibid).

Det er to typer regresjonsanalyse, lineær og logistisk regresjon. Lineær regresjon forutsetter at den avhengige variabelen har høyt målenivå, helst intervall- eller forholdstallsnivå, men ordinalvariabler med minst fem verdier kan også benyttes. Hvis den avhengige variabelen er dikotom eller en nominal- eller ordinalvariabel med få verdier, kan man utføre logistisk regresjon (Johannessen, 2009:144). Det er også den avhengige variabelens målenivå som bestemmer hvilken type logistisk regresjon som passer best. Hvis den avhengige variabelen er dikotom, må man utføre binomisk logistisk regresjon. I tilfeller hvor den avhengige variabelen er på nominalnivå, hvor verdiene ikke kan rangeres, må man utføre multinomisk logistisk regresjon. Hvis den avhengige variabelen er på ordinalnivå, hvor verdiene kan rangeres, har man to muligheter. Hvis variabelen har få verdier, kan man utføre ordinal logistisk regresjon. Dersom den avhengige variabelen har mange verdier, fire-fem eller flere, kan man også betrakte variabelen som en intervallvariabel, og anvende lineær regresjonsanalyse (Tufte, 2007:164).

Den avhengige variabelen jeg har, er på ordinalnivå og har fem verdier. Derfor har jeg mulighet til å utføre enten ordinal logistisk eller lineær regresjonsanalyse. Ulempen med lineær regresjonsanalyse er at det er en del forutsetninger som må være oppfylt for å kunne bruke den metoden. Fordelen med lineær regresjon er at det er lettere å fortolke resultatene substansielt. Med ordinal logistisk regresjonsanalyse er det motsatt. Den har færre forutsetninger, men det er vanskelig å tolke resultatene substansielt. Den forutsetter at overgangene fra en verdi til en annen på den avhengige variabelen følger de samme prosessene. Ordinal logistisk regresjonsanalyse tar utgangspunkt i et sett av regresjonsligninger hvor logiten er logaritmen av oddsen for å ha en bestemt verdi, for eksempel lavere verdi på avhengig variabel framfor å ha høyere verdi (Tufte, 2007:164). Det er mer komplisert å fortolke resultatene enn ved lineær regresjonsanalyse.

Etter at jeg har vurdert fordelene og ulempene med både lineær og ordinal logistisk regresjon, og har funnet ut at forutsetningene for lineær regresjon er oppfylt, velger jeg å anvende lineær regresjonsanalyse.

3.3.2 Multippel lineær regresjonsanalyse

Modellen som analyseres for NAV-kontorene, for eksempel, skal vise hvor stor effekt (b_j) hver uavhengige variabel, Q1-kjønn (X_1), Q3-stillingsnivå (X_2), Q4-tidligere etatsbakgrunn

(X₃), Q6-hovedarbeidsområdet (X₄), Q13-ledelsens aktive arbeid (X₅), Q17b-IKT-system (X₆), Q17c- grensesnitt (X₇), Q22-opplæring (X₈) og Q54-kontorstørrelse (X₉), har på den avhengige variabelen, samhandling Q10_reg (Y).

Modellen kan skrives slik:

$$Y = b_0 + b_1X_1 + b_2X_2 + b_3X_3 + b_4X_4 + b_5X_5 + \dots + b_9X_9 + e.$$

Siden problemstillingen tar sikte på å finne svaret på hvilke faktorer som kan påvirke samhandlingen, er det ikke noen prioritering mellom variablene. Derfor kan jeg bruke simultananalyse, det vil si at jeg kan registrere alle variablene inn i analysen samtidig.

3.4 Variablene i studien

Studiens variabler er valgt ut fra relevansen til studiens problemstilling og teoretiske utgangspunkt. Den avhengige variabelen er samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. De uavhengige variablene er valgt ut fra organisasjonens tre strukturelle elementer. Det vil si at organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur. I tillegg, for å supplere disse strukturelle elementene, ble det valgt en variabel som handler om organisasjonskultur.

I studien skal NAV-kontorene og forvaltningsenhetene analyseres separat. Dette fordi variabelen som handler om hovedarbeidsoppgavene er forskjellig for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og størrelsesvariabelen er egnet til å måle størrelsen på NAV-kontorene, men ikke egnet til å måle størrelsen på forvaltningsenhetene. Resterende variabler er felles for begge enhetene. En separat analyse gir også bedre mulighet til å sammenligne de to enhetene. I det neste avsnittet presenteres alle variablene i de to analysene. Når en variabel bare er relevant for enten NAV-kontorer eller forvaltningsenheter, skal det omtales. Hvis det ikke er informasjon om det, betyr det at variabelen er felles for begge enhetene.

3.4.1 Avhengige variabler

Spørsmålet om den avhengige variabelen som ble stilt til de ansatte ved NAV-kontorene (Q10) er formulert slik: Hvordan vurderer du at samhandlingen/saksflyten mellom ditt NAV-kontor og forvaltningsenheten i din region fungerer? Samhandlingsvariabelen for forvaltningsenhetene (Q11) er formulert på samme måte: Hvordan vurderer du at samhandlingen/saksflyten mellom din forvaltningsenhet og NAV-kontorene i din region fungerer?

Begge variablene ble kategorisert på samme måte: ”Svært bra”, ”bra”, ”både/og”, ”dårlig”, ”svært dårlig” og ”usikker/vet ikke”. Variablene er på ordinalnivå med seks verdier. Kategoriene er gjensidig utelukkende, og unntatt ”vet ikke”, kan de andre rangeres. Ifølge Johannessen (2009:46) kan ordinalvariabler med minst fem verdier brukes som kontinuerlige variabler. For å kunne bruke variabelen som kontinuerlig, må jeg utelate kategorien ”usikker/vet ikke” fra analysen. Det er høyst sannsynlig at de som jobber med sosialtjenesteområdet ved NAV-kontorene, ikke har noe å gjøre med samhandlingen med forvaltningsenhetene, og de svarer under ”usikker/vet ikke”- kategorien. Derfor vurderer jeg det slik at å utelate den kategorien ikke vil påvirke analysen. Andelen av dem som svarer ”usikker/vet ikke” er mye lavere ved forvaltningsenhetene enn ved NAV-kontorene. Denne forskjellen kan indikere at de som jobber med sosialtjenesten ikke har noen meninger om samhandlingen. Fordi samhandlingen ikke er like relevant for alle tjenesteområdene, bør det være uproblematisk å ta de enhetene som har ikke meninger om samhandlingen ut av analysen.

Jeg omkoder de avhengige variablene og snur skalaretningen slik at de negative meningene får lave verdier (1 blir ”svært dårlig”), og verdiene øker med positive meninger (5 blir ”svært bra”). Jeg utelater også ”usikker/vet ikke”-kategorien fra resten av analysen. Den nye variabelen heter Q10_reg. for NAV-kontorene, og Q11_reg. for forvaltningsenhetene.

3.4.2 Uavhengige variabler

De uavhengige variablene er valgt ut fra de tre elementene i organisasjonsstrukturen, organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur, og organisasjonens kultur.

3.4.2.1 Formelle (normative) strukturvariabler

Q3: Hva er din stilling? Stillingsnivå er relatert til hierarki, som er et formelt struktur-element. Variabelen er på nominalnivå og har tre kategorier: Enhetsleder, avdelingsleder og medarbeider. For å kunne bruke den kategoriske variabelen i regresjonsanalysen, må jeg enten lage en dikotom variabel eller omkode den til to dummyvariabler. Jeg velger å bruke medarbeidere som referansekategori slik at jeg kan sammenligne medarbeidere med både avdelingsledere og enhetsledere. Jeg lager en dummyvariabel for enhetsledere (Q3_D1) og en dummyvariabel for avdelingsledere (Q3_D2).

Arbeidsdeling; horisontal spesialisering

Det er to variabler som handler om arbeidsdeling innad i samme enhet, en for NAV-kontorer og en for forvaltningsenheter.

Q6: Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsoppgavene dine?

Denne variabelen er bare relevant for NAV-kontorene og handler om arbeidsdelingen ved NAV-kontorene, det vil si at den handler om horisontal spesialisering. Den originale variabelen er delt inn i 20 arbeidsområder. Disse arbeidsområdene er hovedsakelig relatert til to hovedkategorier, arbeids- og aktivitetsområdet og sosialtjenesteområdet. Det kan forventes at arbeids- og aktivitetsområdet krever mer samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, særlig i forbindelse med saksbehandling og oppfølgingsprosessen, mens sosialtjenesteområdet ikke krever samhandling mellom disse enhetene. Derfor har jeg laget en dikotom variabel. Alle som jobber med arbeids- og aktivitetsytelsesområdet er gruppert i en kategori og har fått verdi "1". Alle tjenesteområder som tilhører sosialtjenesteområdet er gruppert i en restkategori og har fått verdien "0". "Administrasjon og ledelse" og "merkantilt"-kategoriene er også samlet under den restkategorien, siden de ikke krever like mye samhandling som arbeidsrelaterte ytelser. Jeg er mer interessert i å finne ut om de som jobber med arbeids- og aktivitetsytelser vurderer samhandlingen mer negativt enn andre, eller om det ikke er noen forskjell.

Q8: Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsoppgavene dine?

Denne variabelen er bare relevant for forvaltningsenhetene og viser arbeidsdelingen innenfor forvaltningsenhetene. Den originale variabelen består av disse fagområdene: Dagpenger, sykepenger, stønad ved barns sykdom/pleiepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, barnetrygd, barnebidrag, foreldrepenger, kontantstøtte, EØS-kontantstøtte og barnetrygd, enslige forsørgere, individstønad, grunn- og hjelpestønad, hjelpemidler, yrkesskade/menerstatning, forsikring, feilutbetaling, klager og anker, administrasjon og ledelse, merkantilt og annet. Respondentene hadde mulighet til å krysse av for de tre viktigste arbeidsoppgavene blant disse.

Jeg er mest interessert i å se om det er forskjell mellom dem som jobber med arbeidsområdet og dem som jobber med andre type ytelser, herunder ytelser som er relatert til familieområdet, når det gjelder vurderingen av samhandlingen. Arbeidsområdet krever mer samhandling enn familieytelsene. I de kvalitative intervjuene sier en leder innenfor arbeidsområdet dette: "*Vårt arbeid er mest avhengig av hvordan ting fungerer på NAV lokal*".

Innen arbeids- og aktivitetsområdet, kan grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene være mer uklart enn familieområdet. Dette fordi begge enhetene er involvert i saksbehandlingen. Det er også noen fagområder som vi vet er mer problematiske enn andre, for eksempel uføretrygd. Det framgår av ekspertrapporten at grensesnittet for uføretrygd er mer komplisert, fordi arbeidsprosessen involverer fire enheter. NAV-kontorene vurderer brukernære vilkår, forvaltningsenheten vurderer de øvrige vilkårene og vedtar saken, pensjonsenheten i regionen beregner utbetalingen og pensjonsenheten i Harstad betaler ytelsen (NAV's rapport 2010:66).

Innen familieområdet skaper barnebidrag mer utfordringer enn andre saksområder. Det framgår av ekspertrapporten at regelverket for barnebidrag er komplisert, og NAV-kontorene har ikke god nok kompetanse på det området. Dette gjør at saker blir sendt til forvaltningsenhetene uten nødvendig kvalitetssikring, og det skaper problemer i forhold til samhandlingen (NAV's rapport 2010:78).

Derfor lager jeg en ny variabel med tre verdier. Jeg samler ytelsesområdene dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd og individstønad under verdi 1 - arbeid og aktivitet. Jeg samler stønad ved barns sykdom/pleiepenger, barnetrygd, barnebidrag, foreldrepenger, kontantstøtte, EØS-kontantstøtte og barnetrygd og enslige forsørgere under verdi 2 - familie. De resterende fagområdene samler jeg under verdien 3 - andre.

Utfordringen er at respondentene kan krysse av tre ganger, og kanskje noen krysser av for et alternativ fra alle disse forskjellige kategoriene. For å ta hensyn til dette, lager jeg en ny variabel med fire kategorier: En for dem som krysset av "kun for arbeidsområdet" en for dem som krysset av "kun for familieområdet", og en kategori for dem som krysset av "kun for andre områder". Men det blir noen respondenter som krysset av for en fra flere av disse kategoriene. For å kunne ta dem med i analysen opprettet jeg en kategori med "blanding av to eller flere områder".

Q54 - Kontorstørrelse

Kontorstørrelse handler om antall ansatte ved et kontor. Det minste kontoret i datafilen har 3 ansatte, og det største kontoret har 228. Denne variabelen er bare relevant for analysen av NAV-kontorene. Grunnen til at det ikke er relevant for forvaltningsenhetene, er at ansatte som tilhører en forvaltningsenhet kan sitte på forskjellige kontorer siden noen fylker har to forvaltningsenheter eller avdelingskontorer og fjernarbeidsplasser. Størrelsesvariabelen er på forholdstallnivå og trenger ikke noen omkodinger. AFI rapporterer at svarprosenten var noe lavere for de største kontorene, særlig i Oslo. Men siden jeg ikke har detaljert informasjon

som kan gi grunnlag for dataveiing, velger jeg å bruke størrelsesvariabelen uten dataveiing og omkoding.

Q17c - Grensesnittet mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter

Arbeidsdelingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er en hybrid og kompleks organisering. Denne arbeidsdelingen innebærer både horisontal spesialisering og vertikal spesialisering. I surveyen er den mest relevante variabelen som kan brukes for grensesnittet Q17c: I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? - Uklart grensesnitt (arbeidsdeling) mellom enhetene.

Variabelen har fire verdier: ”I stor grad”, ”i noen grad”, ”i liten grad ”og ”ikke i det hele tatt”. Variabelen er på ordinalnivå. Verdiene kan rangeres. Når ordinalvariablene har få verdier, kan de behandles som kategoriske variabler. Hvis ordinalvariabelen har flere verdier, kan den behandles som en kontinuerlig variabel. Det er ikke enighet om når ordinalvariablene skal brukes som kontinuerlige variabler og når skal de brukes som kategoriske. Det er imidlertid en vanlig oppfatning at det må være minst fem verdier for at de kan behandles som kontinuerlige variabler (Johannessen, 2009:46). Selv om noen mener at en ordinalvariabel med fire verdier også kan behandles som en kontinuerlig variabel, velger jeg å forholde meg til den vanlige oppfatningen om at det må være minst fem verdier. Mitt valg gjelder for alle ordinalvariabler i analysen. Derfor behandler jeg de avhengige variablene i analysene (Q10_reg og Q11_reg) som kontinuerlige (de har fem verdier), og Q17b, Q17c og Q22 som kategoriske variabler, siden disse variablene har fire verdier.

For å bruke variabelen i den lineære regresjonsanalysen, må variabelen omkodes enten til en dikotom variabel, eller det må lages dummyvariabler. Andelen som hadde kategorien ”ikke i det hele tatt” som svar, er liten. Derfor slår jeg den sammen med kategorien ”i liten grad”. For å ikke miste informasjon, lager jeg dummyvariabler. Jeg lager en dummyvariabel for kategorien ”i stor grad”(Q17c_d1) og en for kategorien ”i noen grad”(Q17c_d2), og bruker den sammenslåtte kategorien som referansekategori.

Denne variabelen er ikke optimal, men er den eneste i surveyen som kan brukes for å måle effekten av grensesnittet på samhandlingen. Det er noen svakheter som er knyttet til denne variabelen som skal diskuteres under avsnittene om validitet og reliabilitet.

Q13 - Har ledelsen i din enhet arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter?

Det er rimelig å tro at ledelsens arbeid for å få til god samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, kan påvirke samhandlingen mellom disse enhetene. Variabelen er valgt ut fra en instrumentell tankegang med at ledelsen bevisst kan jobbe aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene. For eksempel kan de sette i verk forskjellige tiltak som kan forbedre samhandlingen. Variabelen har fire verdier og er kategorisert slik: ”I stor grad”, ”i noen grad”, ”i liten grad” og ”usikker/vet ikke”.

Andelen av dem som svarer i kategorien ”usikker/vet ikke” er altfor stor (26 % for NAV-kontorene og 15 % for forvaltningsenhetene). Derfor er det ikke aktuelt å utelate den. Jeg kan heller ikke slå den sammen med en av de andre gruppene, fordi respondenten hadde mulighet til å velge disse kategoriene, men ikke hadde valgt dem. Den eneste muligheten jeg har, er å beholde alle kategoriene og lage dummyvariabler. Jeg bruker kategorien ”i liten grad” som referanseverdi og lager en dummyvariabel for kategorien ”i stor grad”(Q13_d1), en dummyvariabel for kategorien ” i noen grad”(Q13_d2) og en dummyvariabel for kategorien ”usikker/vet ikke” (Q13_d3). Kategorien ”usikker/vet ikke” gir ikke substansiell mening når jeg tolker resultatene. Likevel er det viktig å beholde den, fordi den påvirker estimatene for de andre dummyvariablene.

3.4.2.2 Fysisk struktur-variablene

Informasjons og kommunikasjonsteknologi

Kvaliteten på IKT-systemene i NAV-etaten, kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I surveyen er den eneste variabelen som kan måle effekten av IKT-systemene på samhandlingen, Q17b. Variabelen er operasjonalisert slik: I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? - Dårlige IKT-systemer.

Variabelen har fire verdier: ”I stor grad”, ”i noen grad”, ”i liten grad” og ”ikke i det hele tatt”. Det vil si at variabelen er på ordinalnivå. Siden jeg oppfatter Q17b som en kategorisk variabel, må jeg lage enten dummyvariabler eller en dikotom variabel slik at jeg kan bruke den i regresjonsanalysen. Jeg slår sammen kategoriene og lager en dikotom variabel (Q17b_d). De som mener at dårlige IKT-systemer i stor eller noen grad er en hindring for god saksflyt, får verdien ”1”. De som mener at dårlige IKT-systemer i liten grad eller ikke i det hele tatt er en hindring, får verdien ”0”.

Denne variabelen er den samme som Q17c, og det er også svakheter knyttet til denne variabelen som diskuteres under avsnittene om validitet og reliabilitet.

3.4.2.3 Demografiske variabler

Q1: Kjønn

Er det noen kjønnsforskjeller når det gjelder vurderingen av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter? I den originale variabelen hadde menn verdi 1 og kvinner verdi 2. For å gjøre fortolkningen lettere, omkodet jeg kjønnsvariabelen slik at menn fikk verdien "0" og kvinner fikk verdien "1".

Q22: Har du i tilstrekkelig grad fått opplæring for å mestre arbeidsoppgavene dine?

Utdanning er den viktigste demografiske variabelen, men siden det ikke var noen utdanningsvariabel i surveyen, vil jeg bruke denne variabelen som en indikator på kompetansen hos de ansatte. Siden det ble satt i gang mange opplæringstiltak i løpet av reformperioden, kan man forvente at denne opplæringen burde heve kompetansen hos de ansatte, og kompetanse er en viktig egenskap hos de ansatte og dermed en viktig demografisk variabel.

Jeg er interessert i å finne ut om det er noen forskjeller mellom dem som har fått opplæring og dem som ikke har fått det, når det gjelder vurderingen av samhandlingen. Jeg har to muligheter, enten å lage dummyvariabler eller en dikotom variabel. Fordelen med dummyvariabler er at man kan beholde mer detaljert informasjon. Ulempen med dummyvariabler er at det blir flere variabler i modellen. Derfor lager jeg både en dikotom variabel og dummyvariabler for å undersøke hvilken som gir bedre resultat. Etter at jeg prøvde begge to i regresjonsanalysen, ser jeg at det ikke er stor forskjell mellom disse variablene. Derfor beholder jeg den dikotome variabelen (Q22_d). Kategoriene "i liten grad" og "ikke i det hele tatt" er slått sammen og har fått verdien "0". Kategorien "i stor grad" og "i noen grad" er slått sammen og tildelt verdien "1".

3.4.2.4 Kulturvariabelen

Det er rimelig å tro at ansattes tidligere etatsbakgrunn kan påvirke samhandlingen. Variabel Q4 i surveyen er relevant for dette formålet.

Q4: Hvilken av de tre etatene var din arbeidsplass da NAV-kontoret/forvaltningsenheten/pensjonsenheten ble etablert? Kategoriene består av "Aetat", "Trygdeetaten", "kommunaletaten/sosialtjenesten" og "ansatt etter at NAV-kontorene, forvaltnings- og pensjonsenhetene ble etablert".

Variabelen er på nominalnivå med fire verdier. For å kunne bruke den variabelen i regresjonsanalysen, må jeg lage dummyvariabler. Jeg lager tre dummyvariabler: En for Trygdeetaten (Q4_D1), en for sosialtjenesten (Q4_D2) og en for dem som er ansatt etter etableringen av NAV-kontorene, forvaltnings- og pensjonsenhetene (nyansatte) (Q4_D3). Før NAV-reformen hadde Aetat forvaltningsenheter i 13 fylker. Dermed har de som kommer fra det tidligere Aetat mer erfaring med forvaltningsenheter. Jeg forventer at de som har bakgrunn fra Aetat kan vurdere samhandlingen mer positivt enn de andre gruppene. Derfor bruker jeg Aetat som referansekategori slik at jeg kan sammenligne denne gruppen med alle de andre gruppene.

3.5 Missing verdier

Jeg har sjekket antallet missing verdier på alle de uavhengige variablene som skal være med i analysen og fant ut at 91.1 prosent av enhetene har gyldig verdi på alle de uavhengige variablene som skal med i analysen og 8.9 prosent av enhetene har missing verdi på en eller flere av de uavhengige variablene. Q6 - hovedarbeidsområde og Q54 - kontorstørrelse har ikke missing verdier.

Noen av variablene er kategoriske, og som hovedregel bør missing verdiene på disse variablene ikke tildeles en gyldig verdi. Å tildele gyldig verdi på kategoriske variabler kan gjøre utvalget skjevt. Variablene Q1 - kjønn, Q3 - type stilling og Q4 - tidligere etatsbakgrunn, er kategoriske variabler og kan ikke tildeles gyldig verdi til de enhetene som har missing verdi på disse variablene. Fordi variabelen Q13 har en "usikker/vet ikke"-kategori og den kategorien ikke kan utelates (fordi andelen er 26 prosent), blir den variabelen også kategorisk.

Variablene q17b - dårlige IKT-systemer, q17c - uklart grensesnitt mellom enhetene og q22 - opplæring, har fire graderte verdier. Disse variablene er på ordinalnivå. Disse kunne behandles som kontinuerlige eller kategoriske variabler. Hvis jeg hadde behandlet dem som kontinuerlige variabler, kunne jeg tildele gjennomsnitt til de enhetene som har missing verdi på disse. Jeg har behandlet disse variablene som kategoriske variabler, og missing verdier på denne typen kategoriske variabler kan inkluderes i analysen som kategori. Jeg mener at å inkludere disse enhetene i en svarkategori er å spekulere på hvilken kategori respondenten skulle velge hvis han/hun hadde svart. Hvis jeg lager en helt ny kategori for missing verdiene, blir det enda en dummyvariabel. Når man har veldig lav svarprosent, kan det være viktig å inkludere enheter med missing verdier. Men siden svarprosenten er 91.1 prosent har enhetene

gyldig verdi på alle variablene i analysen av NAV-kontorene og 93,6 prosent av enhetene har gyldig verdi på alle variablene i analysen av forvaltningsenhetene, vurderer jeg dette som godt nok. Jeg har også sjekket om det er noe systematisk mønster blant de enhetene som har missing verdi som kan forårsake skjevheter mellom kategoriene. Jeg fant ikke noen systematisk sammenheng, og derfor bestemmer jeg meg for å utelate enhetene med missing verdier.

Det er to alternativer for å ekskludere enheter med missing verdier. Pairwise og listwise exclusion. Når man velger pairwise exclusion, utelates enheter med missing verdi på en variabel bare fra beregninger der denne variabelen inngår. Ulempen med denne metoden er at deler av analysen utføres på til dels forskjellige enheter, og dermed kan resultatene bli inkonsistente. I listwise exclusion, utelates enheter med missing verdi på en variabel fra alle beregninger, så sant variabelen inngår i modellen som analyseres. Resultatene blir konsistente. Denne metoden foretrekkes fremfor pairwise exclusion (Christophersen, 2009:164). Derfor velger jeg listwise exclusion når jeg utfører regresjonsanalyse.

3.6 Modellvurdering for analysen av NAV-kontorene

Modellvurdering viser hvorvidt den statistiske metoden som er brukt i analysen, passer til dataene. Lineær regresjonsanalyse har en del forutsetninger, og disse forutsetningene må være oppfylt for å kunne tolke resultatene substansielt. Jeg har diskutert den avhengige variabelens målenivå, og skrev at lineær regresjonsanalyse passer best når den avhengige variabelen har intervall- eller forholdstallnivå, men ordinalvariabler med minst fem verdier kan også brukes. I denne delen skal jeg vurdere hvorvidt modellen passer til dataene, særlig i forhold til restleddvariasjonene (residualene).

3.6.1 Restleddvariasjonene

Forutsetningene som er knyttet til restleddvariasjonene handler om de uforklarte variasjonene i den avhengige variabelen. Restleddet er differansen mellom faktisk verdi og forventet verdi på den avhengige variabelen (Skog 2004:237).

Det er tre forutsetninger som er knyttet til restleddvariasjonene. Restleddvariasjonene skal være normalfordelte, homoskedastiske og uavhengige av hverandre (ibid:236).

a)Residualfordeling

At restleddet skal være normalfordelt vil si at hvis man beregner restleddet for hver enhet og tegner den statistiske fordelingen av disse verdiene, skal resultatet bli en normalfordeling med gjennomsnitt 0 (Skog 2004:237). Forutsetningen om at restleddene skal være normalfordelt har betydning for den statistiske hypoteseprøvingen. Hvis denne forutsetningen ikke er oppfylt, vil sannsynlighetsfordelingen for parameterestimatet ikke følge t-fordelingen (Skog 2004: 249).

Histogrammet (se vedlegg figur 3.1) viser at residualen er litt venstreskjev, men på et akseptabelt nivå. Jeg vurderer det slik at residualen er tilnærmet normalfordelt. For å være sikker, sjekker jeg i tillegg skjevhet og kurtose for residualvariabelen. Skjevheten er -0.459 og kurtosen er $.524$.

Måling av skjevhet viser om fordelingen er skjev eller symmetrisk. Positive verdier indikerer høyreskjev fordeling, og negative verdier indikerer venstreskjev fordeling. En skjevhet mellom -3 og 3 er akseptabelt. Skjevhet over disse grensene kan forkludre slutningsstatistikken (Christophersen, 2009:41).

Kurtose viser om fordelingen er spissere eller mer flattrykt enn normalfordelingen. Positive verdier viser at fordelingen er spissere, og negative viser at den er mer flattrykt (ibid). Skjevhet -0.459 viser at fordelingen er litt venstreskjev, men det er uproblematisk. Kurtosen $.524$ viser at fordelingen er litt spissere, men dette er også uproblematisk.

Den andre indikatoren som sier noe om residualfordelingen, er diagrammet for "observed Cum Prob". Dette diagrammet (se vedlegg figur 3.2) viser at punktene ligger tett omkring en rett linje, og dette indikerer tilnærmet normalfordelte residualer. Ut fra disse indikatorene konkluderer jeg med at forutsetningen om at restleddet skal være normalfordelt er oppfylt.

b) Homoskedastisitet

Homoskedastisitet handler om at variasjonene rundt regresjonslinjen skal være like store for lave og høye verdier på den avhengige variabelen. Hvis denne forutsetninger ikke er oppfylt, vil standardfeilen til parameterestimatene bli feilaktige (Skog, 2004:246).

Siden jeg har en del kategoriske variabler i modellen, er det litt vanskelig å vurdere homoskedastisiteten (se vedlegg figur 3.3). Når antallet enheter er meget stort, slik at de statistiske feilmarginene er små, vil ikke en viss heteroskedastisitet skape noe stort problem (Skog, 2004:247). Antall enheter i analysen er 1057. Derfor forventer jeg ikke problemer hvis det foreligger en viss heteroskedastisitet.

c) Uavhengighet mellom restleddene (fravær av autokorrelasjon)

Forutsetningen om uavhengighet mellom restleddene er automatisk oppfylt i utvalgsundersøkelser. Når vi vet at restleddet er positivt for en enhet, kan vi ikke si noe om hva det vil være for en annen enhet, siden enhetene er trukket uavhengig av hverandre. Autokorrelasjon handler om systematiske endringer over tid, og er dermed et problem når man har gjentatte målinger av samme enheter (Skog, 2004:250-252).

Selv om dataene vår ikke er tidsseriedata, har noen av de utvalgte NAV-kontorene vært med i tidligere evalueringsundersøkelser. Utvalget består av 19 pilotkontorer, 19 kontorer som var etablert i 2007 og 19 nye kontorer som er etablert på et senere tidspunkt. De 38 NAV-kontorene har vært med på tidligere undersøkelser. Men dette skaper ikke noe problem for min oppgave, fordi restleddet handler om den uforklarte delen av avhengigvariabelen, det vil si samhandlingen. Samhandlingen var ikke et tema i tidligere undersøkelser. Fordi forvaltningsenhetene ble etablert i 2008 og denne undersøkelsen er den første undersøkelsen som også vil se på samhandlingen, vurderer jeg det slik at autokorrelasjon mellom restleddene er ikke et problem. Dette vil si at forutsetningen om at restleddene skal være uavhengig av hverandre, er oppfylt.

3.6.2 Kolinearitet og multikolinearitet

Kolinearitet betyr at to avhengige variabler korrelerer. Multikolinearitet handler om at en uavhengig variabel korrelerer med en lineær kombinasjon av to eller flere av de resterende uavhengige variablene i modellen. Sterk tendens til kolinearitet/multikolinearitet påvirker standardfeilen til regresjonskoeffisientene. Estimaten blir unøyaktige, og det blir vanskelig å finne signifikante effekter (Christophersen, 2009:160). Toleranseverdier som er større enn .20, og VIF-verdier som er mindre enn 5, indikerer at multikolinearitet er ikke et problem. Collinearity diagnostics viser at toleranseverdiene for alle variablene i analysen er klart større enn .20, og VIF-verdiene er klart mindre enn 5. Derfor er ikke multikolinearitet et problem i analysen.

3.6.3 Uteliggere

Uteliggere er enheter som avviker vesentlig fra hovedtendensen i sammenhengen mellom uavhengige og avhengige variabler. Uteliggere har stor residual, ofte er den standardiserte residualverdien større enn 3 (Christophersen, 2009:158).

Casewise diagnostics viser at det er totalt fem uteliggere i analysen (se tabell 3.1). Enhetene 127, 295, 320, 585 og 817 har en standardisert residual større enn -3. Mens forventet verdi på samhandlingsvariabelen var over 3 for disse enhetene, svarte de 1 på den. Hvis dette avviket skyldes upålitelige opplysninger i dataene, bør enhetene utelates. Jeg har sjekket disse enhetene og sett at det er ikke noen feil i dataene. Jeg viser opplysningene for enhet nummer 127 som eksempel:

Enhet 127 er en kvinnelig medarbeider og har bakgrunn fra tidligere Aetat. Hun har hovedarbeidsoppgaver innen arbeid/aktivitet. Hun er usikker på om ledelsen i hennes enhet har arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene. Hun har hatt tilstrekkelig opplæring for å mestre arbeidsoppgavene sine. Hun mener at dårlige IKT-systemer ikke er en hindring for rask saksbehandling. Men hun mener at uklart grensesnitt mellom enhetene i liten grad er en hindring for rask saksbehandling. Hun jobber ved et NAV-kontor med 138 ansatte. Avviket skyldes ikke upålitelige opplysninger, og tabellen viser at standardresidualene er veldig lite høyere enn -3 (se tabell 3.1). Derfor bestemmer jeg at disse uteliggerne ikke skal utelates.

3.6.4 Enheter som påvirker estimeringen spesielt

Mahalanobis, Cooks og leverage-verdier viser om det er enheter som påvirker estimeringen spesielt.

Cooks distance: Som hovedregel er det slik at verdier større enn 1 indikerer enheter som bør vurderes. Cooks distance-verdien er .022 og indikerer at det er ingen enheter som spesielt påvirker estimeringen ($.022 < 1$).

Centered leverage value: Verdien 0 indikerer enheter uten betydning, og verdien 1 helt avgjørende enheter. Hovedregelen er at verdier $> 2 \cdot (k+1)/n$ indikerer at det er enheter som bør vurderes (k =antall uavhengige variabler og n = antall enheter) (Christophersen, 2009:163).

Centered leverage er $= .044$, $k=15$ og $n=1057$

$2 \cdot (15+1)/1057 = .030$ fordi $.044 > .030$ betyr det at det er ingen enheter som påvirker estimeringen spesielt. Den standardiserte residualen til de fem uteliggerne ikke er særlig større enn -3. Derfor forventer jeg ikke at disse enhetene påvirker estimeringen spesielt.

3.7 Modellvurdering for analysen av forvaltningsenhetene

3.7.1 Restleddvariasjonene

a) Residualfordeling

Den første forutsetningen for restleddet er at residualen skal være normalfordelt. Histogrammet (se figur 3.4) viser at residualen er normalfordelt. Den bør suppleres med residualstatistikk om skjevhet og kurtose. En skjevhet på $-.223$ indikerer at fordelingen er veldig lite venstreskjev, men det er uproblematisk. En kurtose på $.599$ viser at fordelingen litt spissere. Skjevhet og kurtose mellom -1 og $+1$ er helt uproblematisk. Det kan aksepteres helt til mellom -3 og $+3$ men skjevhet og kurtose på mer enn 3 blir et problem for signifikant testing.

Et annet diagram som gir informasjon om residualen er normalfordelt eller ikke, er ”observert cum prob”. Diagrammet viser at punktene ligger tett omkring en rett linje, og dette indikerer tilnærmet normalfordelte residualer (se figur 3.5). Ut fra disse indikatorene konkluderer jeg med at forutsetningen om at restleddet skal være normalfordelt, er oppfylt.

b) Homoskedastisitet

Siden jeg har en del kategoriske variabler i modellen, er det litt vanskelig å vurdere homoskedastisiteten (se figur 3.6). Antallet enheter i analysen er ganske stort (1703), og det vil si at de statistiske feilmarginene er små. Derfor forventer jeg ikke noen problemer hvis det foreligger en viss heteroskedastisitet.

c) Uavhengighet mellom restleddene (fravær av autokorrelasjon)

Autokorrelasjon er et vanlig problem når man har data som er innsamlet fra de samme enhetene på forskjellige tidspunkter. Det er første gang de ansatte i forvaltningsenhetene har vært med på undersøkelsen, så autokorrelasjon er ikke et problem for denne analysen. Det vil si at forutsetningen om at restleddene skal være uavhengige av hverandre, er automatisk oppfylt.

3.7.2 Kolinearitet og multikolinearitet

Kolinearitetsstatistikken viser at toleranseverdiene for alle variablene i analysen er klart større enn $.20$, og VIF-verdiene er klart mindre enn 5 . Derfor er multikolinearitet ikke et problem i analysen.

3.7.3 Uteliggere

Casewise diagnostics viser at det er totalt 12 uteliggere i analysen. Enhet nummer 210, 375,502, 619,729, 960,1022, 1331,1503,1572,1730 og 1800 har residualverdier større enn 3. Residualen til de fleste av disse enhetene er veldig lite høyere enn 3, og jeg forventer ikke at de påvirker estimeringen spesielt. Men enhet 1022 har den største residualen med 3.5, og enhet 1800 har 3.4, og dermed kan jeg vente at disse kan påvirke estimeringen. Derfor skal jeg undersøke disse videre.

3.7.4 Enheter som påvirker estimeringen spesielt

Cook`s distance-verdien er .015 og indikerer at det ikke er noen enheter som spesielt påvirker estimeringen ($.022 < 1$).

Centered leverage er $= .098$, $k=16$ og $n=1704$

$2 \cdot (16+1)/1704 = .019$ fordi $.098 > .019$ betyr det at det er minst én enhet som påvirker estimeringen spesielt.

Ifølge Cook`s distance er det ikke betydningsfulle enheter. Men centered leverage-verdien viser at det kan være minst en enhet som påvirker estimeringen. Derfor skal jeg sjekke standardiserte DfBeta(s)- verdier. Denne verdien indikerer avvik når regresjonskoeffisienten estimeres med og uten en enhet. Minimums- eller maksimumsverdier uten ± 1 indikerer avvikende enheter (Christophersen 2009:163). For å kunne undersøke den verdien, må noen enheter utelates først. Siden enhet 1022 har den største residualen, utelater jeg denne enheten og sjekker standardisert DfBeta(s). Tabellen (se tabell 3.2) viser at alle minimums- og maksimumsverdiene ligger innenfor intervallet -1 til $+1$ og utelukker stort sett at de forekommer i betydningsfulle enheter.

3.8 Undersøkelsens validitet

Studiens problemstilling sikter på å belyse hvilke faktorer som påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Det vil si at undersøkelsen er en kausalundersøkelse i den forstand at de uavhengige variablene i analysen er årsakene til effektvariabelen, altså samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Ifølge Lund (2002:105) er det fire typer validitet i forbindelse med kausale undersøkelser: Indre validitet, ytre validitet, begrepsvaliditet og statistisk validitet.

Indre validitet handler om hvorvidt sammenhengen mellom den avhengige og de uavhengige variablene kan fortolkes kausalt (ibid.:106). For å få god indre validitet, må

alternative årsaksfaktorer kontrolleres gjennom enten eksperimentelt eller statistisk forskningsdesign. I studien ble det valgt en statistisk forskningsdesign som gir mulighet til slik kontroll. Ved regresjonsanalyse er det mulig å se på effekten av hver enkelt uavhengig variabel på en avhengig variabel separat, ved å beholde de andre uavhengige variablene konstant. Det vil si at alle de uavhengige variablene i modellen blir kontrollert. Men det kan være relevante variabler som ikke er inkludert i modellen. Modellen i analysen av NAV-kontorene, forklarer 23 prosent, og modellen for analysen av forvaltningsenhetene forklarer 21 prosent av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Dette indikerer at modellene ikke har inkludert alle de relevante variablene. Siden noen relevante variabler ikke er inkludert i modellen, er det mulig at disse variablene kan være bakenforliggende variabler for de variablene som er inkludert i modellen, og dette gjør den indre validiteten svak. For å øke den indre validiteten, må man inkludere flere variabler som kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Men surveydataene hadde begrensninger i forhold til dette. Denne begrensningen dreier seg om enten manglende variabler i dataene eller om det finnes variabler i dataene, men som ikke kan brukes i regresjonsanalysen.

Ytre validitet dreier seg om hvorvidt man kan generalisere analyseresultatet ut fra utvalget til populasjonen. For å kunne generalisere, må utvalget være representativt. Ifølge Skog (2007:100) er det to elementer som påvirker representativiteten: Utvalgsmetode og omfanget av frafall. Representativitet er ikke relevant for forvaltningsenhetene, fordi spørreskjemaet ble sendt til alle ansatte i forvaltningsenhetene. Det vil si at det ikke var et utvalg fra populasjonen som resultatene skulle generaliseres fra til hele populasjonen, men alle enhetene i populasjonen var inkludert i analysen. Derfor er generalisering ikke aktuelt for forvaltningsenhetene. Når det gjelder NAV-kontorene, ble utvelging av kontorene gjort med tanke på å dekke variasjonen i størrelse, geografisk utbredelse og etableringstidspunkt. Derfor er utvalget ikke representativt for alle NAV-kontorene i Norge, dermed kan resultatene ikke generaliseres. Når det gjelder frafall, var svarprosenten for forvaltningsenhetene 70 prosent og for NAV-kontorene 58 prosent. Det vil si at den ytre validiteten ikke er god for NAV-kontorene, fordi utvalget kunne velges slik at det kunne ta hensyn til representativiteten. Men det er forståelig at evalueringsundersøkelsen av NAV legger vekt på andre hensyn enn representativitet. Siden de vil følge opp NAV-kontorene, og undersøke hvordan de utvikler seg over tid, legges det vekt på etableringstidspunkt, inkluderes pilotkontorene i hver undersøkelse, osv. Men for min studie betyr det at analysen av NAV-kontorene ikke har god

ytre validitet, og når det gjelder analysen av forvaltningsenhetene, er ytre validitet ikke relevant.

Begrepsvaliditet handler om hvorvidt de operasjonaliserte variablene måler de begrepene vi ønsker å måle. Begrepsvaliditeten avgjøres for avhengige og uavhengige variabler hver for seg (Lund 2002:106). Når det gjelder avhengige variabler for analysen av både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (Q10 og Q11), mener jeg at disse variablene måler begrepet jeg ønsker å måle, nemlig samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, ganske bra. Ansatte ved NAV-kontorene spørres om hvordan de vurderer samhandlingen/saksflyten mellom sitt kontor og forvaltningsenheten i sin region (Q10). Ansatte i forvaltningsenhetene spørres om hvordan de vurderer samhandlingen/saksflyten mellom sin forvaltningsenhet og NAV-kontorene i sin region. Hvis variabelen var finere gradert med minst syv verdier, skulle den være bedre egnet for regresjonsanalysen. Men som det ble diskutert tidligere, kan variabler med fem verdier også brukes. Jo høyere målenivå en variabel har, desto bedre mulighet er det for å bruke mer avanserte statistiske metoder. Spørreskjemaet er utarbeidet av AFI med tanke på deskriptive analyser, og har dermed noen svakheter for mer avanserte statistiske analyser, men så lenge man kjenner disse svakhetene, kan dataene brukes problemfritt. For de to avhengige variablene mener jeg at begrepsvaliditeten er god. Når det gjelder begrepsvaliditeten til de uavhengige variablene i analysen, mener jeg at det er noen svakheter knyttet til noen av disse variablene. Dette gjelder variablene Q13, Q17b og Q17c.

Q13: Har ledelsen i din enhet (NAV-kontor, forvaltningsenhet eller pensjonsenhet) arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? I spørsmålet spørres det om pensjonsenheter også, men studien analyserer bare NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Respondentene vurderer bare lederen i sin enhet, og dermed skapes det ikke problemer når bare NAV-kontorer og forvaltningsenheter er tatt med i analysen. Men problemet kan dreie seg om hvilke enheter respondenten tenker på når han/hun vurderer sin leders arbeid for å skape god samhandling. For eksempel kan en ansatt ved et NAV-kontor mene at lederen i stor grad har jobbet aktivt for å få til god samhandling mellom sitt kontor og forvaltningsenheten, men ikke i det hele tatt har jobbet for å få til god samhandling med pensjonsenheten. Jeg vil at variabelen skal måle ledelsens arbeid for å få til god samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, men ved denne operasjonaliseringen kan respondenten tenke på ledelsens arbeid rettet mot samhandlingen mellom pensjonsenhetene. Det vil si at begrepsvaliditeten er svak. Men størsteparten av samhandlingen skjer mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Dette kan føre til både

at lederne i enhetene jobber mer for å få til god samhandling mellom disse to enhetene, og respondentene kan tenke mest på samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene når de svarer på dette spørsmålet. Derfor mener jeg at selv om det er knyttet en svakhet til denne variabelen, kan den likevel brukes for å forklare samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Q17b: I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Dårlige IKT-systemer. Det er to svakheter i forhold til begrepsvaliditeten til denne variabelen. Den første handler om at jeg vil måle kvaliteten på IKT-systemet i generell forstand og ikke vil vurdere om IKT-systemet er dårlig eller bra. Ved å bruke formuleringen ”dårlige IKT-systemer”, kan det lede respondentene. Hvis jeg hadde laget spørreskjemaet bare for min studies formål, ville jeg formulere spørsmålet på en nøytral måte, og ville spørre respondentene om hva de mener om kvaliteten på IKT-systemet, og be dem om å velge hvor de passer inn på en skala fra 1-7 eller 0-10 (der 0 er svært dårlig og 10 er svært bra). Men det er fortsatt mulig å måle IKT-systemets kvalitet og effekten av dette på samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. For eksempel, hvis respondenten mener at IKT-systemet er bra, er det fortsatt mulig for respondenten å velge kategorien ”ikke i det hele tatt”. Den andre svakheten knyttet til denne variabelen er at pensjonsenhetene også nevnes i spørsmålet. Dette kan skape usikkerhet med tanke på svaret. For eksempel, hvilken enhet tenker en ansatt ved et NAV-kontor på når han/hun svarer på dette spørsmålet? Tenker respondenten på en forvaltningsenhet og/eller en pensjonsenhet? Hvilken enhet respondenten tenker på, kan påvirke svaret. Pensjonsenhetene bruker Pesys, som er en helt ny IKT-løsning, mens forvaltningsenhetene bruker mest Infotrygd, som er det eldste systemet. Derfor vurderer jeg det slik at begrepsvaliditeten er svak for denne variabelen.

Q17c: I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? – Uklart grensesnitt (arbeidsdelingen) mellom enhetene. Denne variabelen er operasjonalisert på samme måte som Q17b og innebærer de samme svakheterne. Variabelen burde vært operasjonalisert slik at respondentene skulle bli spurt om hva de mener om grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Den burde ikke vært operasjonalisert som ”uklart grensesnitt”. Men likevel, hvis respondenten mener at grensesnittet er klart, kan han/hun velge kategorien ”ikke i det hele tatt”. Derfor mener jeg at selv om variabelen kunne vært operasjonalisert på en bedre måte, kan den likevel måle hva respondentene mener om grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. En

annen svakhet ved denne variabelen handler om at spørsmålet inkluderer pensjonsenhetene, og dette kan skape forvirring hos respondentene. For eksempel hvilken enhet en ansatt ved et NAV-kontor tenker på når han/hun besvarer dette spørsmålet, kan påvirke svaret. Det er mulig at hvis respondenten tenker på uføreområdet og pensjonsenheten, kan han/hun vurdere grensesnittet som mer uklart. Dette fordi fire enheter blir involvert i utførelser og saksområdet kan oppleves som mer komplisert enn andre ytelse. Men siden mesteparten av ytelsene bare krever samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, kan denne svakheten ikke ha stor effekt. Derfor mener jeg at det er noen svakheter knyttet til denne variabelen, men likevel kan variabelen fortsatt måle det begrepet jeg vil måle, nemlig effekten av grensesnittet på samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Ifølge Lund (2002:105) har en kausalundersøkelse god statistisk validitet dersom sammenhengen eller tendensen mellom uavhengig og avhengig variabel er statistisk signifikant og rimelig sterk. "Rimelig sterk" innebærer en skjønnsmessig vurdering innen det enkelte forskningsområdet (ibid). I analysen av NAV-kontorene, har variablene Q4_D2 - sosialtjeneste, Q4_D3 - nyansatt, Q13 - vurderingen av ledelsens arbeid, Q17b - IKT-systemet, Q17c - grensesnitt, Q6 - hovedarbeidsområdet og Q54 - kontorstørrelse statistisk signifikante effekter på samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Sammenhengene er også rimelig sterke. Dermed har disse variablene god statistisk validitet. Variablene Q1- kjønn, Q3 - stillingsnivå, Q22 - opplæring og Q4_D1 - Trygdeetaten, er ikke signifikante og har dermed ikke god statistisk validitet.

I forvaltningsenhetsanalysen er variablene Q1 - kjønn, Q3_D1 - enhetsledere, Q13 - vurderingen av ledelsens arbeid, Q22 - opplæring, Q17b - IKT og Q17c - grensesnitt, signifikante, og har dermed god statistisk validitet. Alle Q4 - tidligere etatsbakgrunn - dummyvariablene og Q8 - hovedarbeidsområder, har ikke signifikante effekter på samhandlingen. Dermed har disse variablene ikke god statistisk validitet.

3.9 Undersøkelsens reliabilitet

Det er to aspekter ved reliabilitet som bør vurderes i studien. Det første aspektet handler om nøyaktigheten i innsamlingen og behandlingen av data. Ifølge Hellevik (2006:183) bestemmes reliabiliteten av hvordan målingene som leder fram til tallene i datamatriksen er utført, og begrepet sikter til nøyaktigheten i de ulike operasjonene i denne prosessen. Det andre aspektet ved reliabilitet handler om studiens etterprøvbarehet, det vil si i hvilken grad andre forskere kan gjennomføre den samme undersøkelsen og få samme resultat.

Surveyundersøkelsen er gjennomført ved hjelp av webtjenesten Questback. Automatisk dataregistrering gjør at risikoen for feilregistrering reduseres. Derfor mener jeg at reliabiliteten er høy når det gjelder datainnsamlingen. Alle variablene i analysen måtte behandles før de kunne bruke i regresjonsanalysen. Jeg har vært ganske nøyaktig i å forklare hvordan de originale variablene var operasjonalisert og hvordan jeg omkodet variablene. Derfor mener jeg at jeg behandlet dataene ganske nøyaktig og oppnådde høy reliabilitet. De fire kvalitative intervjuene ble tatt opp på lydbånd og transkribert i etterkant. Dette øker reliabiliteten ved at alt som respondenten sier blir registrert.

Når det gjelder undersøkelsens etterprøvnbarhet, har jeg vært ganske nøyaktig med å registrere alle syntaksfilene i SPSS. Dette gir en unik mulighet for å teste studiens etterprøvnbarhet. Andre forskere som vil gjennomføre undersøkelsen, kan skaffe datafilen fra AFI og bruke disse syntaksfilene for å sjekke om de får de samme resultatene. De kvalitative intervjuene kan også skaffes fra AFI. Derfor mener jeg at undersøkelsen har ganske høy reliabilitet.

4 Kontekstkapittel

4.1 Innledning

Dette kapittelet har fire formål. Først gir kapittelet en kortfattet gjennomgang av NAV-reformens prosess fra Stortingets vedtak om en felles etat i desember 2001 og fram til vedtaket om Ny arbeids- og velferdsforvaltning i mai 2005. Deretter beskrives organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen rett etter reformen og den nåværende organisering, etter opprettelsen av forvaltnings- og pensjonsenhetene og sammenslåingen av direktoratet og NDU. Videre i kapittelet omtales kort NAV-kontorer og forvaltningsenheter med tanke på formålet med opprettelsen, hvordan de er organisert og hvilke oppgaver disse enhetene har. Kapittelet gir videre et innblikk i hovedarbeidsprosessene i Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Hvordan arbeidsdelingen er organisert mellom disse to enhetene, illustreres med et utvalg av ytelser.

4.2 NAV-reformens prosess

4.2.1 Stortingets vedtak

Proessen med NAV-reformen begynte i desember 2001 da en samlet sosialkomité i forbindelse med budsjettbehandlingen fremmet følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og Trygdeetaten og legge saken fram for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002» Stortinget sluttet seg enstemmig til forslaget. I debatten ble det lagt vekt på kasteballproblematikken og behovet for helhetlige løsninger og samordning. Utredningsprosessen ble organisert som et tverrdepartementalt prosjekt, hvor Sosialdepartementet var ansvarlig departement og det var deltakere fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Kommunal- og regionaldepartementet, Statskonsult, Helsedepartementet og Finansdepartementet. (Christensen, 2008:29). Etter utredningsarbeidet la Regjeringen fram en stortingsmelding 13. desember 2002.

4.2.2 St.meld.nr.14 (2002-2003) Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten og Innst.S. nr. 189 (2002-2003)

Meldingen ble lagt frem 13. desember 2002 av Bondevik II-regjeringen. Den la vekt på tre utfordringer med de daværende velferdsordninger og organisering: Sterk stønadsvekst, for sen igangsetting av aktive tiltak og en del brukermisnøye med tilbudene. Den la vekt på et økende antall stønadsmottakere i yrkesaktiv alder som midlertidig eller på varig basis sto utenfor arbeidslivet. Gråsoner mellom etatene, hvor det var uklart hvem som skulle ha ansvaret for å hjelpe en bruker, vistest som en del av problemet med sen igangsetting av aktiviserende tiltak. I forhold til brukermisnøye ble særlig to grupper nevnt: Brukere som var i yrkesaktiv alder med sysselsettingsproblemer, og personer som ikke kunne delta i arbeid på grunn av helseproblemer, og derfor trengte attføringstjenester. Det ble nevnt at disse brukerne trengte en bedre samordnet tjeneste (St.meld. nr. 14 (2002-2003), 114-115).

I meldingen ble det nevnt tre hovedmål for en organisasjonsreform: Flere i arbeid og aktiv virksomhet - færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet velferdsforvaltning, og en effektiv velferdsforvaltning (St.meld. nr. 14 (2002-2003) 128).

Meldingen drøftet forskjellige organisatoriske løsninger, blant annet videreføring av gjeldende organisering, en felles etat og en modell kalt statlig inntektssikring - kommunal tjenesteyting. Men disse alternativene ble avvist, og en omorganisering med følgende tre elementer ble foreslått:

- En enhetlig førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune som særlig er rettet mot dem som står i fare for å falle utenfor arbeidslivet eller som på grunn av manglende arbeid eller arbeidsevne har behov for hjelp fra det offentlige.
- En reorganisert statlig velferdsforvaltning med én etat for arbeid og arbeidsrelaterte ytelser, og én etat for pensjoner og familieytelser.
- En videreføring av kommunenes ansvar for sosialtjenesten (St.meld. nr. 14 (2002-2003) 136).

Stortinget behandlet meldingen i april 2003. Komiteens flertall mente at med forslaget fra regjeringen skulle en fortsatt ha tre selvstendige etater. Flertallet mente også at ”kasteballproblematikken” ikke kunne bli løst gjennom dette forslaget. Stortinget vedtok å sende meldingen tilbake til regjeringen, og flertallet ba regjeringen om å ”utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, Trygdeetaten og sosialetaten”(Innst.S. nr. 189 (2002-2003) s.1-3) en gang til.

4.2.3 NOU 2004:13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Etter at regjeringen fikk saken tilbake fra Stortinget, bestemte den seg for å nedsette et offentlig utvalg. 15. august 2003, oppnevnte Sosialdepartementet et eksternt utvalg med mandat til å utrede ulike organisasjonsmodeller for en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Utvalget besto av personer med faglig kompetanse og forskererfaring fra arbeids- og velferdsfeltet, og ble ledet av professor Jørn Rattsø. Utvalget skulle lage en offentlig utredning, og den skulle sendes ut på høring (Christensen 2008:41).

Hovedmålene var de samme som i St.meld. nr. 14 (2002-2003): Flere i arbeid og aktivitet og færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet forvaltning og en effektiv forvaltning. Utvalget skisserte fire typer modeller:

1. *Statlig arbeidslinje*: Kommunene skulle beholde samme ansvar som i dag, men hvor ansvaret på statlig hold skulle fordeles på to nye statlige etater: En etat som skulle samle ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid, og en etat for pensjonsytelser.
2. *Kommunal arbeidslinje*: Kommunene skulle ha ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid, mens ansvaret for pensjonsytelser skulle forbli et statlig ansvar organisert i en egen pensjonsetat.
3. *Statlig enetats-modell*: Ansvaret for de samlede oppgaver i Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten skulle samles i en statlig etat, dvs. en felles etat i statlig regi.
4. *Kommunemodell*: Ansvaret for de samlede oppgaver i Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten skulle samles i en felles etat i kommunal regi (NOU 2004:13, 23-27).

Utvalget anbefalte den statlige arbeidslinjemodellen hvor det var en statlig etat for arbeid og inntekt og en statlig etat for pensjon. Den statlige etaten for arbeid og inntekt skulle overta alle oppgavene til Aetat. I tillegg skulle den overta oppgaver fra Trygdeetaten som var relatert til arbeid, som sykepenger og uførestønad. Etaten skulle ha oppgaver fra vedtak til utbetaling av ytelser og arbeidsmarkedstiltak. Utvalget mente at en slik løsning kunne gi brukerne en mer enhetlig og samordnet tjeneste, og dermed kunne bidra til å realisere målet om å få flere i arbeid (Christensen 2008:44). Den statlige etaten for pensjon skulle ha ansvar for de av Trygdeetatens oppgaver som ikke var relatert til arbeid, blant annet pensjon, barnetrygd og kontantstøtte. Utvalget mente at likebehandling og rettssikkerhet kunne ivaretas bedre når en statlig etat hadde ansvaret for å tildele rettighetsorienterte trygdeytelser. Utvalget anbefalte også en videreføring av gjeldende ansvarsdeling mellom stat og kommune.

Utvalget la fram sin innstilling (NOU 2004:13) i juni 2004. Men Rattsø-utvalgets forslag til organisering ble ikke fulgt opp i den påfølgende proposisjonen til Stortinget. Regjeringen laget St.prp. nr. 46 (2004-2005) og foreslo at Aetat og Trygdeetaten skulle fusjoneres og bli én etat, og denne nye etaten sammen med sosialtjenesten i kommunene skulle danne de lokale NAV-kontorene i enkelte kommuner. Det skulle bli et partnerskap mellom denne nye statlige etaten og kommunen.

4.2.4 St.prp. nr 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning

NAV-proposisjonen ble lagt fram i mars 2005. Regjeringen understreket at hovedmålet i arbeids- og velferdspolitikken var å skape et inkluderende samfunn og et inkluderende arbeidsliv med plass til alle, og mente at måloppnåelsen i dagens arbeids- og velferdsforvaltning ikke var tilstrekkelig. Regjeringen nevnte særlig to forhold som gjorde en organisatorisk reform nødvendig: For mange personer i yrkesaktiv alder sto helt eller delvis utenfor arbeidslivet og mottok offentlige stønader over lang tid. For mange brukere møtte en oppsplittet forvaltning. Dagens oppsplittede forvaltning reflekterte ikke brukernes behov for en helhetlig vurdering og tjenestetilbud på tvers av de tre etatenes fagområder (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 7).

Regjeringen hadde de samme målene som tidligere St. melding nr. 14 og Rattsø-utvalget hadde lagt til grunn for sine forslag.

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 (2004-2005)10).

For å oppnå disse målene, ble det satt fire krav for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen: Ansvar for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne måtte samles i størst mulig grad, det måtte ikke skapes nye grensesnitt som ga nye koordineringsbehov og åpnet for nye kasteballsituasjoner, brukere som trengte det, måtte raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud, og brukerne måtte få et tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 58).

Regjeringen foreslo å legge ned dagens trygdeetat og Aetat og etablere en ny statlig arbeids- og velferdsetat. Regjeringen argumenterte for at samling av det statlige ansvaret i en etat for arbeid og velferd var det organisatoriske grepet som best oppfylte de sentrale kravene til en ny organisering som er nevnt over. Sammenslåing ville gi bedre muligheter for arbeidsrettet individuell oppfølging, fra sykemelding til uførepensjonering, og en helhetlig

vurdering av hvilke tiltak det ville være riktig å sette inn. Denne mer enhetlige håndteringen skulle styrke arbeidet med å få flere i arbeid. Siden både Aetat og Trygdeetaten samarbeider med næringslivet, mente regjeringen at sammenslåing av etatene ville gjøre det enklere for arbeidsgivere ved at de kunne forholde seg til én etat (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 59). Det ville også være lettere å etablere en velfungerende felles førstelinjetjeneste med klare og enhetlige ansvarsforhold på det statlige området. Sammenslåingen kunne ha stordriftsfordeler mht. IKT, personalressurser og kompetanseutvikling. Å allokere ressursene geografisk ville bli lettere med én etat enn to separate etater (Christensen 2008:50).

Regjeringen også foreslo at kommunene fremdeles skulle ha ansvaret for sosialtjenestene. En felles førstelinjetjeneste skulle etableres gjennom samarbeid og partnerskap mellom den nye arbeids- og velferdsetaten og sosialetaten i kommunene (NAV-kontorene).

Regjeringen stilte fem krav til den førstelinjetjenesten: Alle brukere - både enkeltpersoner og bedrifter - skulle få ett lett fysisk tilgjengelig arbeids- og velferds kontor som de kunne henvende seg til, og kunne gi grunnleggende opplysninger kun ett sted. Flere brukere skulle tidligere enn i dag inn i aktive, arbeidsrettede prosesser, og brukere med arbeidsevne skulle raskest mulig komme i arbeid. Brukere som trengte det skulle få en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud. Brukerne skulle få likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er lokalisert ved det lokale arbeids- og velferdskontoret. Bruker skulle møte en praktisk utforming av kontoret, teknologiske løsninger og en faglig metodikk som inviterer til brukermedvirkning, som setter fokus på muligheter og arbeidsrettede tilbud, og som bidrar til aktiv deltagelse, selvstendigjøring og ansvarliggjøring av den enkelte (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 74).

Regjeringen påpekte at en felles førstelinjetjeneste måtte balansere hensynet til nærhet og tilgjengelighet for brukeren med likeverdighet i tjenestetilbud og effektivitet. Derfor burde departementet gi handlefrihet til kommunene for å finne egne, lokale løsninger (Christensen 2008:50). Dette skulle sikres gjennom et lovfestet samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler om felles lokale kontorer, og lovbestemte minimumskrav om hvilke typer oppgaver som måtte legges til NAV-kontoret. I første omgang omfattet denne minimumsløsningen økonomisk sosialhjelp, rådgivning og individuell plan (NAV's rapport, 2010:22). Samtidig skulle en sentral rammeavtale mellom regjeringen og KS gi føringer for et felles rammeverk for de lokale avtalene.

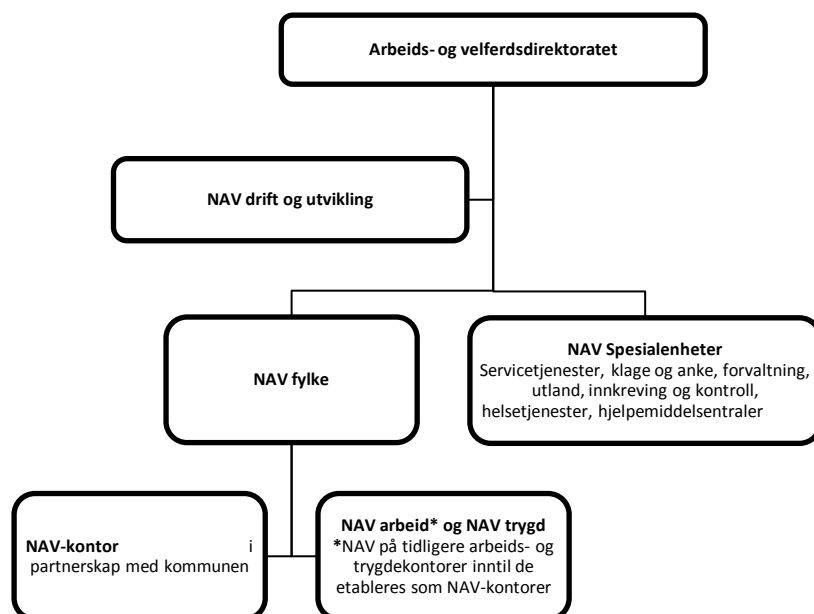
Regjeringen skisserte også en plan for gjennomføringen av reformen. Denne planen omfattet blant annet forslag til nødvendige lovendringer, etablering av den nye arbeids- og velferdsetaten, og etableringen av NAV-kontorer (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 93-96).

Stortinget behandlet St.prp. nr. 46 (2004-2005) i mai 2005. Regjeringens forslag fikk bred tilslutning. I Inns.S. nr. 198 (2004-2005) sluttet sosialkomiteens flertall seg både til målene for reformen, forslaget til organisasjonsmodell og gjennomføringsplanen.

4.3 Organisering av Arbeids- og velferdsforvaltningen

Den nye arbeids- og velferdsetaten ble etablert i 1. juli 2006 og overtok ansvaret for de oppgavene som tidligere tilhørte Aetat og Trygdeetaten. Samtidig ble de to etatenes sentrale organer, Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket, erstattet av det nye arbeids- og velferdsdirektoratet og NAV Drift og utvikling (NDU). NAV-direktoratet har ansvar for styring, ledelse og utvikling av etaten. NDU var en intern enhet og hadde ansvar for å levere tjenester innen drift, administrasjon og utvikling. I hvert fylke er det et NAV-kontor som er under ledelse av en fylkesdirektør og har ansvar for oppfølging, utvikling og støttet av NAV-kontorene i kommunene (Nielsen, 2007:38). Saksområdene forvaltning, klage og anke, utland, innkreving og kontroll, hjelpemiddelsentraler og helsetjenester er samlet i spesialenheter.

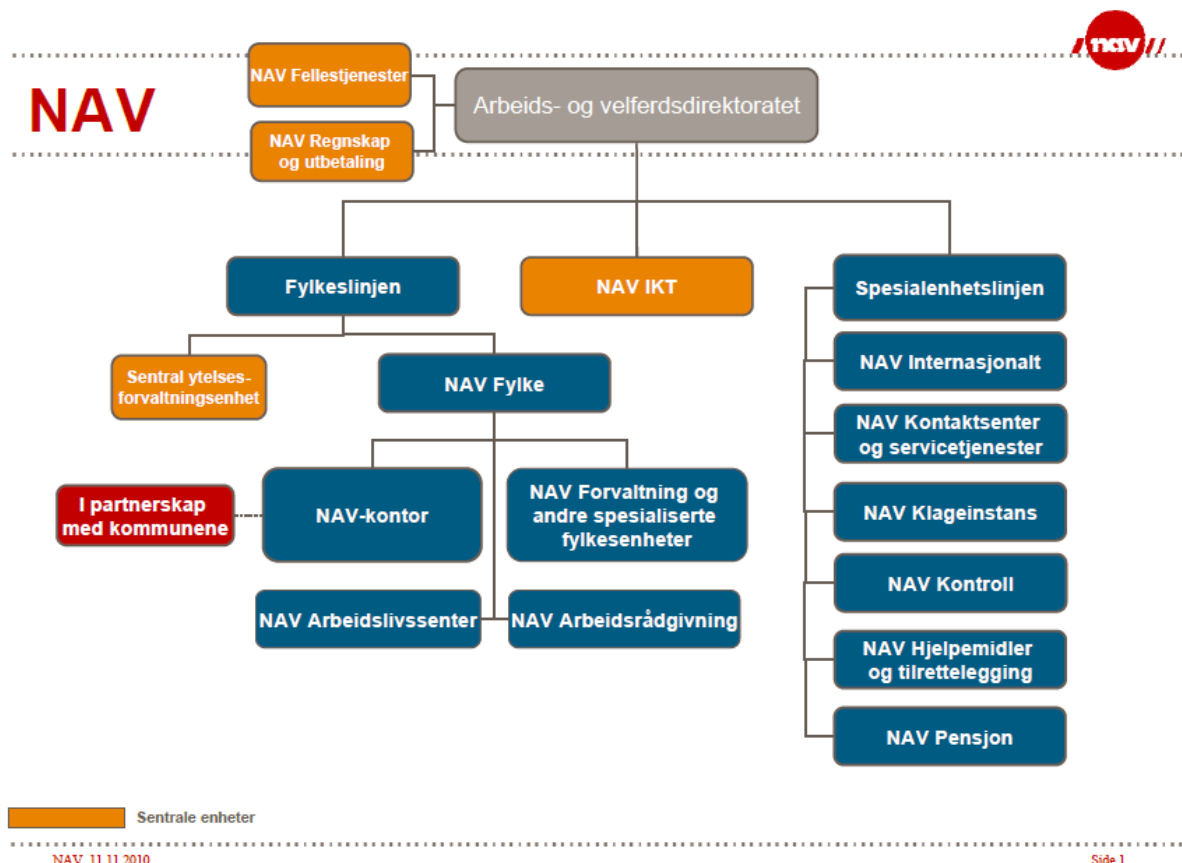
Figur 3.1 Oversikt over den statlige arbeids- og velferdsetaten etter 1. juli 2006 (Nielsen, 2007:38)



Fylkeslinjen og spesialenhetlinjen ledes av egne styringsstabene. Disse stabene er en del av NAV-direktoratet, og direktørene for styringsstabene rapporterer til arbeids- og velferdsdirektøren.

I 2008 ble det gjort noen endringer i organiseringen. Det ble etablert fem spesialenheter for pensjon i spesialenhetlinjen. I tillegg til disse enhetene, ble det etablert 37 forvaltningsenheter i fylkeslinjen. De enhetene som er tettere knyttet opp til arbeid og aktivitet, arbeidsrådgivningskontorene og arbeidslivssentrene, er samlet i fylkeslinjen, slik at disse enhetene tilhører samme styringslinje som NAV-kontorene (NAV's rapport, 2010: 29).

I 2010 ble det foretatt en ny endring på sentralt nivå. NDU og NAV-direktoratet ble slått sammen. Samtidig ble IKT opprettet som ny styringslinje. NAV IKT har ansvar for utvikling, forvaltning og drift av etatens IKT-infrastruktur og -systemer (NAV's rapport 2010:31). Figur 3.2 viser den nåværende organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen etter de endringene som fant sted i 2008 og 2010.



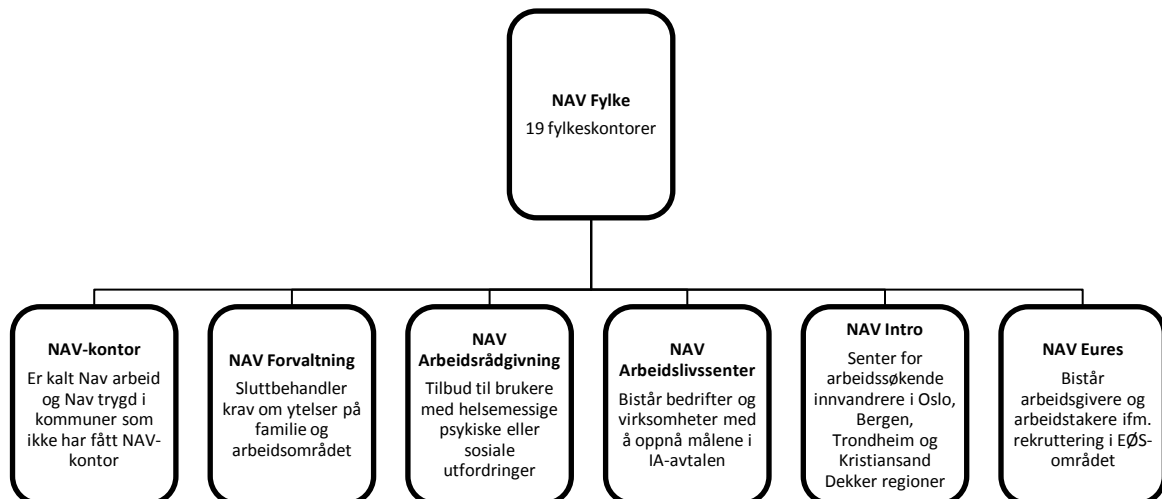
Figur:3.2 Organisasjonskart for arbeids- og velferdsforvaltningen. Kilde: www.nav.no

Spesialenheter

NAV Spesialenheter er inndelt i sju områder: Klage og anke, servicetjenester (fem kundesenter), internasjonalt, landsdekkende enheter for forvaltning, kontroll og innkreving, hjelpemiddelsentraler og pensjon. Disse resultatområdene ledes av hver sin direktør som rapporterer til direktøren for NAV Spesialenheter i Arbeids- og velferdsdirektoratet (ibid: 30).

Fylkeslinjen

Fylkeslinjen i Arbeids- og velferdsetaten består av: Overordnet fylkesledd i Arbeids- og velferdsdirektoratet, fylkeskontor, NAV-kontorene, forvaltningsenhetene og de øvrige spesialiserte enhetene som vises i figuren under.



Figur 3.3 Organisasjonskart for fylkeslinjen. Kilde: www.nav.no

Fylkeslinjen har nitten fylkeskontorer. Når alle NAV-kontorene er etablert, skal det være et kontor i hver kommune. Fylkesdirektørene rapporterer til direktøren for fylkeslinjen i Arbeids- og velferdsdirektoratet.

4.4 NAV-kontorene

I St.prp. nr. 46 (2004-2005) foreslo regjeringen en ny plattform for lokal samhandling mellom stat og kommune på arbeids- og velferdsfeltet. Regjeringen foreslo at brukerne skulle møte en

helhetlig førstelinjetjeneste i form av lokale arbeids- og velferdskontorer (NAV-kontorer). NAV-kontorene skulle være en gjenkjennelig inngangsdør til arbeids- og velferdsforvaltningens samlede tjenester, og de skulle oppleves av brukerne som en samlet enhet. NAV-kontorene skulle være brukerens fysiske, lokale kontaktsted i alle landets kommuner, men det skulle også være mulighet for interkommunale løsninger der det var nødvendig. NAV-kontorene skulle sørge for all nødvendig koordinering, både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for. NAV-kontorene utgjør det offentlige apparatet for å oppnå et av de viktigste målene med reformen, å få flere i arbeid og færre på stønader (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 71).

Etableringen av NAV-kontorene begynte i oktober 2006 med 25 pilotkontorer. I årene 2007, 2008 og 2009 ble det etablert henholdsvis 121, 147 og 154 kontorer. Videre ble det etablert 9 kontorer i løpet av 2010, og det siste skal etableres i 2011 (NAV's rapport 2010:34).

Ansvarsdelingen mellom stat og kommune ble ikke endret som følge av NAV-reformen. For å kunne etablere en felles førstelinje som kunne ivareta brukernes samlede behov, foreslo regjeringen et lovfestet samarbeid, et partnerskap mellom stat og kommune. Driften av det enkelte NAV-kontor er regulert gjennom en samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. I henhold til arbeids- og velferdsforvaltningsloven skal avtalen inneholde bestemmelser om lokalisering, organisering og drift av NAV-kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal legges til kontoret og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for brukere og kommunens øvrige tjenestetilbud. I tillegg kan avtalen inneholde bestemmelser om å utføre oppgaver på hverandres ansvarsområder (ibid:35).

Opprinnelig var det et minimumskrav til kommunene om hvilke kommunale tjenester som skulle legges til NAV-kontorene. Dette minimumskravet innebar økonomisk sosialhjelp, råd og veiledning og arbeid med individuelle planer. Senere ble det innført et kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad, og dette ble lagt inn som kommunal tjeneste ved NAV-kontoret. I henhold til den nye loven om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen, som ble vedtatt i desember 2009, skal kommunens ansvar for å finne midlertidig bolig til dem som ikke klarer det, tilhøre NAV-kontoret (ibid: 36).

Evalueringsstudier viser at de fleste kommuner tillegger NAV-kontoret flere tjenester enn det minimumskravet tilsier. Handelshøyskolen BI kartla hvilke tjenester kommunene tillegger NAV-kontorene. 176 NAV-kontorer ble kartlagt. 89 prosent av disse kommunene lar rusbehandling være en NAV-tjeneste. De fleste kommuner (78 prosent) har lagt ansvaret for boligvirkemidler til NAV. Over halvparten av kommunene legger flyktingetjenesten til NAV (57 prosent), og det samme gjelder gjeldsrådgivning (53 prosent). Det er få kommuner som

legger tiltak overfor personer med psykiske lidelser (11 prosent) og barnevern (7 prosent) til NAV. 26 prosent av kommunene lar også NAV ta seg av støttekontaktordningen. Assistanse/avlastning og omsorgslønn er de to andre tjenestene som er lagt til NAV-kontorene i henholdsvis 20 og 10 prosent av kommunene (Monkerud 2008:8).

I henhold til den nye arbeids- og velferdsforvaltningsloven, kan NAV-kontoret ha en felles leder for både statlige og kommunale oppgaveområder, eller to ledere, en for det statlige området og en for det kommunale oppgaveområdet. Ifølge BIs kartlegging, velger de fleste kommunene (93 %) å ha en felles administrativ og faglig leder som har ansvaret for både de statlige og kommunale delene av kontorets virksomhet. 37 % av kommunene som velger modellen med en leder, spesifiserer også i avtalen hvor lederen skal være ansatt, i staten eller i kommunen. De fleste av disse sier at lederen skal være ansatt i staten (Monkerud 2008:8). I evalueringen av NAV-reformen viste undersøkelsen fra 2008 at 15 av de 18 pilotkontorene og 16 av 19 nye NAV-kontorer hadde valgt modellen med en leder. Den todelte ledelsesmodellen fantes i bydelskontorene. I pilotkontorene er 14 av de 18 lederne ansatt i staten og 4 i kommunen. I de nye kontorene er 12 av 19 ansatt i staten og 7 i kommunen (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:15-16).

4.4.1 Ansvar og oppgaver ved NAV-kontoret

Ifølge proposisjonen utgjør NAV-kontoret det offentlige apparatet for å få flere i arbeid og færre på stønad. NAV-kontorene skal ha resultatansvar og vedtaksmyndighet for å kunne utløse alle virkemidlene som er nødvendige for å møte den enkelte brukers behov (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 71). NAV-kontoret skal bidra til å styrke den enkeltes mulighet på arbeidsmarkedet, både for personer som er i et arbeidsforhold, de som er vanlige arbeidsledige og de som står utenfor arbeidslivet på grunn av sykdom eller skade. Samtidig skal NAV-kontoret samarbeide med arbeidsgiverne, både for å følge opp sykemeldte og for at de skal skaffe seg arbeidskraft (NAV's rapport 2010:37).

Følgende oppgaver er felles for alle NAV-kontorene: Å gi informasjon til brukere og samarbeidspartnere, bidra til avklaring av arbeidsevne og utarbeide aktivitetsplan, rådgivning og oppfølging av personer som er i stand til å arbeide, arbeidsformidling, arbeidsrettede tjenester og tiltak til den enkelte bruker og arbeidsgiver, sykefraværsoppfølging, tildeling/administrering av økonomisk sosialhjelp, kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad, midlertidig bolig, samordne bistand fra andre tjenesteytere gjennom utarbeiding av individuelle planer med videre (NAV's rapport 2010:37).

Individuell veiledning og oppfølging av brukere er en av de viktigste oppgavene til NAV-kontorene. NAV-kontoret skal både veilede ordinære jobbsøkere i egen jobbsøking og koble dem til ledige stillinger gjennom arbeidsformidling. Kontoret skal følge opp både ordinære arbeidssøkere og de som er sykemeldte.

I henhold til arbeids- og velferdsforvaltningslovens §14a, ble det lovfestet at alle som henvender seg til NAV-kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Ifølge loven har brukere rett til behovsvurdering, arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan (Lovdata 2011).

Behovsvurderingen tilbys alle brukere som har behov for bistand fra NAV-kontorene og skal tilbys tidlig i oppfølgingsløpet, helst ved det første møtet med brukeren. Behovsvurdering er viktig for å sikre at brukeren kommer inn i et riktig tiltak med tanke på å komme i arbeid. Gjennom behovsvurderingen skal brukere som har moderat behov for bistand gis en rask avklaring av hvilke virkemidler som skal iverksettes. Samtidig kan behovsvurderingen identifisere brukere med omfattende behov, og disse brukere kan kanaliseres til en grundigere arbeidsevnevurdering (NAV's rapport 2010:37-38).

Arbeidsevnevurderingen er et viktig virkemiddel i oppfølgingen av brukere som har omfattende behov. Arbeidsevnevurderingen er nødvendig for å vurdere inngangsvilkårene til arbeidsavklaringspenger, kvalifiseringsprogrammet og uførepensjon (ibid:37).

En sentral rolle for NAV-kontoret er veilederrollen. Denne veilederrollen er knyttet til både publikumsmottaket og oppfølgingen. Veilederrollen i publikumsmottaket handler om å samtale med brukeren for å forstå brukerens situasjon og avklare bistandsbehov. Veilederrollen for oppfølgingen handler om nærmere kartlegging av brukerens situasjon, og om å sette mål, utarbeide handlingsplan, iverksette arbeidsmarkedstiltak og individuell oppfølging over tid (ibid:38).

4.4.2 Organiseringen av NAV-kontorene

NAV-proposisjonen gir NAV-kontorene frihet til å velge den interne organiseringen av kontorene. Likevel opplever NAV-kontorene at det er føringer fra sentrale myndigheter når det gjelder hvilke organisasjonsløsninger som skal velges (Alm Andreassen, 2008:35).

Disse føringene handler om tre organisasjonsløsninger. Den første dreier seg om å organisere kontoret i en deling mellom mottak og oppfølging. Den andre dreier seg om å organisere publikumsmottaket som et felles mottak. Den tredje føringen handler om hvordan kontoret samordner tjenestene for brukerne, gjennom organisering i tverrfaglige/tverretatlige

team eller gjennom oppgaveomfordeling på tvers av de tidligere etatsgrensene (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:21).

Ifølge Alm Andreassen (2008:36) er det også variasjoner mellom NAV-kontorene når det gjelder hvilke organisasjonsløsninger som velges. Den ene typen variasjon handler om hvorvidt mottaket fungerer som en resepsjon hvor henvendelser som krever avklaring og oppfølging sendes videre, eller som en avdeling som gjennomfører avklaring og korttidsoppfølging. Den andre typen variasjon handler om hvordan ”samordnet tjenesteyting” operasjonaliseres i kontoret. Er samordningen organisert gjennom samhandling, hvor en viss spesialisering basert på tidligere etatsskiller beholdes, eller gjennom oppgaveomfordeling hvor medarbeiderne utvider sine arbeidsområder. Den tredje variasjonen dreier seg om i hvor stor grad kontorene velger en generalist- eller spesialistorganisering (Alm Andreassen 2008:36).

I evalueringen av NAV-reformen har forskerne Tone Alm Andreassen og Kristen Reichborn-Kjennerud sett på blant annet organiseringen av 19 pilotkontorer og 19 nye NAV-kontorer. De brukte fire dimensjoner i beskrivelsen av organiseringen: Inndeling i avdeling for mottak og avdeling for oppfølging, organisering i tverrfaglige/tverretatlige team, fordeling av saker/brukere etter fødselsdato, og i hvor stor grad hver enkelt medarbeider skal dekke hele tjenestespekteret. Funnene i undersøkelsen viste at de fleste pilotkontorene og de nye kontorene i stor grad hadde inndelt kontorene i mottak og oppfølging. Føringen om et skille mellom mottak og oppfølging hadde stor betydning for organiseringen av NAV-kontorene. Flertallet av kontorene, både blant pilotkontorene og blant de nye kontorene, var i stor grad organisert i tverrfaglige/tverretatlige team. Flertallet av kontorene brukte fødselsdatoprinsippet for å fordele saker/brukere mellom de ansatte. Når det gjelder i hvor stor grad medarbeiderne skulle dekke hele tjenestespektret, mente flertallet av NAV-kontorene at dette ”i noen grad” var et mål for deres medarbeidere (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:23).

4.5 Forvaltningsenhetene og formålet med etableringen av disse enhetene

Formålet med etableringen av forvaltningsenheter var å frigjøre tid i NAV-kontorene til mer individuell veiledning og oppfølging av brukere, samt å sikre økt kvalitet, likebehandling og effektivitet i saksbehandlingen (St.prp. nr. 51 (2008-2009) 13).

NAV-proposisjonen sier at hensynene til effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten som ikke krever brukernærhet ivaretas gjennom regional spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Den effektiviseringsgevinsten man oppnår kommer brukerne til gode på flere måter: Gjennom bedre kvalitet og raskere håndtering, og ikke minst ved å frigjøre ressurser til den vesentligste oppgaven, brukeroppfølgning i førstelinjen (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 83).

Bruk av forvaltnings- og spesialenheter var også nevnt i den overordnede organisasjonsmodellen som ble utarbeidet for Arbeids- og velferdsetaten. Tilbudene som krevde fysisk tilstedeværelse og høy grad av brukersamhandling, skulle gis så nær brukerne som mulig. Øvrige oppgaver som ikke krevde brukernærhet, kunne organiseres mer sentralisert og betjene et større geografisk område. Ved å sentralisere ytelsesforvaltningen kunne man utnytte stordriftsfordeler, teknologi og etablere større og bedre fagmiljøer (NAV's rapport 2010:48).

Spesialisering av oppgaver var ikke noe nytt for Arbeids- og velferdsetaten. Både Aetat og Trygdeetaten hadde samlet noen av oppgavene i spesialiserte enheter. Aetat hadde arbeidsrådgivningskontorer i alle fylker, og i 13 fylker var det etablert forvaltningsenheter som behandlet dagpenger og attføringspenger. Trygdeetaten hadde hjelpemiddelsentraler og arbeidslivssentre i alle fylker, og kundesentre i fem fylker. På nasjonalt nivå hadde begge etatene samlet noen spesialoppgaver i spesialenheter. Før NAV-reformen hadde begge de to etatene foretatt eller planlagt store endringer for å øke effektiviteten og kvaliteten i saksbehandlingen. En annen erfaring som viste behovet for å flytte oppgaver ut av NAV-kontorene, var Riksrevisjonens dokumentasjon, som viste manglende likebehandling ved trygdekontorene (NAV's rapport 2010:28).

Erfaringene fra pilotkontorene har også spilt en viktig rolle i etableringen av forvaltningsenheter. Fylkesdirektørene rapporterte til NAV-direktoratet at disse kontorene fikk et betydelig fokus på behandling og utbetaling av ytelser og det var vanskelig å konsentrere seg om veiledning og oppfølging med tanke på målet om flere i arbeid og aktivitet (ibid:49).

Først ble det gjennomført et forsøk med en pilotforvaltningsenhet i Aust-Agder fra oktober 2007. Erfaringene fra denne pilotenheten ble lagt til grunn i planverket for etablering av forvaltningsenheter.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ga føringer om å etablere forvaltningsenheter: NAV-kontorene skulle være arbeids- og velferdsforvaltningens kontaktpunkt med brukerne,

skjønnsmessige beslutninger skulle tas lokalt og forvaltningsenhetene skulle fatte vedtak om regelstyrte ytelser. Et premiss for etableringen var også at det ikke skulle oppstå nye koordineringsbehov mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene (St.prp. nr. 51 (2008-2009) 13).

Forvaltningsenhetene ble stort sett etablert i løpet av første halvår av 2008. Noen forvaltningsenheter har ett eller flere avdelingskontorer. Det ble også etablert fjernarbeidsplasser der det var vanskelig å flytte ansatte fysisk til forvaltningsenheten. Oppgaver knyttet til behandling av ytelser ble flyttet ut av NAV-kontorene og over til disse fylkesvise forvaltningsenhetene.

Det er 2478 årsverk i forvaltningsenhetene, inkludert avdelingskontorene og fjernarbeidsplassene, ved slutten av mars 2010. Arbeids- og velferdsetaten har 24 forvaltningsenheter og 14 avdelingskontorer under disse enhetene. Arbeids- og velferdsetaten har forvaltningsenheter på følgende steder: Vadsø, Tromsø, Fauske, Levanger, Trondheim, Orkdal, Molde, Sogndal, Bergen, Stord, Karmøy, Sandnes, Kristiansand, Arendal, Skien, Tønsberg, Drammen, Lillestrøm, Ski, Oslo (to enheter), Hamar, Lillehammer og Sarpsborg.

Forvaltningsenheten i noen fylker har ett eller to avdelingskontorer. Arbeids- og velferdsetaten har avdelingskontorer på følgende steder: Vardø, Alta, Lenvik, Sortland, Mosjøen, Kristiansund, Førde, Sauda, Lyngdal, Notodden, Hokksund, Bærum, Kongsvinger og Gjøvik (NAVs rapport, 2010:50-52)

4.5.1 Forvaltningsenhetenes ansvar og oppgaver

De viktigste oppgavene i forvaltningsenhetene er følgende: Motta oversendt krav om ytelser fra NAV-kontorene, behandle krav og fatte vedtak om rett til ytelser, utforme brev om vedtak til bruker, foreta manuell arkivering, gjøre vedtak klare for utbetaling, foreta internkontroll, behandle og fatte vedtak i klagesaker, behandle og fatte vedtak i feilutbetalingssaker, foreta regelmessige kontroller av inntektsopplysninger, organisere kompetansekøer og besvare telefonihenvendelser på ulike ytelsesområder (NAVs rapport, 2010:50).

Den mest sentrale oppgaven i forvaltningsenhetene er å behandle krav om ytelser og fatte vedtak om rett til ytelse, og utbetaling (ibid).

4.5.2 Organisering og bemanning av forvaltningsenhetene

Fylkesdirektørintervjuene som er gjort i 2010, gir oss nærmere innblikk i hvordan forvaltningsenhetene er organisert i enkelte fylker og hvilke variasjoner og hvilke fellestrekk som finnes mellom de enkelte fylkene.

Det er variasjoner mellom fylkene når det gjelder antallet forvaltningsenheter og enhetenes geografiske plassering. Noen få fylker har to forvaltningsenheter. Disse fylkene er Akershus, Hordaland, Sør-Trøndelag, Oslo og Rogaland. Resterende fylker har én forvaltningsenhet.

I noen fylker er forvaltningen plassert på ett sted. Disse fylkene er Aust-Agder, Nord-Trøndelag, Vest-Agder, Vestfold og Østfold. I de resterende fylkene er forvaltningen plassert på flere geografiske steder, enten gjennom to forvaltningsenheter og/eller én forvaltningsenhet, men den har avdelingskontor og fjernarbeidsplasser på flere lokasjoner i fylket. Den mest fragmenterte forvaltningen finnes i Sogn og Fjordane. Forvaltningen er plassert på 11 lokasjoner i fylket. Den andre mest geografisk spredte forvaltningen finnes i Finnmark. Forvaltningen er plassert på 6 forskjellige steder.

Det fremkommer ofte i intervjuene at fjernarbeidsplasser ikke er ønskelig, men at det var nødvendig på grunn av geografiske utfordringer og omstillingsavtaler. Omstillingsavtalene sier at ingen ansatte skulle tvinges til å flytte på seg, og ingen skulle ha mer enn én times reisetid. Samtidig gjør geografiske utfordringer det vanskelig å samle enheten fysisk på ett sted. Fjernarbeidsplassene skal avvikles så snart det er mulig. I noen fylker ble disse plassene allerede redusert. For eksempel var det i Finnmark fjernarbeidsplasser på 11 forskjellige steder. Nå er det bare 3 steder som har fjernarbeidsplasser igjen.

Det er stor variasjon blant fylkene når det gjelder antall ansatte i forvaltningen. Finnmark har den minste forvaltningsenheten med 42 årsverk, mens forvaltningen i Oslo er den største, med totalt 305 ansatte i de to enhetene.

Arbeids- og velferdsdirektoratet tilrådte at fylker med flere forvaltningsenheter og/eller forvaltningsenheter med avdelingskontor, foretok en spesialisering mellom enhetene (NAVs rapport:50). Hvordan er arbeidsfordelingen mellom forvaltningsenhetene og/eller avdelingskontorene i samme fylke?

Det er et fellestrekk mellom fylkene når det gjelder arbeidsdelingen mellom enhetene og avdelingskontorene som ligger i samme fylke. De fleste fylker har samlet arbeids- og aktivitetsområdet i en enhet, og dette er ofte hovedenheten, og familie- og omsorgsområdet i den andre enheten (ofte er dette et avdelingskontor). Den interne organiseringen har et fellestrekk. I de fylkene som bare har en enhet, kan man se den samme delingen mellom arbeids- og aktivitetsområdet og familieområdet.

4.6 Arbeidsprosesser og arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter

Arbeidsdelingen beskriver hvem som har ansvar for bruker og for oppgaver i arbeidsprosessen, hvor i arbeidsprosessen ansvaret går over fra en enhet til en annen enhet, hva som skal videresendes til neste enhet, og hvor langt i en arbeidsprosess en enhet skal ivareta oppgaveløsningen (NAV's rapport 2010:54).

4.6.1 Hovedarbeidsprosesser i Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsdirektoratet har definert fem hovedarbeidsprosesser med en tilhørende arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter/spesialenheter. Disse prosessene er følgende:

1. Mottak av krav/bestilling og beslutning om behandling.
2. Informasjon
3. Saksbehandling
4. Utbetaling
5. Bistand og oppfølging for arbeid og aktivitet.

Hovedprosess 1 og 2 - mottak av bestilling og informasjon, er kjerneoppgaver for NAV-kontorene og kundesentrene. Alle enheter utfører arbeidsoppgavene i hovedprosess 1 ved mottak av saker. Hovedprosess 3 og 4 - saksbehandling og utbetaling er kjerneoppgaver for forvaltnings- og pensjonsenheter. Hovedprosess 5 - bistand og oppfølging av brukere, er den viktigste oppgaven for NAV-kontorene, og alle oppgaver utføres bare ved NAV-kontoret (NAV's rapport, 2010:55).

Hovedarbeidsprosess 1: Mottak av bestilling og beslutning om behandling

Denne prosessen omfatter mottak av henvendelser fra brukere eller samhandlingspartnere. Henvendelsen kan skje gjennom fysisk oppmøte på NAV-kontoret eller via telefon, e-post og selvbetjeningsløsninger (NAV's rapport 2010:55). Prosessen omfatter registrering av informasjon, avklaring av hva som er brukers behov, videresending av post og dokumentasjon og overføring av sak eller informasjon til riktig enhet for videre behandling. Arbeidsprosessen utføres av NAV-kontorene, kundesentrene og forvaltningsenhetene. Hvilken enhet som skal utføre prosessen, er avhengig av hvilken kanal brukeren benytter seg av. Hvis brukeren

kontakter etaten via telefon og NAV-kontoret er tilknyttet kundesenteret, har kundesenteret ansvar for prosessen. Dersom brukeren henvender seg til etaten via post eller personlig oppmøte, har NAV-kontoret ansvaret for prosessen (ibid:56).

Hovedarbeidsprosess 2: Informasjon

Denne prosessen omfatter mottak og behandling av informasjonshenvendelser. For eksempel kan en bruker ta kontakt med etaten og spørre om vilkårene for en ytelse. Arbeidsprosessen kan utføres av NAV-kontorene, kundesentrene, forvaltningsenhetene eller andre spesialenheter. Dersom brukeren tar kontakt med etaten via telefon og NAV-kontoret er tilkoblet et kundesenter, utfører kundesenteret prosessen. Dersom brukeren tar kontakt med NAV-kontoret personlig, har NAV-kontoret ansvaret for prosessen.

Den enheten som har fått forespørselen, uansett om det er NAV-kontoret, kundesenteret eller forvaltningsenheten, har ansvar for å besvare informasjonshenvendelsen, eventuelt formidle forespørselen videre til en annen mottaker dersom den ikke kan besvares av første mottaker. Henvendelsen som gjelder en sak som etaten har til behandling og hvilken informasjon som er gitt, må registreres i fagsystemet (NAV's rapport 2010:57).

Arbeidsprosessen begynner med at bruker eller samhandler henvender seg til etaten med en forespørsel om informasjon, og slutter ved at forespørselen blir besvart eller videreformidlet og registrert i fagsystemet (ibid).

Hovedarbeidsprosess 3: Saksbehandling

Denne arbeidsprosessen omfatter saksbehandlingen av krav om tjenester eller ytelser fra Arbeids- og velferdsetaten. Saksbehandlingen av noen ytelser med aktivitetskrav er delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Når det gjelder ytelser uten aktivitetskrav, har forvaltningsenhetene ansvaret for hele saksbehandlingen. NAV-kontorene og forvaltningsenhetene har i denne arbeidsprosessen følgende oppgaver: Kontrollere og kvalitetssikre om en sak som er mottatt er klar til behandling, innhente supplerende informasjon/dokumentasjon fra bruker om det er nødvendig, vurdere om bruker fyller vilkårene for den aktuelle ytelsen, fatte vedtak i en sak og utforme et vedtaksbrev som viser at kravet er innvilget eller avslått, og begrunnelse for avgjørelsen, registrere resultatet i saken i fagsystemet, registrere beregningsdata i fagsystemet og beregne ytelse eller tjeneste, sende

melding om vedtak til bruker/samhandler eller annen enhet i etaten, journalføre og arkivere vedtaksbrev og annen dokumentasjon i saken (NAV's rapport 2010:58).

Denne arbeidsprosessen starter ved mottak av et krav om en tjeneste eller ytelse som er oversendt fra NAV-kontoret, og slutter ved at saken blir ferdigbehandlet, resultatet blir oppdatert i fagsystemet og at det er sendt melding om utbetaling til instansen som har ansvar for å betale ytelsen (ibid).

Hovedarbeidsprosess 4: Utbetaling

Denne arbeidsprosessen dekker utbetaling av ytelser eller utgiftsrefusjon til bruker, regnskapsføring i fagsystemet og arkivering av bilag for utbetaling. Arbeidsprosessen utføres hovedsakelig i forvaltningsenhetene. Utbetaling av pensjon utføres av NAV pensjon Harstad. Hjelpemiddelsentralene og NAV internasjonalt kan også utføre prosessen på sine områder (ibid:58).

Enhetene som foretar utbetalinger har i denne arbeidsprosessen følgende oppgaver: Kontrollere og kvalitetssikre mottatt utbetalingsdokumentasjon fra brukere eller samarbeidsparter og at ytelsen/beløpet er klar for utbetaling, innhente supplerende dokumentasjon fra bruker eller annen enhet om det er nødvendig, registrere utbetalingsdata, sende transaksjon til attestasjon (en annen medarbeider kontrollerer at utbetalingen stemmer), igangsette utbetalingen, oppdatere fagsystemet med at utbetalingen er foretatt, og arkivere regnskapsbilag for utbetalingen (ibid:59).

Arbeidsprosessen starter ved at en oppgave om å betale ut ytelse mottas fra en enhet eller avdeling som har fattet vedtak om utbetaling av ytelsen, og slutter ved at utbetalingen blir satt i gang, regnskapsført og bilag for utbetalingen arkivert (ibid).

Hovedarbeidsprosess 5: Bistand og oppfølging av bruker for arbeid og aktivitet

Denne arbeidsprosessen dekker kjerneoppgavene i NAV-kontorene og utføres bare av NAV-kontorene. Prosessen begynner med at informasjonen blir mottatt og potensielle brukere blir valgt for oppfølging. Utvelgingskriteriet kan være oppfølging av bestemte grupper initiert av NAV-kontoret eller at det mottatte kravet om ytelse kan forutsette en plan og oppfølging. Prosessen slutter med at brukeren kommer i arbeid eller etter en vurdering av at oppfølging ikke er aktuelt lenger, for eksempel hvis brukeren går over til hel uførepensjon. NAV-kontoret har ansvar for å kartlegge brukerens behov for oppfølging, tilby

arbeidsevnevurdering om brukeren har behov for det, og utarbeide individuelle aktivitetsplaner for de brukerne som har behov for det (NAV's rapport 2010:59).

4.7 Arbeidsprosesser og grensesnitt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene

Ut i fra de fem hovedarbeidsprosessene er arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter hovedsakelig slik: Oppgaver i hovedprosess (HP) 1 og 2 (mottak av krav/beslutning om behandling og informasjon) utføres i utgangspunktet av NAV-kontoret. Oppgaver i HP 3 (saksbehandling) utføres som regel av forvaltningsenhetene, men ved enkelte ytelser deles ansvaret for oppgaven med NAV-kontorene. Oppgaver i HP 4 (utbetaling) utføres i hovedsak av forvaltningsenhetene og pensjonsenheten i Harstad. Oppgavene i HP 5 (bistand med hjelp og oppfølging av bruker for arbeid og aktivitet) utføres kun av NAV-kontorene.

Ytelsene som Arbeids- og velferdsetaten forvalter, kan inndeles i to hovedgrupper:

Ytelser med aktivitetskrav og ytelser uten aktivitetskrav. Ansvarsdelingen er forskjellig for disse to typene ytelser. En av forskjellene er at HP 5 ikke er aktuell for ytelser uten aktivitetskrav. For disse ytelsene er NAV-kontorets oppgaver begrenset til mottak av krav eller forespørsel om informasjon (HP1 og HP2). Den andre forskjellen handler om saksbehandling (HP3). For noen ytelser med aktivitetskrav er saksbehandlingen delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, mens saksbehandlingsansvaret for ytelser uten aktivitetskrav ligger hos forvaltningsenhetene (NAV's rapport 2010:61). Forskjellene i ansvarsdelingen beskrives nærmere i de neste to avsnittene.

4.7.1 Ytelser med aktivitetskrav

Ytelsene med aktivitetskrav består av dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger, ytelser til enslig mor/far, gradert uførepensjon og ventelønn. For disse ytelsene foretar NAV-kontoret oppfølging av brukere med sikte på arbeid og aktivitet (ibid:61).

Når det gjelder ytelser med aktivitetskrav, som dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uførepensjon, er det avvik fra hovedregelen om at forvaltningsenhetene behandler sakene. For disse ytelsene har NAV-kontorene også en del av ansvaret for saksbehandlingen. Den deskriptive analysen jeg har foretatt på surveydataen, viser at ansatte ønsker mest endring i arbeidsdelingen på områdene sykepenger,

arbeidsavklaringspenger og uførepensjon. Derfor er det hensiktsmessig å se nærmere på arbeidsdelingen ved disse ytelsesområdene.

Sykepenger

Sykemeldinger kan mottas både elektronisk og på papir, og NAV-kontorene vurderer dem som en del av HP1. NAV-kontorene har myndighet over godkjenning av sykemeldinger. NAV-kontoret fatter vedtak om sykepenger ved aktiv sykemelding, og ved friskmelding til arbeidsformidling, samt vedtak om sykepenger i stedet for reisetilskudd og arbeidsplassvurdering av ergo-/fysioterapeut (HP3). NAV-kontoret vurderer også om vilkårene for rett til sykepenger under utenlandsopphold og vilkårene for rett til unntak fra arbeidsgiveransvaret er oppfylt, før søknadene sendes til forvaltningsenheten som fatter vedtak (NAV's rapport 2010:70).

Krav om øvrige typer sykepenger behandles i forvaltningsenhetene. Forvaltningsenhetene har også ansvar for å utbetale sykepenger til brukere eller arbeidsgivere (HP4). NAV-kontoret har ansvar for oppfølging av sykmeldte og å gi bistand til dem for arbeid og aktivitet (HP5) (NAV's rapport 2010:64).

Arbeidsavklaringspenger (AAP)

Saksbehandlingen av AAP-saker er delt mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. NAV-kontoret skal behandle søknaden først, og skal fatte vedtak om nedsatt arbeidsevne på grunn av sykdom, skade eller lyte i HP3 (jf. folketrygdloven § 11-5). Deretter skal NAV-kontoret sende søknaden over til forvaltningsenheten, som har ansvar for å vurdere om de formelle lovkravene er oppfylt (jf. folketrygdloven § 11-13), fatte vedtak om rett til AAP og iverksette utbetaling av ytelsen (HP3 og HP4) (ibid:65).

NAV-kontoret har ansvar for å vurdere om brukeren kan få fritak fra plikten til å sende inn meldekort, fatte vedtak om vilkår som ung ufør er oppfylt, om ytelsen skal beregnes etter reglene for yrkesskade eller yrkessykdom, og at vilkårene for arbeidsutprøving er oppfylt (ibid).

Uførepensjon

Når det gjelder uførepensjon, er det arbeidsdeling mellom NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter. Ved mottak av krav om uførepensjon, skal NAV-kontoret utføre

oppgavene som omfattes av HP1 og HP2. I saksbehandlingen (HP3) er det oppgavedeling mellom NAV-kontoret og forvaltningsenheten. NAV-kontoret foretar en vurdering av brukernære vilkår. Dette handler om at bruker skal fylle vilkårene om hensiktsmessig gjennomgått behandling, om arbeids- og inntektsevnen er varig redusert med minst 50 prosent på grunn av sykdom, skade eller lyte, og om attføring er prøvd. NAV-kontoret skal sende sin vurdering og eventuelt annen relevant informasjon til forvaltningsenheten. Forvaltningsenheten skal vurdere øvrige vilkår, som medlemsvilkår i folketrygden, fastsette uføregrad og inntektsnivå/grunnlag for uførhet, inntektsgrense for gradert uførepensjon og fatte vedtak om rett til uførepensjon. Forvaltningsenheten skal legge NAV-kontorets vurdering av de brukernære vilkårene til grunn for sitt vedtak (NAV's rapport, 2010:66-67).

Pensjonsenhetene har ansvar for å beregne uførepensjon, avklare og foreta samordning mot tjenstepensjonsordninger og skatt, påleggstrekk og kommunale refusjonskrav. NAV pensjon Harstad har ansvar for utbetaling av pensjoner til bruker (HP4). (ibid:68).

4.7.2 Ytelser uten aktivitetskrav

Ytelser som ikke stiller krav til aktivitet er følgende: Hel uførepensjon, ventestønad, barnetrygd, barnebidrag/bidragforskudd, overgangsstønad til enslige forsørgere (perioden uten aktivitetskrav), forsikringer, gravferdshjelp, grunnstønad, hjelpemidler, hjelpestønad, foreldre- og svangerskapsenger, kontantstøtte, godkjenning av yrkesskademeldinger og menerstatning ved yrkesskade eller sykdom (NAV's rapport 2010:75).

NAV-kontoret er brukers kontaktpunkt også for disse ytelsene, men kontorets ansvar er begrenset til oppgaver knyttet til HP1 og HP2. Forvaltningsenhetene har vedtaksmyndighet for alle ytelser uten aktivitetskrav. Det betyr at forvaltningsenheten har ansvaret for alle aktivitetene i saksbehandlingen av krav om ytelser og fattig av vedtak (HP3), og utbetaling av ytelser (HP4) (unntatt uførepensjon). Oppfølging av brukere (HP5) er ikke aktuelt ved disse ytelsene (ibid:76).

4.8 En viktig forutsetning for å lykkes med NAV-reformen: IKT-systemer

Det fremkommer i NAV-proposisjonen at for å realisere målene som er satt for NAV-reformen, er det helt vesentlig at den nye statsetaten og sosialtjenesten utvikler IKT-løsninger som legger til rette for å gi individuelt tilpassede tjenester, og som understøtter behovet for

nye arbeidsprosesser (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 80). Ekspertgruppa anser også gode IKT-løsninger som helt nødvendig for velfungerende samhandling og økt effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen (Sluttrapport 2010:68). IKT-systemer er også en viktig variabel i studien. Derfor skal jeg gi et kort innblikk i IKT-systemløsningene i NAV-etaten.

4.8.1 Rammer for IKT-løsningene

Ifølge NAV-proposisjonen skulle endringene i IKT-løsningene foregå i to faser: Den første fasen handlet om en kortsiktig løsning. En basisplattform for IKT-løsninger skulle være tilgjengelig ved etablering av den nye arbeids – og velferdsforvaltningen. Dette dreier seg om at alle eksisterende saksbehandlingssystemer i de tidligere etatene skulle gjøres tilgjengelig på en arbeidsstasjon i NAV-kontorene. Den andre fasen dreide seg om en mer fullverdig og integrert løsning i form av et felles saksbehandlingssystem for hele eller store deler av arbeids- og velferdsforvaltningen (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 80).

4.8.2 IKT- løsningene i Arbeids- og velferdsetaten

NAV-kontorene og forvaltningsenhetene benytter fem systemer for å behandle krav om ytelser: Infotrygd, Arena, Bisys, Gosys og Pesys. NAV-kontorene har også kommunale saksbehandlingssystemer som brukes for å behandle saker om økonomisk sosialhjelp. Forvaltningsenhetene benytter seg også av egne støttesystemer for blant annet lønns- og trekkoppgaver og utbetalinger. Infotrygd, Arena og Bisys er kjernesystemene for saksbehandlingen fra Trygdeetaten og Aetat. Gosys og Pesys er helt nye systemer som er utviklet etter at NAV-reformen ble iverksatt (NAV's rapport 2010:83).

Infotrygd var det viktigste saksbehandlingssystemet i Trygdeetaten. Nå brukes systemet hovedsakelig av forvaltningsenhetene. Infotrygd er saksbehandlingsløsningen for behandling av krav om ytelser uten aktivitetskrav (unntatt pensjonsområdet), krav om sykepenger og dels uførepensjon (ibid).

Arena ble satt i drift på begynnelsen av 2000-tallet, og var Aetats systemløsning for registrering og oppfølging av arbeidssøkere, registrering av arbeidsmarkedstiltak og behandling av krav om dagpenger og attføringspenger. Virkeområdet til Arena ble utvidet i løpet av reformperioden. De viktigste endringene er følgende: Utvidet støtte til oppfølging av flere brukergrupper, blant annet sykemeldte og brukere som skal ha arbeidsevnevurdering,

støtte til vurderingen av krav om arbeidsavklaringspenger og støtte til arbeidsgiverrettede tjenester for et inkluderende arbeidsliv (NAV's rapport 2010:87).

Bisys benyttes til å fastsette barnebidrag i de saker der partene ikke inngår private avtaler. Systemet brukes primært av forvaltningsenhetene (ibid).

Gosys er en ny felles systemløsning for forvaltningsenhetene, NAV-kontorene og andre enheter. Løsningen håndterer brukerhenvendelser, oppgaver og elektronisk mottak av dokumenter mellom enhetene. Alle henvendelser kan registreres i *Gosys* i en oppgaveliste. Alle enheter i Arbeids- og velferdsetaten kan benytte den elektroniske oppgavelisten til å holde oversikt over hvor sakene befinner seg (ibid:84).

Pesys er en ny systemløsning for pensjonsområdet og brukes primært av pensjonsenhetene. *Pesys* erstatter blant annet pensjonsrutinen i Infotrygd. I forbindelse med pensjonsreformen ble det utviklet nye selvbetjeningsløsninger på pensjonsområdet. For eksempel er det kun på området alderspensjon brukerne kan fremsette krav om ytelser elektronisk (ibid).

4.8.3 Hvordan støtter dagens IKT-løsninger opp under arbeidsprosessene?

Dagens IKT-løsninger består av mange forskjellige systemer. Ekspertgruppa mener at systemene i hovedsak er laget for å løse fagområdenes behov i de tidligere etatene og i begrenset grad støtter prosess- og informasjonsbehovet i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Enkelte av systemene, særlig Infotrygd, er altfor gamle og har begrenset interaksjon mellom delmodulene i systemet. Saksbehandlingssystemene er i liten grad integrerte med hverandre. Dette fører til at saksbehandlerne må utføre manuelle arbeidsoperasjoner. Det er også begrenset tilgang til informasjon om saker og brukere på tvers av systemene. Dette gjør at saksbehandlerne må logge seg på flere systemer for å kunne svare brukerne (NAV's rapport 2010:85).

Ekspertgruppa mener også at selvbetjeningsløsningene som skal baseres på dagens fagsystemer har begrensninger, og for å utvikle selvbetjeningsløsninger må fagsystemene moderniseres. De gamle fagsystemene har også store begrensninger i forhold til etablering av automatiske internkontroller (ibid:86).

Når det gjelder hovedsystemene for saksbehandling, støtter Infotrygd i liten grad opp under arbeidsdelingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, men i Arena, *Bisys* og *Pesys* kan saker og oppgaver sendes elektronisk mellom enhetene. *Gosys* er utviklet spesielt for å lette arbeidsdelingen mellom enhetene. Et krav som registreres ved et NAV-kontor kan

sendes elektronisk til forvaltningsenheten. Integrasjonen mellom Gosys og Bisys, Pesys og Arena gjør oppgavedelingen enklere (ibid).

5 Hovedfunnene i studien og fortolkningen av disse funnene

5.1 Innledning

I dette kapitlet skal jeg først presentere fordelingene på variablene. De uavhengige variablene som er felles for begge analysene, skal presenteres sammen. Det er bare to variabler som er forskjellige for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Q54 – størrelsesvariabelen, er bare med i analysen av NAV-kontorene. Den andre variabelen som er forskjellig for de to enhetene, er ”hovedarbeidsområde“-variabelen, Q6 for NAV-kontorene, og Q8 for forvaltningsenhetene. Disse tre variablene skal presenteres separat. Deretter skal jeg presentere regresjonstabeller for de to analysene, tolke resultatene og sammenligne NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Til slutt diskuteres hovedfunnene i studien ut fra de to teoretiske perspektivene som legges til grunn for studien.

5.2 Fordelingen på variablene

5.2.1 De avhengige variablene i de to analysene

Tabellen nedenfor viser hvordan ansatte ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene vurderer samhandlingen mellom disse to enhetene. Kategorien ”vet ikke” er utelatt, og variabelen er snudd.

Tabell 5.1. Vurderingen av samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene

	Svært dårlig	Dårlig	Både/og	Bra	Svært bra	Totalt
Samhandling NAV-kontor	5.2	12.9	46.3	32.1	3.5	100(1164)
Samhandling Forvaltningsenhet	3.0	15.0	58.4	22.2	1.4	100(1821)

Frekvenstabellen for den avhengige variabelen for NAV-kontorene viser at 46 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene vurderer samhandlingen som “både/og”, det vil si at

samhandlingen fungerer bra på noen områder, men ikke like bra på andre områder. 32 prosent av de ansatte mener at samhandlingen fungerer bra, mens andelen som mener at samhandlingen fungerer ganske bra, bare er på 3,5 prosent. På den andre siden mener 13 prosent av de ansatte at samhandlingen fungerer dårlig. Andelen som mener at samhandlingen fungerer svært dårlig, er på 5 prosent. Den avhengige variabelen har en skjevhet på $-.47$ og kurtose på $.24$. Fordelingen er litt venstreskjev, men på et akseptabelt nivå.

Frekvenstabellen for den avhengige variabelen for forvaltningsenhetene viser at over halvparten av de ansatte (58 %) svarer i kategorien ”både/og”. 22 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene mener at samhandlingen fungerer bra, mens andelen som mener at samhandlingen fungerer svært bra, bare er på 1 prosent. De som mener at samhandlingen fungerer dårlig, utgjør 15 prosent, mens andelen som mener at samhandlingen fungerer svært dårlig, er på 3 prosent. Andelen av missing verdier er bare på 0,2 prosent. Derfor påvirker den ikke analysen og er ikke vist i tabellen. Den avhengige variabelen har en skjevhet på $-.31$ og kurtose på $.67$. Fordelingen er veldig lite venstreskjev, men dette er uproblematisk.

5.2.2 De uavhengige variablene

Q1 - Kjønn

Tabellen nedenfor viser at kjønnsfordelingen er nesten lik for begge enhetene. Siden jeg ikke hadde tilstrekkelig informasjon om kjønnsfordelingen i populasjonen, det vil si de ansatte ved NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, hadde jeg ikke grunnlag for dataveiing.

Tabell 5.2. Kjønnfordelingen ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter

	Menn	Kvinner	Prosent
NAV-kontorer	25.5	74.5	100(1164)
Forvaltningsenheter	26.0	74.0	100(1821)

Q3 - Hva er din stilling?

Tabellen nedenfor viser fordelingen av enhetsledere, avdelingsledere og medarbeidere i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Tabell 5.3. Andelen av de forskjellige stillingsnivåene ved NAV-kontorer og forvaltningsenheter

	Enhetsleder	Avdelingsleder	Medarbeider	Prosent
NAV-kontorer	3.8	7.5	88.7	100(1164)
Forvaltningsenheter	1.5	5.1	93.4	100(1821)

Q4 - Hvilken av de tre etatene var din arbeidsplass da NAV-kontoret/forvaltningsenheten/pensjonsenheten ble etablert?

Tabellen nedenfor viser fordelingen av ansattes tidligere etatsbakgrunn. Ansatte ved de tre tidligere etatene og de som er ansatt etter etableringen, utgjør cirka like store grupper ved NAV-kontorene. Mer enn halvparten (56 %) av de ansatte i forvaltningsenhetene kommer fra Trygdeetaten. Man legger merke til at under 1 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene har bakgrunn fra sosialtjenesten.

Tabell 5.4. Fordelingen av ansattes tidligere etatsbakgrunn

	Aetat	Trygdeetat	Sosialtjeneste	Nyansatt	Prosent
NAV-kontorer	25.6	23.8	25.8	24.8	100(1164)
Forvaltningsenheter	17.8	56.8	.8	24.6	100(1821)

Q6 - Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsoppgavene dine?

Variabelen skal bare brukes i analysen av NAV-kontorene. Variabelen er dikotomisert slik at den kan vise om det er noen forskjeller mellom dem som jobber med arbeids- og aktivitetsområdet og dem som jobber med andre ytelsesområder.

Tabell 5.5. Andelen av ansatte som jobber med ytelser i arbeidsområdet og ansatte som jobber med andre områder

Arbeids- og aktivitetsområdet	67.9
Andre ytelsesområder	32.1
Totalt	100(1164)

Q8 - Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsoppgavene dine?

Den originale variabelen opererte med 21 ytelsesområder og respondentene hadde mulighet til å krysse av for tre ytelsesområder. Jeg har omkodet variabelen og grupperte disse

ytelsesområdene i arbeid, familie og andre områder. I tillegg tok jeg hensyn til muligheten for å krysse av for tre alternativer, og lagde de fire verdigruppene som vises i tabellen nedenfor. Fordelingen viser at 26 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene krysset av tre ganger innen arbeidsområdet, 22 prosent innen familieområdet, og 22 prosent er innen andre områder. 28 prosent av de ansatte krysset av to eller tre ganger innen hver av disse tre gruppene.

Tabell 5.6. Hovedarbeidsområde

Kun arbeid	Kun familie	Kun andre	Blanding - to eller flere	Totalt
26.3	22.6	22.4	28.7	100(1821)

Q13 - Har ledelsen i din enhet arbeidet aktivt for å få til en god samhandling mellom NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter?

22 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 27 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene mener at ledelsen i deres enheter i stor grad arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene. Andelen av dem som mener ledelsen i noen grad jobbet aktivt for samme mål, er 37 prosent for NAV-kontorene og 43 prosent for forvaltningsenhetene. Andelen som mener ledelsen i liten grad jobbet for å få til god samhandling mellom enhetene, er 13 prosent for NAV-kontorene og 14 prosent for forvaltningsenhetene. Ansatte ved NAV-kontorene er mer usikre i synet på ledelsens arbeid (26 prosent) enn ansatte ved forvaltningsenhetene (15 prosent).

Tabell 5.7. Andelen av respondentene som mener ledelsen har arbeidet aktivt for å få til god samhandling

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Usikker/vet ikke	Totalt
NAV-kontorer	22.2	37.5	13.6	26.7	100(1164)
Forvaltningsenheter	27.7	42.9	14.2	15.2	100(1821)

Q17b - I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Dårlige IKT-systemer.

Tabell 5.8. Vurderingen av dårlige IKT-systemer

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Missing	Totalt
NAV-kontor	33.9	36.9	19.9	4.0	5.2	100(1164)
Forvaltnings.	50.6	32.6	11.2	2.7	2.9	100(1821)

Halvparten av de ansatte ved forvaltningsenhetene mener at dårlige IKT-systemer ”i stor grad” er en hindring for god saksflyt. Andelen som mener det samme ved NAV-kontorene er på 34 prosent. De som mener at dårlige IKT-systemer i noen grad er en hindring for god saksflyt, er 37 prosent ved NAV-kontorene og 32 prosent ved forvaltningsenhetene. Ca. 20 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene mener at dårlige IKT-systemer i liten grad er en hindring for god saksflyt. Andelen for samme kategori ved forvaltningsenhetene er 11 prosent. 4 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 2 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene mener at dårlige IKT-systemer ikke er en hindring for god saksflyt mellom enhetene.

Q17c - I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Uklart grensesnitt (arbeidsdeling) mellom enhetene.

Tabell 5.9. Vurderingen av ”uklart grensesnitt” mellom enhetene

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Missing	Totalt
NAV-kontor	13.2	46.7	29.9	4.4	5.8	100(1164)
Forvaltnings.	14.0	52.3	26.4	3.8	3.5	100(1821)

13 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 14 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene mener at uklart grensesnitt ”i stor grad” er en hindring for god saksflyt og rask saksbehandling mellom enhetene. De som mener at uklart grensesnitt ”i noen grad” er en hindring for god saksflyt, er 46 prosent for NAV-kontorene og 52 prosent for forvaltningsenhetene. 30 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 26 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene mener at uklart grensesnitt i liten grad er en hindring for rask saksbehandling. 4 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og ca. 4 prosent av de ansatte

ved forvaltningsenhetene mener at uklart grensesnitt ikke er en hindring for god saksflyt mellom enhetene.

Q22 - Har du i tilstrekkelig grad fått opplæring for å mestre arbeidsoppgavene dine?

22 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 40 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene mener at de i stor grad har fått opplæring for å mestre sine arbeidsoppgaver. Andelen av dem som mener at de har fått opplæring i noen grad, er 55 prosent for NAV-kontorene og 46 prosent for forvaltningsenhetene. 18 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 11 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene mener at de i liten grad har fått opplæring for å mestre sine arbeidsoppgaver. På den annen side mener ca. 3 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene og 2 prosent av de ansatte ved forvaltningsenhetene at de ikke har fått opplæring i det hele tatt.

Tabell 5.10. Andelen av respondentene som mener at de har fått tilstrekkelig opplæring

	I stor grad	I noen grad	I liten grad	Ikke i det hele tatt	Totalt
NAV-kontor	22.7	55.8	18.8	2.7	100(1164)
Forvaltningsenhet	40.4	46.3	11,6	1.6	100(1821)

Q54 - Størrelse

Denne variabelen er bare egnet for NAV-kontorene. Kontorstørrelse handler om antall ansatte ved et NAV-kontor. Det minste kontoret i datafilen har 3 ansatte, og det største kontoret har 228 ansatte. Frekvenstabellen blir veldig stor, dermed tar jeg den ikke med her.

5.3 Funnene fra regresjonsanalysene og fortolkning av resultatene

5.3.1 Hovedfunn for NAV-kontorene

Tabell 5.11. Modelloppsummering

R	R Square	Adjusted R ²	Std. error of the estimate
.484	.234	.223	.77570

Multipel R: R viser sammenhengen mellom målt og predikert avhengig variabel. $R \approx .48$ indikerer moderat sammenheng mellom målt og predikert samhandling.

R Square: R^2 viser statistisk forklart varians. $R^2 \approx .23$ indikerer at de uavhengige variablene i modellen forklarer 23 % av samhandlingen.

Adjusted R²: Denne verdien blir for høy når antallet uavhengige variabler er stort i forhold til antall enheter. Dette er ikke tilfelle i denne analysen, siden jeg har 15 avhengige variabler og 1164 enheter.

Standard error of the estimate: Dette parameteret viser standardavviket til restleddet og indikerer hvor nøyaktig modellen predikerer den avhengige variabelen. Restleddet kan representere relevante variabler som er utelatt. Siden modellen forklarer 23 % av samhandlingen, indikerer det at det er andre relevante uavhengige variabler som ikke er inkludert i analysen.

Tabell 5.12. Varianskomponenter

Modell	Sum of squares	df	Sig
Regresjon	191.395	15	.000
Residual	626.385	1041	
Totalt	817.781	1056	

Sum of square = 191.395 viser at variansen er slik som modellen predikerer. Residual = 626.385 er variasjon som modellen ikke predikerer.

Tabell 5.13 Regresjonskoeffisienter

Modell	B	Std. Error	Beta	Sig.
Konstant	3.542	.131		.000
Q1_d Kjønn	.070	.056	.035	.213
Q3_D1 Enhetsleder	.175	.131	.038	.181
Q3_D2 Avdelingsleder	-.052	.091	-.016	.567
Q4_D1 Trygdeetaten	-.124	.068	-.061	.067
Q4_D2 Sosialtjeneste	-.301	.073	-.147	.000

Q4_D3 Nyansatt	-.207	.068	-.101	.002
Q13_d1 I stor grad	.557	.087	.265	.000
Q13_d2 I noen grad	.337	.078	.186	.000
Q13_d3 Usikker/vet ikke	.362	.082	.179	.000
Q22_d Opplæring	.099	.060	.047	.101
Q17b_d Dårlig IKT	-.161	.057	-.080	.005
Q17c_d1 I stor grad	-.706	.081	-.277	.000
Q17c_d2 I noen grad	-.202	.055	-.115	.000
Q6 Hovedarbeidsområde	-.224	.058	-.117	.000
Q54 Størrelse	-.004	.001	-.186	.000

Signifikansnivå=0,05

Betakoeffisienten viser effekten av den aktuelle uavhengige variabelen på den avhengige variabelen etter at effekten av alle andre uavhengige variabler er kontrollert. Derfor fortolker jeg resultatene ut i fra betakoeffisientene.

Resultatet av regresjonsanalysen viser at variablene kjønn, enhetsleder, avdelingsleder, trygdeetaten og opplæring ikke er signifikante ($p > .05$).

I motsetning til forventningen som var formulert, viser resultatet at kjønnsvariabelen har ikke effekt på ansattes vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Resultatet viser også at ansattes stillingsnivå ikke har effekt på deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Siden jeg forventet at enhetslederne ville vurdere samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne, samsvarer ikke funnet med denne forventningen. Jeg hadde også forventet at det ikke ville være forskjeller mellom avdelingsledere og medarbeidere, og resultatet bekrefter denne forventningen.

I motsetning til det jeg forventet, viser resultatet at opplæring ikke har effekt på samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Beta $-.147$ og beta $-.101$ viser at både ansatte som har bakgrunn fra *sosialetaten* og de som er *nyansatte* vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som har bakgrunn fra *Aetat*. Med andre ord viser resultatet at ansatte som har bakgrunn fra *Aetat* vurderer samhandlingen mer positivt enn både ansatte som har bakgrunn fra sosialtjenesten og de som er *nyansatte*. Samtidig viser resultatet at ansatte som har bakgrunn fra Trygdeetaten og de som har bakgrunn fra *Aetat* ikke vurderer samhandlingen forskjellig. Det vil si at funnene delvis bekrefter og delvis avkrefter min hypotese om at de som har bakgrunn fra *Aetat* ville vurdere

samhandlingen mer positivt enn dem som har bakgrunn fra Trygdeetaten, sosialtjeneste eller er nyansatte.

Funnene viser at ledelsens aktive arbeid for å få god samhandling mellom enhetene påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. I tråd med min forventning viser resultatene at både ansatte som mener at ledelsen i egen enhet i stor grad ($\beta=.265$) og i noen grad ($\beta=.186$) har jobbet aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene, vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som mener at ledelsen i liten grad har jobbet for å få til god samhandling.

Funnet viser at kvaliteten på IKT-systemene har betydning for samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I tråd med min forventning viser resultatet ($\beta=-.80$) at de som mener at dårlige IKT-systemer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av enhetene, vurderer samhandlingen (.80 skalaenheter) mer negativt enn dem som mener at dårlige IKT-systemer ikke er en hindring.

Funnene viser at grensesnittet mellom enhetene påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Resultatet viser at både de som mener at uklart grensesnitt mellom enhetene i stor grad ($\beta= -.277$) og i noen grad ($\beta= -.115$) er en hindring for god saksflyt/ rask saksbehandling, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at uklart grensesnitt i liten grad er en hindring. Dette funn samsvarer med studiens forventning om grensesnitt.

Når det gjelder ansattes hovedarbeidsoppgaver, viser resultatet ($\beta=-.117$) at ansatte som jobber med arbeids- og aktivitetsområdet vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som jobber med andre typer tjenestoområder. Dette funnet bekrefter hypotesen som var formulert for denne variabelen.

I tråd med studiens forventning om kontorstørrelse, viser resultatet ($\beta= -.186$) at ansatte ved store NAV-kontorer vurderer samhandlingen mer negativt enn ansatte ved små NAV-kontorer.

5.3.2 Hovedfunn for forvaltningsenhetene

Tabell 5.14. Modelloppsummering

R	R Square	Adjusted R ²	Std. error of the estimate
.461	.212	.205	.65831

$R \approx .46$ indikerer moderat sammenheng mellom målt og predikert samhandling.

$R^2 \approx .21$ indikerer at de uavhengige variablene i modellen forklarer 21 % av samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

Adjusted R^2 : Denne verdien blir for høy når antallet uavhengige variabler er stort i forhold til antall enheter, og dette må korrigeres. Det er 16 avhengige variabler og 1703 enheter i analysen. Derfor er ikke adjusted R^2 -verdien høy.

Tabell 5.15 Varianskomponenter.

Modell	Sum of Square	Df	Sig
Regresjon	197.114	16	.000
Residual	731.092	1687	
Totalt	928.206	1703	

Varianskomponenten sum of square = 197.114 viser at variansen er som modellen predikerer. Residual = 731.092 er variasjon som modellen ikke predikerer.

Tabell 5.16 Regresjonskoeffisienter

Modell	B	Std. error	Beta	Sig.
(Konstant)	2.625	.087		.000
Q1_d Kjønn	.080	.037	.047	.031
Q3_D1 Enhetsledere	.348	.140	.056	.013
Q3_D2 Avdelingsledere	-.075	.073	-.023	.303
Q4_D1 Trygdeetaten	.087	.045	.059	.053
Q4_D2 Sosialtjenesten	-.062	.194	-.007	.751
Q4_D3 Nyansatt	.029	.051	.017	.570
Q13_d1 I stor grad	.763	.055	.462	.000
Q13_d2 I noen grad	.372	.050	.250	.000
Q13_d3 Usikker/vet ikke	.421	.061	.202	.000
Q22_d Har du fått opplæring?	.141	.049	.065	.004
Q17c_d1 I stor grad	-.499	.053	-.239	.000
Q17c_d2 I noen grad	-.118	.037	-.079	.001
Q8ny_d1 Familie	-.068	.047	-.038	.151
Q8ny_d2 Andre	.002	.048	.001	.972
Q8ny_d3 Blanding av flere områder	-.065	.044	-.040	.133
Q17b_d Dårlige IKT-systemer	-.103	.047	-.049	.028

Signifikansnivå=0,05

Funnet viser at kjønnsvariabelen har effekt på ansattes vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I samsvar med min forventning, viser resultatet (Beta=.047) at kvinner vurderer samhandlingen mer positivt enn menn.

I forhold til stillingsnivåvariabelen, bekrefter resultatet (Beta=.056) hypotesen om at enhetsledere vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeidere. Koeffisienten til avdelingslederne er derimot ikke signifikant (.30>.05), og viser at det ikke er forskjeller mellom avdelingsledere og medarbeidere når det gjelder vurderingen av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Dette funnet samsvarer med forventningen.

Når det gjelder effekten av ansattes tidligere etatsbakgrunn, sammenlignes referansekategoriene - de som har bakgrunn fra Aetat, med dem som har bakgrunn fra Trygdeetaten, sosialtjenesten, og de som er nyansatte. Koeffisienten til alle disse variablene er ikke signifikant og viser at det ikke er noen forskjell mellom dem som har bakgrunn fra Aetat og Trygdeetaten, Aetat og sosialtjenesten og Aetat og de nyansatte. Derfor avkrefter funnet hypotesen om at ansatte som har bakgrunn fra Aetat, vurderer samhandlingen mer positivt enn både ansatte som har bakgrunn fra Trygdeetaten og sosialtjenesten, og de som er nyansatte.

Funnene viser at ledelsens aktive arbeid for å få til god samhandling mellom enhetene påvirker samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. I tråd med min forventning viser resultatet at både ansatte som mener at ledelsen i egen enhet i stor grad (beta=.462) og i noen grad (beta=.250) har jobbet aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene, vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som mener at ledelsen i liten grad har jobbet for å få til god samhandling.

Et annet funn man bør legge merke til, er at opplæringen som ansatte har fått, påvirker deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Resultatet (beta=.065) viser at ansatte som har fått tilstrekkelig opplæring for å mestre arbeidsoppgavene sine, vurderer samhandlingen (.065 skalaenheter) mer positivt enn dem som ikke har fått tilstrekkelig opplæring. Dette bekrefter hypotesen.

De ansattes meninger om grensesnittet mellom enhetene påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Resultatet viser at både de som mener at uklart grensesnitt mellom enhetene i stor grad (Beta=-.239) og i noen grad (beta=-.079) er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at uklart grensesnitt i liten grad er en hindring. Dette funnet bekrefter hypotesen som var formulert for grensesnittet.

Koeffisientene til Q8-dummyvariablene er ikke signifikante, og dette betyr at det ikke er noen forskjell mellom ansatte som jobber med arbeidsområdet og ansatte som jobber med familie-området. Det er ikke heller noen forskjell mellom dem som jobber med arbeidsområde og dem som jobber med andre typer ytelser. Dette funnet samsvarer ikke med forventningen om at de som jobber innen arbeidsområdet ville vurdere samhandlingen mer negativt enn dem som jobber innen øvrige ytelser.

Funnet viser at kvaliteten på IKT-systemene har betydning for samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I tråd med min forventning viser resultatet (beta=-.049) at de som mener at dårlige IKT-systemer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av enhetene, vurderer samhandlingen (.049 skalaenheter) mer negativt enn dem som mener at dårlige IKT-systemer ikke er en hindring.

5.4 En drøftende sammenligning av NAV-kontorer og forvaltningsenheter

Jeg skal sammenligne resultatene fra NAV-kontorene og forvaltningsenhetene og se på hvilke forskjeller og likheter det er mellom disse enhetene, når det gjelder vurderingen av samhandlingen. Det er viktig å huske at antall enheter i de to analysene er forskjellige. Analysen av NAV-kontorene har 1057 enheter, mens antallet enheter i analysen av forvaltningsenhetene, er 1704.

Tabell 5.17 viser sammenligning av resultatene for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Vi ser i tabellen at enhetslederne i forvaltningsenhetene vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne, men dette er ikke tilfelle for NAV-kontorene. Hva kan forklare at det ikke er forskjeller mellom enhetsledere og medarbeidere ved NAV-kontorene, mens det er forskjell mellom disse to i forvaltningsenhetene? Det er mange studier som viser at kontakt påvirker beslutningsadferden. Grunnen til forventningen om at enhetslederne ville vurdere samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne, var også relatert til enhetsledernes bedre kontaktmuligheter med overordnede myndigheter. Kan forklaringen ligge i at NAV-kontorlederne og forvaltningsenhetslederne har forskjellige kontaktmønstre med overordnede myndigheter? Amund Lies studie, som skisseres i de neste avsnittene, viser at enhetsledere ved forvaltningsenhetene har mye hyppigere kontakt med fylkesdirektørens ledergruppe enn enhetsledere ved NAV-kontorene.

Amund Lie studerte den formelle organiseringen av forvaltningsenhetene gjennom intervjuene med fylkesdirektørene, og har kartlagt likheter og forskjeller mellom fylkene. I følge ham (AFI-rapport 2011, kommer) handler en av forskjellene mellom fylkene om lederen av forvaltningsenheten formelt sett er en del av fylkesdirektørens toppledergruppe eller ikke. Han bruker fylkene Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag som eksempel på de fylkene hvor lederen av forvaltningsenheten er organisatorisk plassert i fylkesdirektørens toppledergruppe. Han nevner også en annen ordning i noen fylker, som innebærer at lederen for forvaltningsenheten møter ledergruppen i fylket en gang per uke, men formelt ikke er en del av ledergruppen. Han nevner Vest-Agder som eksempel på denne ordningen, og Troms, hvor dette møtet foregår en gang per måned.

Tabell 5.17. Sammenligning av resultatene for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene

Variabler	Forventninger	Resultater	
		NAV-kontor	Forvaltningsenhet
A) Formell struktur			
1) Stillingsni-vå (medarbeider-e er referanse-kategori)			
Enhetsledere	Enhetsledere vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeidere	Avkreftet	Bekreftet
Avdelingsledere	Det er ikke forskjell mellom avdelingsledere og medarbeidere når det gjelder vurdering av samhandlingen	Bekreftet	Bekreftet
2) Ledelsens aktive arbeid	De som mener at ledelsen i egen enhet i stor eller noen grad jobbet aktivt for å få til god samhandling mellom enhetene vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som mener at ledelsen er i liten grad jobbet for det samme	Bekreftet	Bekreftet
3)Uklart grensesnitt	De som mener at uklart grensesnitt mellom enhetene i stor eller noen grad er en hindring for god saksflyt, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at uklart grensesnitt i liten grad er en hindring.	Bekreftet	Bekreftet
4)Størrelse	Ansatte ved store NAV-kontorer vurderer samhandlingen mer negativt enn ansatte ved små NAV-kontorer	Bekreftet	Ikke relevant
5) Ansattes hovedarbeidsoppgaver	De som jobber med arbeids- og aktivitetsytelser vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som jobber med andre ytelser	Bekreftet	Avkreftet
B) Fysisk struktur			
1) Dårlige IKT-systemer	De som mener at dårlige IKT-systemer er en hindring for god saksflyt mellom enhetene, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at dårlige	Bekreftet	Bekreftet

	IKT-systemer ikke er en hindring.		
C) Demografisk struktur			
1) Kjønn	Kvinner vurderer samhandlingen mer positivt enn menn	Avkreftet	Bekreftet
2) Opplæring	De som har fått tilstrekkelig opplæring, vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som ikke har fått det.	Avkreftet	Bekreftet
D) Organisasjonskultur			
1) Ansattes tidligere etats-bakgrunn (Aetat er referansekategori)	De som har bakgrunn fra Aetat vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som har bakgrunn fra Trygdeetaten, sosialtjeneste og dem som er ny-ansatt.		
Trygdeetaten		Avkreftet	Avkreftet
Sosialtjenesten		Bekreftet	Avkreftet
Nyansatt		Bekreftet	Avkreftet

En annen likhet mellom fylkene som Amund Lie nevner (ibid.), er også veldig relevant for å vise at enhetslederne i forvaltningsenhetene har bedre kontaktmulighet med ledergruppa i fylket enn enhetslederne i NAV-kontorene. Denne likheten dreier seg om regelmessige møter mellom fylkesdirektørene og enhetslederne i fylket. Han nevner fire typer ledermøter som foregår i Finnmark: Den første typen møte er fylkesledelsens møte, som finner sted én gang per uke, der fylkesdirektøren, to avdelingsdirektører og lederen for administrasjonsavdelingen deltar. Den andre typen møte er en utvidet fylkesledergruppe hvor fylkesledelsen møter arbeidsrådgivningskontoret, kundesenteret og forvaltningsenheten. Dette møtet holdes en til to ganger hver måned. Den tredje typen møte er et strategisk ledermøte hvor fylkesledelsen møter den utvidete fylkesledergruppen og lederne for de 3 største NAV-kontorene i fylket. Dette møtet holdes én gang per måned. Den fjerde typen møte dreier seg om en ledergruppe som møtes 4 ganger i året, som består av alle de lederne som er inkludert i de tre første møtetyperne, samt lederne for alle NAV-kontorene. Dette viser at alle NAV-kontorlederne (i Finnmark) møter fylkesledelsen fire ganger i året, mens enhetslederne i forvaltningsenheten møter to ganger hver måned. Det er klart at dette konkrete eksempelet gjelder for Finnmark, men ifølge Amund Lie er lignende regelmessige møter en likhet mellom fylkene.

Denne organiseringen viser at enhetslederne for forvaltningsenhetene har hyppigere kontakter med de overordnede myndighetene enn enhetsledere for NAV-kontorene, og dette kan forklare hvorfor det ikke er noen forskjell mellom enhetslederne og medarbeiderne ved NAV-kontorene, mens det er forskjell mellom enhetslederne og medarbeiderne ved forvaltningsenhetene. I tråd med min forventning, er det ikke noen forskjell mellom avdelingsledere og medarbeidere, verken ved NAV-kontorene eller forvaltningsenhetene. En forklaring kan være at avdelingslederne ikke har samme kontaktmulighet som enhetslederne har.

Begge analysene viser at enhetslederens aktive arbeid for å skape god samhandling, påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Ansatte ved både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, de som mener at ledelsen i stor eller noen grad har jobbet aktivt for å få til god samhandling, vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som mener at ledelsen i liten grad har jobbet aktivt. Funnene fra begge analysene samsvarer med forventningen ut fra instrumentelle perspektivet om at ledelsen kan bevist jobbe for å få god samhandling mellom enhetene. Funnene fra de kvalitative intervjuene støtter også at ledelsens arbeid for å få til god samhandling, påvirker samhandlingen. Lederen i forvaltningsenheten sier at samhandlingen med NAV lokal var en høyt prioritert strategi, og mener at selv om det fortsatt er utfordringer i forhold til enkelte fagområder, har samhandlingen stort sett blitt forbedret. Lederen gir noen eksempler på de tiltakene som er satt i verk. Det har blitt gitt opplæring i saksområdene sykepenger, uføre og rehabilitering, og det har blitt arrangert verksteder hvor medarbeidere fra NAV lokal og forvaltningsenhetene jobbet sammen om samme saker. Lederen nevner også at de har fire typer planer. Omdømmeplan, arbeidsplan, kompetanseplan og produksjonsplan. Ifølge lederen dreier omdømmeplanen seg om hvordan man skal skape bedre samarbeid internt, med NAV-lokal og med pensjonsenheten. Tiltak som brukes for dette målet, er hospitering, kompetansedeling og kurs.

Lederen for forvaltningsenheten uttrykker viktigheten av ledelsens arbeid på denne måten: ” Jeg tror det begynner med meg og de andre lederne. Hvis ikke vi tenker at det er viktig, får vi det ikke til. Vi må skjønne at det begynner med oss. Det er noe som heter medarbeiderskap også, ikke alt skyldes ledelsen. Men vi har makt. Det vi gjør og ikke gjør, legges merke til...”. Dette utsagnet støtter både det instrumentelle perspektivet, som legger særlig stor vekt på ledelsens makt og evne til å påvirke ansattes beslutningsadferd, og de statistiske funnene som viser at ledelsens arbeid for å få til god samhandling, påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Studiens funn er også i tråd med empirien som fremkommer i ekspertgruppas første delrapport fra 2010. Ifølge rapporten gjennomførte Arbeids- og velferdsdirektoratet mange forskjellige effektiviseringsprosjekter, og det er dokumentert kvantitative effekter fra disse prosjektene i form av økt produktivitet (NAVs rapport 2010:158-160). Blant disse tiltakene er to av dem særlig relevante for god saksflyt og samhandling mellom enhetene. Et av disse prosjektene er et *kontinuerlig forbedringsprosjekt* hvor det fokuseres på at oppgaver skal utføres riktig første gang og hver gang de utføres, variasjon i kvaliteten skal reduseres, og årsaker til feil og mangler skal identifiseres og fjernes (ibid:160). Det andre tiltaket er *beste interne praksis* (BIP). Beste interne praksis handler om at erfaringer med løsninger som gir god samhandling mellom

NAV-kontorer og forvaltningsenheter samles og tilgjengeliggjøres for alle fylker. Løsningene kan være for eksempel endringer i arbeidsprosesser, organisering, bruk av rutiner, opprettelse av samarbeidsarenaer og gjennomføring av opplæringstiltak (ibid: 161). Det fremkommer positive vurderinger om beste interne praksis i de kvalitative intervjuene. Lederen for forvaltningsenheten sier: ”Hvis et fylke har kommet opp med en god rutine, så legges det ut slik at alle kan lære.”

Begge de to analysene viser at meningene om grensesnitt påvirker de ansattes vurdering av samhandlingen. Både de som mener at uklart grensesnitt mellom enhetene i stor grad eller i noen grad er en hindring for god saksflyt, vurderer samhandlingen mye mer negativt enn dem som mener at dette i liten grad eller ikke i det hele tatt er en hindring. Funnet er ikke overraskende i og med at en klart definert og forståelig arbeidsdeling mellom enhetene er en viktig forutsetning for god saksflyt og rask saksbehandling mellom disse. Hvis ansatte ved begge enhetene ikke kjenner sin rolle i de enkelte arbeidsprosessene, er det umulig å forvente god samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Funnet samsvarer med erfaringene om grensesnitt som ekspertgruppa hentet fra de ansattes organisasjoner i forbindelse med sitt utredningsarbeid. Ekspertgruppa har hentet skriftlige innspill fra syv av de ansattes organisasjoner knyttet til arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter (NAV's rapport 2010:145). Mange av disse organisasjonene opplevde at oppgavedelingen ikke fungerte godt nok i praksis på flere ytelsesområder, og dette kunne medføre dobbeltarbeid. Det fremkommer i rapporten at en av organisasjonene særlig hadde lagt vekt på utfordringene knyttet til uklart grensesnitt og myndighet i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og foreslo en grundig evaluering av arbeidsdelingen og saksflyten på alle ytelsesområdene for å forbedre det etablerte grensesnittet og prosessene (ibid:146). På bakgrunn av erfaringene som er hentet fra organisasjonene, har ekspertgruppa oppsummert noen erfaringer knyttet til hovedprosessene i sin første delrapport. Ifølge rapporten anser de ansattes organisasjoner sykepenge- og uføreområdene som særlig problematiske i forhold til god saksflyt/rask saksbehandling. På sykepengeområdet skaper et stort innslag av manuell saksbehandling og fysisk utsendelse av store mengde dokumenter, samt stort saksvolum, utfordringer for rask saksbehandling. Ifølge rapporten (2010:147) blir uførepensjon beskrevet som en særlig kompleks prosess som går gjennom fire forskjellige enheter i NAV, og dette skaper lange saksbehandlingstider. En organisasjon hevder ifølge rapporten at uføreområdets grensesnitt forstås ulikt av NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Organisasjonen mener at de opplever det slik at det blir foretatt skjønnsvurdering i flere ledd, og dette skaper dobbeltarbeid. Et eksempel som kommer frem i

det kvalitative intervjuet bekrefter organisasjonens erfaring, og viser hvor viktig et klart grensesnitt er. Enhetslederen i forvaltningsenheten sier at det første året sendte saksbehandlerne i forvaltningsenheten sakene tilbake til NAV-kontoret fordi de var uenige om hvordan NAV-kontoret hadde tolket skjønnet. De ansatte i forvaltningsenheten hadde lest alt dette kontoret hadde gjort, men de burde egentlig bare lese den første siden, og hvis noe var uklart, kunne de få lov til å se alle dokumentene. Lederen sier at etter at de ansatte har forstått grensesnittet, ble saksbehandlingen mye raskere og produktiviteten økte.

Det også fremkommer i ekspertrapporten at flere av de ansattes organisasjoner understreker behovet for å forenkle, tydeliggjøre og forankre dagens retningslinjer og rutiner. Uklarhet i oppgavefordelingen anses som en viktig årsak til dårlig fungerende grensesnitt og samhandling. Organisasjonen peker ifølge rapporten på at rutinebeskrivelsene er preget av mye og uoversiktlig tekst, og at grensesnittet ikke er godt nok forankret blant ansatte og ledere. Uklarhet og manglende forankring fører til at grensesnittet ikke fungerer godt nok i praksis (NAV's rapport 2010:148). Uklarhet med grensesnittet kommer også til uttrykk i de kvalitative intervjuene. Enhetslederen i forvaltningsenheten sier at de ” jobber litt med forståelse av grensesnittene. De er ikke enkle dokumenter.”

En viktig forskjell mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene dreier seg om de ansattes hovedarbeidsoppgaver. Ansatte som jobber med arbeids- og aktivitetsområdet i NAV-kontorene vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som jobber med andre typer ytelsesområder, og dette samsvarer med min forventning. Resultatet fra analysen av forvaltningsenhetene viser derimot at det ikke er noen forskjell mellom dem som har arbeidsoppgaver innen arbeidsområdet og dem som har arbeidsoppgaver innen andre typer ytelser. Det er heller ikke noen forskjeller mellom dem som har arbeidsoppgaver innen arbeidsområdet og dem som har arbeidsoppgaver innen familieområdet. Dette samsvarer ikke med min forventning. Grunnen kan være at i NAV-kontorene innebærer kategorien ”andre tjenester” hovedsakelig tjenester som er relatert til *sosialtjenesteområde* som ikke krever samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Siden forvaltningsenhetene sluttbehandler krav om ytelser på familie- og arbeidsområdene, utgjør familieytelser den ene store hovedkategorien. Familieytelsene krever mer samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene enn sosialtjenesteytelsene i NAV-kontorene. Derfor kan det være at det er lettere å finne signifikante forskjeller mellom dem som har hovedarbeidsoppgaver innen arbeidsområdet og dem som har oppgaver innen øvrige ytelser i NAV-kontorene enn i forvaltningsenhetene. En annen grunn til at det ikke er noen forskjell mellom arbeids- og familieområdene, kan kanskje være at NAV-kontorene har tapt kompetanse på

familieområdet, og manglende kompetanse skaper problemer i forhold til god samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. En medarbeider fra en forvaltningsenhet, og som jobber med foreldrepenger, bekrefter min forklaring på denne måten: ”... men NAV lokalt kan veldig lite om dette, de veileder ikke slik de burde gjort. De har mye fokus på arbeidslinja og de har glemt familieområdet, bare en halv stilling ute, vi får ikke gjort den effektive jobben vi burde gjort.” Lederen innen familieområdet legger også vekt på manglende kompetanse i NAV-kontorene: ” De ansatte snakker helt entydig om at kompetanse på NAV lokalt er altfor dårlig. De får ikke gjort veiledningsjobben godt nok. Det har med grensesnitt å gjøre. Vi opplever at saker ikke er komplette. Så er det en diskusjon om NAV lokals rolle: Er de postkasse? Skal de sjekke at vedleggene er med? Vi får utrolig mange saker sendt over som ikke er komplette”.

Den andre ytelsen innen familieområdet som det særlig påpekes at NAV-kontorene mangler kompetanse på, er barnebidragsområdet. Det fremkommer i ekspertrapporten at regelverket for barnebidrag er komplisert, og NAV-kontorene har ikke god nok kompetanse på dette området. Det blir gitt manglende informasjon til brukerne, og saker blir sendt til forvaltningsenhetene uten nødvendig dokumentasjon. Forvaltningsenhetene må innhente supplerende dokumentasjon og kvalitetssikre sakene på nytt. Alt dette gjør at saksbehandlingen ikke rask, og restansene på barnebidragsområdet øker (NAV's rapport 2010:78).

En medarbeider i forvaltningsenheten som jobber med barnebidrag, ser ut til å være enig med ekspertgruppa. Respondenten sier: ”Farskapsaker, barnemor innkalles tre ganger, men det mangler noe hver gang; stempel, underskrift, etc. Lokalt har ikke gjort jobben sin. Alle papirene må være i orden, før det kan bli rettssak. Vi skriver hva de skal gjøre lokalt, for at brukerne skal slippe dette. For mye kompetanse er flyttet ut fra NAV-kontorene.” Disse eksemplene fra kvalitative intervjuer viser at NAV-kontorene mangler kompetanse på familieområdet, og dette skaper problemer for god saksflyt og samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Jeg forventet at de som jobber med arbeidsområdet skulle vurdere samhandlingen mer negativt enn dem som jobber med andre type ytelser og særlig med ytelser innen familieområdet, fordi arbeidsrelaterte ytelser krever mer samhandling, både i forhold til saksbehandlingsprosessen og oppfølgingsprosessen. Grunnen til at funnene fra forvaltningsenhetene ikke stemmer overens med forventningene, kan være at både arbeids- og familieområdene har sine egne utfordringer i forhold til samhandlingen. Eksemplene som er tatt fra de kvalitative intervjuene viser at NAV-kontorene ikke har nok kompetanse innen familieområdet. Manglende kompetanse ved NAV-kontorene kommer også til uttrykk i

intervjuene fra *arbeidsavdelingen* i forvaltningsenheten. Lederen nevner at mange kompetente mennesker ble overført til forvaltningsenhetene, og mange lokale enheter sto uten kompetanse til å ivareta oppgaver. Tre medarbeidere på arbeidsområdet som er intervjuet, mener at det er alt for mye trygdefaglig kompetanse i forvaltningsenhetene i forhold til NAV-kontorene. For at NAV-kontorene skal fokusere på arbeidslinja, er det fortsatt nødvendig at det må være nok trygdefaglig kompetanse der. Disse kvalitative intervjuene fra både familie- og arbeidsområdet, viser at NAV-kontorene mangler kompetanse på begge områder. Dette kan forklare hvorfor vi ikke finner noen forskjell mellom arbeidsområdet og familieområdet i forvaltningsenhetene.

En likhet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er at ansattes vurdering av kvaliteten på IKT- systemene i etaten påvirker deres vurdering av samhandlingen mellom disse enhetene. Ansatte ved begge enhetene, de som mener at dårlige IKT-systemer er en hindring for god saksflyt og rask saksbehandling, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at dette ikke er en hindring. Det er ikke overraskende at IKT-systemer er viktig for begge enhetene, siden samhandlingen er helt avhengig av moderne IKT- systemer som støtter arbeidsdelingen mellom enhetene.

Ifølge ekspertrapporten (2010:149) mener de ansattes organisasjoner at dagens IKT-systemer ikke støtter opp effektive prosesser og et velfungerende grensesnitt i NAV. Derfor bruker ansatte mye tid til manuell saksbehandling og fysisk utsendelse av store mengder dokumenter. For at grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene skal fungere, er det viktig at rutinene for post og registrering er enhetlige og kan praktiseres uten avvik. Ifølge den samme rapporten peker brukerorganisasjonene også på behovet for et nytt datasystem for å støtte opp om en effektiv oppgaveløsning i NAV (ibid:155). Ekspertgruppa selv anser også gode IKT-systemer som en viktig betingelse for velfungerende arbeidsprosesser og grensesnitt. De anerkjenner at dagens IKT-systemer er komplekse og har begrensninger i forhold til både interaktive løsninger og støtte for arbeidsprosessene. Ekspertgruppa anbefaler at på områdene sykepenge, uførepensjon og familieytelse, bør prioriteres i IKT-modernisering. Ekspertgruppa mener at det er viktig å etablere et system for skanning av post og elektronisk dokumenthåndtering og etablere et IKT-basert avvikshåndteringssystem som kan bidra til læring og samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter om det skjer feil, slik at avviksproblemer kan hindres (Sluttrapport 2010:81). Funnene fra analysene er i tråd med både erfaringer fra ansattes og brukerorganisasjoner og ekspertgruppas vurdering om relasjonen mellom IKT-systemer og samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Tabellen viser at det ikke er noen forskjell mellom kjønnene blant ansatte i NAV-kontorene, mens det er en kjønnsforskjell når det gjelder ansatte i forvaltningsenhetene. Kvinner vurderer samhandlingen mer positivt enn menn i forvaltningsenhetene. Man må imidlertid huske at andelen kvinner er mye høyere enn andelen menn ved både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Men dette forklarer ikke kjønnsforskjellen mellom de to enhetene. Det er fordi kjønnsandelen i begge enhetene er nesten like. Andelen kvinner er 74,5 og andelen av menn er 25,5 prosent ved NAV-kontorene. I forvaltningsenhetene er andelen kvinner er 74, og andelen menn er 24 prosent. Siden jeg ikke hadde informasjon om hvordan kjønnsandelen er i utvalgsuniverset, hadde jeg ikke grunnlag for å veie dataene. Men hvorfor vurderer kvinner i forvaltningsenhetene samhandlingen mer positivt enn menn, mens det ikke er noen kjønnsforskjell i NAV-kontorene?

En forklaring kan være at antall enheter i forvaltningsenhetsanalysen er mye høyere enn i analysen av NAV-kontorene, og dette kan gjøre at det blir lettere å finne signifikante effekter i forvaltningsenhetene. Den andre forklaringen kan være at min forventning om at tidligere kolleger opprettholder uformell kontakt og at denne kontakten påvirker samhandlingen, er sann. Andelen ansatte som har bakgrunn fra Trygdeetaten er 56 prosent for forvaltningsenhetene, mens den samme andelen er 24 prosent for de ansatte ved NAV-kontorene. Dette kan indikere at flere ansatte i forvaltningsenhetene har kontakt med tidligere kolleger, og siden andelen av kvinner er høyere enn andelen av menn i begge enhetene, kan denne forskjellen forklare hvorfor det er kjønnsforskjeller i forvaltningsenhetene, men ikke i NAV-kontorene.

En annen forskjell mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene dreier seg om hvordan opplæringen som ansatte fått, påvirker deres vurdering av samhandlingen mellom disse enhetene. I NAV-kontorene er det ikke forskjell mellom dem som har fått tilstrekkelig opplæring for å mestre sine arbeidsoppgaver og dem som ikke har fått det, men det er forskjell mellom disse to gruppene i forvaltningsenhetene. I tråd med min forventning, vurderer ansatte i forvaltningsenhetene som har fått opplæring, samhandlingen mer positivt enn dem som ikke har fått det. Men hvorfor er det forskjell mellom enhetene?

En forklaring på det, kan være at det ble gitt mange forskjellige typer opplæring, og kanskje at ansatte i NAV-kontorene tenker på en annen type opplæring enn de ansatte i forvaltningsenhetene når de svarer dette spørsmålet. De viktigste opplærings- programmene som er gitt i løpet av reformperioden, var blant annet opplæring knyttet til etablering av NAV-kontorer, arbeid og psykisk helse, arbeidsevnevurdering, behovsvurdering, arbeidsavklaringspenger og opplæringen knyttet til etableringen av forvaltningsenheter.

Opplæringen knyttet til etableringen av forvaltningsenhetene omfattet roller og samhandling, IKT-støtte i saksbehandlingen, og rutiner og dokumentasjon (NAV's rapport 2010:51). Derfor kan man si at denne opplæringen er mest relevant for samhandlingen, og respondentene som tenker på denne opplæringen når han/hun svarer på spørsmålene, vurderer muligens samhandlingen mer positivt enn en som tenker på for eksempel opplæring om arbeid og psykisk helse.

En annen forklaring kan handle om bredden i opplæringen. Det er høyst sannsynlig at opplæringen ved forvaltningsenhetene er mer begrenset enn opplæringen ved NAV-kontorene. Særlig de NAV-kontorene som har valgt en generalistmodell, hvor det forventes at medarbeiderne skal beherske et bredere spekter av tjenesteområdene, får en opplæring som dekker flere ytelsesområder. Man kan også forvente at jo bredere opplæring, desto vanskeligere blir det for medarbeiderne å lære alt opplæringen dekker. Derfor er det høyst sannsynlig at en avgrenset opplæring kan gi bedre resultat enn en opplæring som har bredt omfang.

Ansatte i forvaltningsenhetene spesialiserte seg på saksbehandling og utbetaling av ytelser som tidligere tilhørte Aetat og Trygdeetaten, mens ansatte i NAV-kontorene skal gi et helhetlig tjenestetilbud til brukerne gjennom å samle de tjenestene som tidligere tilhørte Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten. Dette fører til at opplæringen ved NAV-kontorene er bredere enn opplæringen ved forvaltningsenhetene. Dette kan forklare hvorfor det i NAV-kontorene ikke er forskjell mellom dem som har fått opplæring og dem som ikke har fått det, når det gjelder vurderingen av samhandlingen. Men det er forskjell mellom dem som har fått opplæring og dem som ikke har fått det, i forvaltningsenhetene.

En annen forskjell mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter handler om den eneste organisasjonskulturvariabelen, nemlig ansattes tidligere etatsbakgrunn. Ansatte i NAV-kontorene, både de som har bakgrunn fra sosialtjenesten og de som er nyansatte, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som har bakgrunn fra tidligere Aetat. Dette funnet samsvarer med forventningen om at ansatte som har bakgrunn fra Aetat ville vurdere samhandlingen mer positivt enn dem som har bakgrunn fra Trygdeetaten, sosialtjenesten og de som er nyansatte. På den andre siden er det ikke noen forskjell mellom de ansatte som har bakgrunn fra tidligere Trygdeetaten og Aetat, og dette samsvarer ikke med den samme forventningen. Men hva kan forklare at det er forskjell mellom Aetat og sosialtjenesten, og mellom Aetat-ansatte og nyansatte, mens det ikke er forskjell mellom Aetat og Trygdeetaten?

En forklaring som kan være relevant, har samme opphav som forventningen om at de som har bakgrunn fra Aetat, ville vurdere samhandlingen mer positivt enn de andre. Dette

handler om sti-avhengighet. Aetat hadde forvaltningsenheter i 13 fylker før NAV-reformen. Disse forvaltningsenhetene behandlet og fattet vedtak om dagpenger og attføringspenger (NAV's rapport 2010:28). Det kan tenkes at ansatte i Aetat hadde etablerte rutiner og arbeidsformer for samhandling mellom lokale Aetat-kontorer og forvaltningsenheten i fylket, og disse arbeidsvanene og tradisjonene kan påvirke nåtidens samhandling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Derfor forventet jeg at de som kom fra Aetat kunne ha tidligere erfaring og arbeidsmåter som kunne gjøre samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene lettere for dem, og dermed kunne de vurdere samhandlingen mer positivt. Trygdeetaten hadde også samlet en del oppgaver i egne, mer spesialiserte enheter. Disse enhetene var ikke forvaltningsenheter, men var for eksempel hjelpemiddelsentraler og arbeidslivssentre. Dette vil si at Trygdeetaten også hadde en del erfaring med organisering gjennom spesialisering av oppgaver, og dette kan forklare at det ikke er noen forskjell mellom ansatte som har bakgrunn fra Aetat og Trygdeetaten når det gjelder vurderingen av samhandlingen. En annen forklaring kan være at det foregikk en del samhandling mellom Aetat og Trygdeetaten, som gjaldt yrkesrettet attføring. Denne samhandlingen mellom etatene kan også gi erfaring som kan påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og kan dermed forklare at ansatte som har bakgrunn fra Aetat og fra Trygdeetaten, ikke vurderer samhandlingen forskjellig.

I forvaltningsenhetene, derimot, er det ikke forskjell mellom ansatte som har bakgrunn fra tidligere Aetat og Trygdeetaten, Aetat og sosialetaten, Aetat og nyansatte. Dette samsvarer ikke med den forventningen som er nevnt over. En forklaring kan være at i NAV-kontorene utgjør ansatte som har bakgrunn fra Aetat, Trygdeetaten, sosialtjenesten og nyansatte, like store grupper med ca. 25 prosent hver. Det vil si at alle gruppene er likt representert, og da blir forskjellen mellom tidligere etatskulturer lettere synlig. Siden 56 prosent av de ansatte i forvaltningsenhetene har bakgrunn fra Trygdeetaten, kan man tenke at kulturen i forvaltningsenhetene hovedsakelig er preget av trygdeetatskultur, og det er vanskeligere å se andre etatskulturer.

5.5 Analyse av studiens funn i lys av studiens teoretiske utgangspunkt

Studiens uavhengige variabler ble valgt ut i fra to organisasjonsteoretiske perspektiver, et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv. Ut i fra det instrumentelle perspektivet har jeg

lagt vekt på en virkemiddelmodell som består av organisasjonens tre strukturelle elementer: Organisasjonens formelle (normative), fysiske og demografiske struktur. I tillegg til dette teoretiske hovedperspektivet, ble kulturperspektivet inkludert for å se på flere aspekter ved organiseringen og for å få en bedre forståelse av hvilke faktorer som påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I denne delen av oppgaven skal jeg diskutere funnene av studien i lys av disse to teoretiske perspektivene. Antallet variabler er ikke det samme for de fire gruppene av variabler. Derfor blir det feil å sammenligne effektene totalt sett for hver variabelgruppe. For eksempel er det fem formell struktur-variabler i analysen, mens det bare er to demografiske, en fysisk og en kulturvariabel. Derfor skal jeg se på hvilke variabler som enkeltvis har størst effekt og hvilken strukturell gruppe disse variablene tilhører. Først vil jeg minne om hvilke variabler som hører til hhv. de strukturelle, fysiske, demografiske og kulturelle variabelgruppene.

Det er fem formelle strukturvariabler i analysen: Ansattes stillingsnivå, kontorstørrelse (bare for NAV-kontorer), ansattes hovedarbeidsoppgaver, arbeidsdelingen (grensesnittet) mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, og ansattes vurdering av ledelsens arbeid for å få til god samhandling mellom enhetene. Det er bare en fysisk strukturvariabel i analysen: IKT-systemer. Det er to demografiske variabler: Kjønn og opplæring. Det er bare én variabel som handler om organisasjonskultur, nemlig ansattes tidligere etatsbakgrunn.

Hvordan ansatte vurderer grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, har stor betydning for deres vurdering av samhandlingen mellom disse enhetene. Ved ansatte i NAV-kontorene har vurderingen av grensesnitt den største effekten ($Beta = -.277$) på deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Ved ansatte i forvaltningsenhetene, har denne variabelen den nest største effekten på samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene ($Beta = -.239$). Resultatet for begge enhetene viser at i jo større grad de ansatte mener at uklart grensesnitt er et problem, desto mer negativt vurderer de samhandlingen. Grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene er en formell (normativ) strukturvariabel og handler om horisontal spesialisering, men innebærer også vertikale spesialiseringselementer, i og med at forvaltningsenhetene ligger på et høyere styringsnivå enn NAV-kontorene. Det horisontale spesialiseringsaspektet ved grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene handler om prosess-spesialisering. Blant de fem hovedarbeidsprosessene spesialiserer forvaltningsenhetene seg innen saksbehandling (hovedprosess 3) og utbetaling (HP4). NAV-kontorene, derimot, skal spesialisere seg på å motta krav (HP1), gi informasjon (HP2) og

følge opp brukere (HP5). Funnene fra analysen viser at denne arbeidsdelingen har den største effekten på samhandlingen. Jo klarere arbeidsdelingen er, desto bedre vil samhandlingen fungere. Dette betyr i en teoretisk sammenheng at organisasjonens formelle struktur påvirker medlemmenes beslutningsadferd.

Studiens funn relatert til grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene samsvarer med tidligere studier som viser effekten av horisontal spesialisering og despesialisering (Egeberg 1989b), og vertikal spesialisering og despesialisering (Egeberg 1989d, Egeberg, Christensen, Nikolaisen og Stigen 1989) på faktisk beslutningsadferd. Egeberg (1989d) viser i sin studie sammenhengen mellom vertikal spesialisering og koordinering og faktisk beslutningsadferd. Han viser at det legges vekt på forskjellige hensyn på de forskjellige nivåene i organisasjonen. Grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene innebærer vertikal spesialisering, og grunnen til at saksbehandling og utbetaling av ytelser er sentralisert i fylkesvise forvaltningsenheter, var at denne sentraliseringen av oppgavene skulle øke effektiviteten og likebehandlingen. Ut fra dette kan man si at denne vertikale spesialiseringen og koordineringen gjør at i forvaltningsenhetene er effektivitet, likebehandling og rettsikkerhet viktig å ta hensyn til, mens i NAV-kontorene er hensynet til brukere, brukernes behov i forhold til informasjon og oppfølging mer sentralt. Egebergs viser i en annen studie (1989b) sammenhengen mellom horisontal spesialisering og koordinering og faktisk beslutningsadferd. Han viser at når en enhet slås sammen med en annen enhet, øker konfliktnivået fordi det blir flere hensyn å ta vare på. Organisasjonsdeling gjør derimot at færre hensyn blir sett i sammenheng på det aktuelle organisasjonsnivået, og koordinering og konfliktløsning flyttes oppover. Opprettelsen av forvaltningsenhetene og etableringen av grensesnitt mellom disse enhetene og NAV-kontorene, er en organisasjonsdeling. Ut fra Egebergs studie man kan vente at det blir færre hensyn å ta vare på i lokale NAV-kontorer og forvaltningsenheter. NAV-kontorene skal konsentrere seg om oppfølging av brukere, og forvaltningsenhetene skal behandle og utbetale ytelser. Denne arbeidsdelingen skal ta vare på effektiviteten og likebehandlingen i saksbehandlingen. Dette var formålet med opprettelsen av forvaltningsenhetene. Funnet fra begge analysene viser at et velfungerende grensesnitt mellom enhetene er helt avhengig av at dette grensesnittet er klart og forståelig.

Hvordan ansatte ved forvaltningsenhetene vurderer sin leders arbeid for å få til god samhandling, har den største effekten på deres vurdering av samhandlingen ($Beta=.462$), mens den samme vurderingen i NAV-kontorene har den nest største effekten på vurderingen av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I begge enhetene øker de

ansattes positive vurdering av samhandlingen med oppfatningen av at ledelsen har arbeidet aktivt for å få til god samhandling. Dette funnet samsvarer godt med det instrumentelle perspektivet. Det instrumentelle perspektivet ser på organisasjonene som et verktøy som ledelsen kan bruke for å oppnå ønskede mål (Christensen et. al. 2009). Dette innebærer at ledelsen har mulighet og evne til å bruke forskjellige virkemidler for å påvirke organisasjonsmedlemmenes beslutningsadferd i en ønsket retning. Funnene kan indikere at ledelsen har iverksatt forskjellige tiltak for å forbedre samhandlingen, og at disse tiltakene har fungert. Det er også mulig at ledelsens aktive arbeid for samhandling kan påvirke de ansattes vurdering av samhandlingen mer som forventet. For eksempel kan ansatte, særlig de som ikke har personlig erfaring med samhandling, tenke at ledelsen har jobbet veldig mye for å få til god samhandling, så da burde samhandlingen fungere godt. I teoretisk sammenheng betyr dette at ledelsen, gjennom forskjellige tiltak, har mulighet og evne til å påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og dette styrker den instrumentelle teorien.

Stillingsnivå handler om hierarki, og dermed tilhører den organisasjonenes formelle struktur. Ut fra det instrumentelle perspektivet forventet jeg at de ansattes formelle roller i organisasjonen ville påvirke deres beslutningsadferd. Siden mennesker har begrenset kognitiv kapasitet, kan de ikke ha kjennskap til alle mulige alternativer og konsekvenser. De kan heller ikke være på flere steder samtidig. Formelle roller i organisasjonen gir rett og plikt til medlemmene som sitter i den posisjonen. Dette gjør at de får nødvendig informasjon for å ta beslutninger og deltakelsesrettigheter. For eksempel får enhetsledere rett til å delta på møter med fylkesdirektørens ledergruppe. De får også tilgang til mye mer informasjon enn avdelingsledere og medarbeidere. Dette betyr at ansattes posisjon som enhetsleder, avdelingsleder og medarbeider, vil påvirke deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. I NAV-kontorene er ansattes vurdering av samhandlingen ikke påvirket av ansattes formelle rolle i organisasjonen. I forvaltningsenhetene, derimot, ble enhetsledernes og medarbeidernes vurdering av samhandlingen påvirket av deres formelle roller i organisasjonen, i og med at enhetslederne vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne. Den formelle rollen som enhetslederne i forvaltningsenhetene har, gir rett til deltakelse på møtene med fylkesdirektørens ledergruppe, og denne kontaktmuligheten kan være grunnen til at forvaltningslederne vurderer samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne. Dette funnet styrker det instrumentelle perspektivet. Enhetsledere i NAV-kontorene har derimot mindre kontaktmuligheter med ledergruppa i fylket enn enhetslederne i forvaltningsenhetene. Dette kan forklare hvorfor det ikke er noen forskjeller mellom

enhetsledere og medarbeidere når det gjelder vurderingen av samhandlingen. Funnene fra både NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og min forklaring ut fra kontaktmuligheten som påvirker samhandlingen, samsvarer med tidligere studier som viser sammenhengen mellom kontakthypighet og beslutningsatferd (Egeberg 1989c, Jacobsen 1989).

En annen formell strukturvariabel i begge de to analysene handler om ”ansattes hovedarbeidsoppgaver”. Hvilke arbeidsoppgaver ansatte både i NAV-kontorene og forvaltningsenhetene har, dreier seg om arbeidsdelingen innen samme enhet. Siden denne arbeidsdelingen handler om arbeidsdeling på samme nivå, er det en horisontal spesialisering. Ut fra det instrumentelle perspektivet forventet jeg at hvilke arbeidsoppgaver en ansatt har, ville påvirke den ansattes vurdering av samhandlingen. I tråd med teorien om begrenset rasjonalitet, forventet jeg at en ansatt ville kanalisere all oppmerksomhet rundt sine hovedarbeidsoppgaver, når han/hun vurderer samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Jeg mente at arbeidsrelaterte ytelser krever mer samhandling, og grensesnittet mellom enhetene kan være mer uklart på dette området. Derfor forventet jeg at ansatte som jobber med arbeidsområdet, skulle vurdere samhandlingen mer negativt enn dem som jobber med andre type ytelser. Funnet fra analysen av NAV-kontorene samsvarer med denne forventningen. Når ansatte vurderer samhandlingen mellom enhetene, tenker de først og fremst i forhold til arbeidsoppgavene sine. Det vil si at hvilke arbeidsoppgaver ansatte har, påvirker deres beslutningsadferd. Dette funnet styrker teorien om begrenset rasjonalitet og det instrumentelle perspektivet. I forvaltningsenhetene er det ikke noen forskjell mellom dem som jobber med arbeidsområdet og dem som jobber med andre typer ytelser og familieytelser når det gjelder vurderingen av samhandlingen. Dette kan også forklares med arbeidsoppgavene. Siden forvaltningsenhetene skal sluttbehandle ytelser på arbeids- og familieområdene, er samhandlingen også nødvendig på familieområdet. Det fremkommer i kvalitative intervjuene at NAV-kontoret særlig tapte kompetanse innen familieområdet. NAV-evalueringsstudien fra 2008 viser også at 71 prosent av de ansatte i både pilotkontorene og de nye kontorene mener at NAV-kontorene tapte kompetanse som en konsekvens av etableringen av forvaltningsenhetene (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:47). Mangelen på kompetanse kan forklare at det ikke er noen forskjell mellom ansatte som har oppgaver innen arbeidsområdet og familieområdet når det gjelder vurdering av samhandlingen.

Den siste formelle strukturvariabelen i analysen av NAV-kontorene, er kontorstørrelse. Kontorstørrelsen har den tredje største effekten på samhandlingen ($\beta = -.186$). Resultatet viser at kontorstørrelsen har negativ effekt på ansattes vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Dermed samsvarer funnet

med både min forventning og Egebergs funn, som viser at jo større organisasjonen blir, desto svakere blir samsvaret mellom formell struktur og faktisk beslutningsatferd i hierarkiske organisasjoner (1989b:82). Resultatet samsvarer også med funnene fra den første pilotundersøkelsen, som viste at kontorstørrelsen hadde betydning for hvor positivt medarbeidere og ledere vurderte ulike sider ved NAV-kontoret (Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009:23). Man må huske at de største kontorene var underrepresentert i undersøkelsen ved at svarprosenten var lavere blant disse kontorene (se avsnittet “Om surveyundersøkelsen” i metodekapittelet). Det vil si at effekten av variabelen ville være enda sterkere hvis de største kontorene ikke var underrepresentert.

Den eneste fysiske strukturvariabelen, IKT-systemer, påvirker også samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Dette samsvarer med forventningen ut fra det instrumentelle perspektivet, at informasjons- og kommunikasjonsteknologi ville påvirke beslutningsadferden ved at den gir bedre muligheter til å identifisere problemer, finne alternative løsninger, samle informasjon og transferere informasjonen. Funne er også i tråd med ekspertgruppas vurdering om IKT-systemer. Ekspertgruppa anser gode IKT-løsninger som sentrale rammebetingelser for økt effektivitet i arbeids- og velferdsforvaltningen, bedre tjenester til brukerne og økt kvalitet i saksbehandling og samhandling (Sluttrapport 2010:68). Derfor anbefaler ekspertgruppa en grundig modernisering av IKT-systemene i etaten. Ekspertgruppa anbefaler særlig å etablere en systemløsning for håndtering av avvik i arbeidsdeling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, og mener at en slik løsning vil bidra til løse utfordringene som er knyttet til den etablerte arbeidsdelingen (ibid:69).

Ifølge ekspertrapporten legger både ansatte- og brukerorganisasjoner vekt på viktigheten av IKT-systemer for en velfungerende arbeidsdeling i NAV (NAV's rapport 2010:149). Ut fra erfaringene som er hentet fra arbeidsorganisasjonene, mener ekspertgruppa at sykepengeområdet har særlig store problemer i forhold til god saksflyt, og dette begrunnes med dårlig IKT-støtte i saksbehandlingen. Fysisk utsendelse av store mengder dokumenter og stort innslag av manuell saksbehandling skaper problemer med å få god saksflyt og samhandling. Gode IKT-systemløsninger og velfungerende post- og skanningtjenester anses som viktig for å forbedre prosessen (ibid:147). Dette er et godt eksempel som støtter min studies funn, nemlig at dårlige IKT-systemer påvirker samhandlingen negativt.

Resultatet av NAV-kontoranalysen viser at hvilken etat ansatte har bakgrunn fra, påvirker de ansattes vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Det vil si at kulturperspektivet også har forklaringskraft på samhandlingen. Kulturperspektivet legger vekt på uformelle verdier og normer i

organisasjonen, og sti-avhengighet. Resultatet viser at de som har bakgrunn fra Aetat vurderer samhandlingen mer positivt enn dem som har bakgrunn fra sosialtjenesten og de som er nyansatte. Dette funnet er i tråd med forventningen som var formulert ut i fra sti-avhengighet. Sti-avhengighet vil si at tidligere institusjonelle beslutninger påvirker valgene som tas senere i organisasjonen (Krasner 1988). Aetat hadde forvaltningsenheter i 13 fylker før NAV-reformen, og hadde dermed erfaring med samhandlingen mellom de lokale Aetat-kontorene og forvaltningsenhetene i fylkene. Funnet fra analysen indikerer til at denne tidligere erfaringen med samhandling, påvirker den nåværende samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Resultatet viser også at det ikke er signifikante forskjeller mellom ansatte som har bakgrunn fra Aetat og de som har bakgrunn fra Trygdeetaten. Dette kan også støtte stiavhengighetsforklaringen. Siden Trygdeetaten hadde samlet noen oppgaver i spesielle enheter, hadde de også erfaring med samhandling med spesielle enheter. I tillegg til det, var det en del samhandling mellom Aetat og Trygdeetaten om yrkesrettet utføring-området. Disse to tidligere erfaringer påvirker samhandlingen, og derfor finner vi ikke signifikante forskjeller mellom Aetat og Trygdeetaten. Det vil si at begge funnene styrker kulturperspektivet, herunder sti-avhengighet.

I forvaltningsenhetene, derimot, påvirker ansattes tidligere etatsbakgrunn, ikke samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Derfor samsvarer ikke dette funnet enten med forventningen om stiavhengighet eller funnet fra NAV-kontoranalysen. Forklaringen kan ligge i sammensetningen av de ansatte i de to etatene. Det vil si andelen av ansatte fra Aetat, Trygdeetaten, sosialtjenesten og nyansatte. Andelen av ansatte som har bakgrunn fra Aetat kan være særlig relevant for å forklare forskjellen mellom enhetene. Denne andelen er 25 prosent for NAV-kontorene og 17 prosent for forvaltningsenhetene. Det vil si at det er flere ansatte som har bakgrunn fra tidligere Aetat i NAV-kontorene enn forvaltningsenhetene og dette kan gjøre lettere å finne signifikant effekter i NAV-kontorene.

Organisasjonens demografiske struktur, handler om organisasjonsmedlemmenes egenskaper som kjønn, utdanning, sosial bakgrunn og tjenestetid. Hvilke egenskaper de ansatte har, kan påvirke deres beslutningsatferd. Siden mennesker har begrenset kognitiv kapasitet, kan de ikke ha kjennskap til alle mulige alternativer og deres konsekvenser. Derfor må organisasjonsmedlemmene velge noen få alternativer som de kan konsentrere seg når de skal ta beslutninger. Hvilke egenskaper de ansatte har, filtrerer mulige alternativer og gjør det lettere for dem å velge mellom alternativene. For eksempel vil en ansatt med juridisk utdanning konsentrere seg om alternativene som tar hensyn til rettssikkerhet. Siden det ikke

var en utdanningsvariabel i datafilen, valgte jeg ”opplærings“-variabelen med tanke på at den kan si noe om de ansattes kompetanse.

Når det gjelder de ansatte ved NAV- kontorene, påvirker deres kjønn og opplæringen de har fått, ikke deres vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. I forvaltningsenhetene, derimot, påvirker ansattes kjønn og opplæringen de har fått, deres vurdering av samhandlingen. Dette betyr i teoretisk sammenheng at forvaltningsenhetenes demografiske struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter, og dermed styrker det instrumentelle perspektivet og grunnleggende elementer i dette perspektivet, nemlig begrenset rasjonalitet. Funnene fra forvaltningsenhetene samsvarer også med tidligere studier som viser sammenhengen mellom organisasjonsdemografi og beslutningsatferd (Zuna 1999, Stigen 1989, Christensen 1989).

Ut i fra variablene i modellen jeg har, kan jeg si i forhold til NAV-kontorene at organisasjonens *formelle struktur* (grensesnitt, ansattes hovedarbeidsoppgaver, lederens aktive arbeid og kontorstørrelse) påvirker samhandlingen mest. *Organisasjonskultur* (ansattes tidligere etatsbakgrunn) og *fysisk struktur* (IKT-systemer) også påvirker samhandlingen. Men dette gjelder *bare* for variablene i analysen. På grunn av begrensninger i surveyen, ble mange variabler som kunne være relevante for samhandlingen, ikke tatt med i modellen. Derfor kan man forvente at for eksempel en demografisk variabel, som utdanning eller tjenestetid, kunne ha mer effekt på samhandlingen enn de to demografiske variablene i analysen.

Ut i fra de variablene som er inkludert i analysen, kan jeg si i forhold til forvaltningsenhetene at organisasjonens *formelle struktur* (stillingsnivå, grensesnitt, lederens aktive arbeid) påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene mest. *Demografisk struktur* (kjønn og opplæring) og *fysisk struktur* (IKT-systemer) påvirker også denne samhandlingen.

Ut i fra studiens teoretiske utgangspunkt, kan resultatene oppsummeres slik: I NAV-kontorene påvirker organisasjonens *formelle* og *fysiske* struktur og *organisasjonskultur* samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, mens i forvaltningsenhetene påvirker organisasjonenes *formelle*, *fysiske* og *demografiske* struktur denne samhandlingen. Det vil si at i forvaltningsenhetene forklarer *det instrumentelle perspektivet* samhandlingen alene, mens i NAV-kontorene har *det institusjonelle perspektivet* også forklaringskraft.

5.6 Kan funnene brukes som virkemidler?

For å forstå hvordan funnene av studien kan brukes, bør man først se på forskjellen mellom to typer av modeller som kan brukes i analyser av offentlig organisasjoner. Den første er *forståelses-/tilskuermodeller*, hvor forskeren er opptatt av å få god forståelse av organisasjonens virkemåte. I denne modellen inkluderer forskeren mange relevante forklaringsfaktorer for å få best mulig forståelse. Den andre modellen er en *virkemiddelmodell*, hvor forskeren mer opptatt av variabler som kan brukes som virkemidler (Christensen et. al. 2009:2010). Ifølge Egeberg (1989a:17) må variablene i virkemiddelmodell være manipulerbare og operasjonaliserbare i tillegg til at de er relevante for å forstå variasjoner i beslutningsatferd. Det vil si at virkemiddelmodeller gir bedre muligheter for å bruke analyseresultatene som virkemidler. Bortsett fra kulturvariabelen, ansattes tidligere etatsbakgrunn, tilhører alle variablene i analysen virkemiddelmodellen. Alle variabler handler om organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur, og ut i fra det instrumentelle perspektivet, er disse strukturene et verktøy som ledelsen kan bruke for å oppnå bestemte mål og verdier i organisasjonen.

I sammenheng med studien kan man forvente ut i fra det instrumentelle perspektivet at ledelsen kan bruke funnene fra analysen for å forbedre samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Hvordan kan ledelsen bruke funnene fra studien?

Studien viser at grensesnittet (arbeidsdelingen) mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, påvirker samhandlingen mellom disse enhetene. Jo klarere disse grensesnittene oppleves, desto bedre vil samhandlingen fungere. Dette vil si at ledelsen bevisst kan ta tak i grensesnittet for å forbedre samhandlingen. For eksempel kan de se på hvilke ytelsesområder grensesnittet er uklart for de ansatte, og de kan gjøre forandringer for å gjøre arbeidsdelingen klarere. Det kan etableres bedre rutiner og retningslinjer som forklarer arbeidsdelingen. Det kan gis opplæring i arbeidsdeling for å øke de ansattes forståelse av grensesnittet. Studien sier ikke noe om hvilke ytelser har uklare grensesnitt, men i surveyen ble de ansatte spurt om det er noen områder der de synes det er behov for endret grensesnitt. Denne variabelen var ikke egnet til å brukes i regresjonsanalysen, men har jeg gjort en frekvensanalyse. Ansatte i begge enhetene, ønsker mest forandring i grensesnittet i tre ytelsesområder: *Uføretrygd*, *arbeidsavklaringspenger* og *sykepenger*. 30 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene mener at det er behov for endring i grensesnittet for uføretrygd. 28 prosent av de ansatte ved NAV-kontorene ønsker endring i grensesnittet for AAP, og 25 prosent ønsker endring i grensesnittet for sykepenger. I forvaltningsenhetene er andelen som ønsker endringer i grensesnittet henholdsvis 22 prosent for uføretrygd, 17 prosent for sykepenger og 12 prosent for AAP. Ansatte ved begge enhetene ønsker mest endring på

uføreområdet. En ansatt i forvaltningsenheten som er intervjuet, ser også på uføreområdet som særlig problematisk. Dette eksempelet illustrerer hvor komplisert uføreområdet er. Informanten oppsummerer forløpet i en uføresak slik:

”Kravet kommer hit og blir sendt til NAV lokal. Så innhenter de medisinske opplysninger og skal gjøre vilkår en, og så sende til oss. Hvis vi ikke går for innvilgelse som dem, så må vi ta kontakt, så skal vi skrive innstilling og sendt til NAV pensjon, og pensjon er fullstendig nedlastet....NAV pensjon gjør ferdig vedtakene, og så er det Harstad som utbetaler. Hvis de melder om adresseendring eller skattekort, så skal det til NAV pensjon i Harstad, og ellers så finnes det en egen trekkeavdeling i Mosjøen som skal legge inn kontonummer, påleggstrekk. Ting er blitt delt opp og gjort veldig tungvint. Det er blitt fryktelig mye mer byråkratisk. Du var vant til å gjøre alle ting sjøl.”

De tre ytelsesområdene der ansatte i begge enhetene ønsker endring i grensesnittet, er innen arbeidsområdet. Men man vet imidlertid ikke om de ansatte ønsker endring i grensesnittet på disse områdene fordi grensesnittet er uklart eller fordi grensesnittet er klart, men likevel ikke fungerer bra. Men dette indikerer i hvert fall at på disse tre områdene er det problemer i forhold til grensesnittet. Det er rimelig å tro at hvis de ansatte ønsker endring, betyr det at samhandlingen ikke fungerer bra på disse områdene. Studien fant ut at jo klarere grensesnitt, desto bedre vil samhandlingen fungere. Ut fra dette er det høyst sannsynlig at grensesnittet er uklart på disse tre ytelsesområdene. Derfor kan ledelsen jobbe for å gjøre arbeidsdelingen klarere på disse områdene. Ledelsen kan endre arbeidsdelingen og/eller gjennom bedre rutiner, opplæring og andre typer tiltak, gjøre grensesnittet mer klart og forståelig.

En annen manipulerbar variabel er IKT-systemer. Funnet viser at dårlig kvalitet på IKT-systemene påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene negativt. Jo dårligere IKT-systemer, desto dårligere blir samhandlingen. For at samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene skal fungere bra, må kvaliteten på IKT-løsningene forbedres. Hvis ledelsen ønsker å forbedre samhandlingen mellom enhetene, kan de modernisere IKT-systemløsningene i etaten. Funnet er ikke overraskende. Alle kjenner til viktigheten av et moderne IKT-system som støtter arbeidsdelingen mellom enhetene i NAV-etaten. Dette er formulert av både ekspertgruppa (NAV's rapport, 2010) og av Bondevik II-regjeringen i NAV-proposisjonen. Regjeringen anså IKT-systemer som understøtter en helhetlig arbeidsprosess som en av de viktigste forutsetninger for å lykkes med NAV-reformen (St.prp. nr. 46 (2004-2005) 93).

Et annet funn som kan brukes som virkemiddel, handler om ledelsens aktive arbeid for å få til god samhandling mellom enhetene. Jo større grad av tilfredshet hos de ansatte med ledelsens aktive innsats for å skape god samhandling, desto mer positivt vurderer de samhandlingen. Dette viser at ledelsens arbeid er viktig for god samhandling. For at

samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene skal fungere bedre, kan ledelsen sette i verk flere tiltak som særlig handler om samhandling.

I NAV-kontorene vurderer ansatte som jobber med arbeidsområdet (sykepenges, AAP, dagpenger, uføreytelser, ytelse til enslige forsørgere) samhandlingen mer negativt enn andre. Ledelsen kan undersøke nærmere hvorfor samhandlingen er mer problematisk på dette området og kan sette spesielle tiltak i verk for de ansatte som har hovedarbeidsoppgaver innen arbeidsområdet for å forbedre samhandlingen. Om de ansatte mener at grensesnittet er uklart innen arbeidsområdet, kan ledelsen for eksempel tilby kurs eller møter for å avklare grensesnittet, de kan tilby felles saksbehandlingsverksted, hospiteringsmulighet for de ansatte i den andre enheten, osv.

Et annet funn som kan brukes for å forbedre samhandlingen, handler om opplæring. Funnet viser at ansatte som har fått tilstrekkelig opplæring, vurderer samhandlingen mer positivt enn de andre i forvaltningsenhetene, mens det ikke er noen forskjell mellom disse to gruppene i NAV-kontorene. Det vil si at opplæringen har effekt i forvaltningsenhetene, men ikke i NAV-kontorene. Som jeg har diskutert tidligere, kan denne forskjellen komme av hva opplæringen handler om, og bredden i opplæringen. Forskjellen mellom enhetene indikerer at opplæringen har effekt på samhandlingen, og vi ser det i forvaltningsenhetene. Den kan også indikere at opplæringen i NAV-kontorene enten ikke handlet spesielt om samhandlingen, men mer om andre spesifikke tjenesteområder, eller så var opplæringen altfor bred, og det var vanskelig for medarbeiderne å lære om et bredt spekter av tjenester (særlig gjelder dette for kontorene som organiseres etter generalistmodellen). Dette resultatet kan indikere at tidligere opplæring som er gitt, ikke hadde påvirket samhandlingen, og ansatte i NAV-kontorene trenger opplæring som særlig handler om samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Unntatt kulturvariabelen, ansattes tidligere etatsbakgrunn, handler alle de andre variablene om organisasjonens formelle, fysiske og demografiske struktur. Ut i fra det instrumentelle perspektivet er disse variablene manipulerbare. Det vil si at ledelsen kan gjøre bevisste inngrep i disse variablene for å frembringe ønskede endringer. Det er imidlertid noen av variablene i modellen som er litt vanskeligere å manipulere for å forbedre samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

Kjønnsvariabelen er en demografisk strukturvariabel, og dermed en manipulerbar variabel. Særlig i tilfeller hvor representativitet og demokrati er viktige å ta hensyn til, blir manipulering viktig. Kjønnsvariabelen er ikke manipulerbar i min studie. Det er urimelig å tro at ledelsen vil ansatte flere kvinner i forvaltningsenhetene for å forbedre samhandlingen

mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Dette kunne skape utfordringer i forhold til likestilling mellom kjønnene. Det vil si at kjønnsvariabelen kan bidra til å forstå hvilke faktorer som påvirker samhandlingen, men det er vanskelig å bruke den variabelen som virkemiddel for å frembringe bedre samhandling mellom enhetene.

6 Avslutning

6.1 Innledning

Formålet med denne studien har vært å belyse hvordan samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene fungerer, og hvilke faktorer som påvirker denne samhandlingen. For å besvare problemstillingen, har studien benyttet to organisasjonsteoretiske perspektiver, det instrumentelle og det institusjonelle perspektivet. Ut i fra instrumentell teori har studien undersøkt hvordan organisasjonens *formelle, fysiske og demografiske struktur* påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. For å få bedre forståelse av samhandlingen, er studiens hovedteoretiske utgangspunkt, det instrumentelle perspektivet, supplert med et institusjonelt perspektiv. Inspirert av institusjonell teori, har studien lagt vekt på *kulturvarianten* og undersøkt hvordan *organisasjonskultur* påvirker samhandlingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter.

6.2 Oppsummering av hovedfunnene i studien

6.2.1 Organisasjonens formelle (normative) struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene

Dette funnet gjelder både for NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Organisasjonens formelle struktur dreier seg om formelle roller eller posisjoner i en organisasjon. Organisering gjennom formell struktur i en byråkratisk organisasjon, dreier seg om hierarki, arbeidsdeling (horisontal og vertikal spesialisering) og rutiner (Christensen et. al. 2009). Ut fra et instrumentelt perspektiv og teorien om begrenset rasjonalitet, forventet jeg at hvilke formelle roller ansatte har, ville påvirke deres vurdering av samhandlingen. For å se på effekten av organisasjonens formelle struktur på samhandlingen, valgte jeg de uavhengige variablene stillingsnivå (hierarki), ansattes hovedarbeidsoppgaver (horisontal spesialisering) og grensesnittet mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter (horisontal og vertikal spesialisering). I tillegg til disse tre variablene, valgte jeg ”størrelse” og ”lederens aktive arbeid for å få til god samhandling”. Størrelse er en formell struktur-variabel, i og med at organisasjonsstørrelsen påvirker de andre formell struktur-variablene, for eksempel

arbeidsdeling. Lederens mulighet og evne til å påvirke ansattes beslutningsatferd, som det instrumentelle perspektivet legger vekt på, gjør at ledelsens aktive arbeid for å få til god samhandling mellom enhetene, blir en viktig variabel innen den formelle strukturen.

I forhold til stillingsnivå forventet jeg at enhetslederne ville ha hyppigere kontakt med overordnede myndigheter, og at dette ville påvirke enhetsledernes vurdering av samhandlingen på en positiv måte. Dermed forventet jeg at enhetsledere ville vurdere samhandlingen mer positivt enn medarbeidere. Funnene viste at enhetslederne i forvaltningsenhetene vurderte samhandlingen mer positivt enn medarbeiderne. I NAV-kontorene var det derimot ikke noen forskjell mellom enhetslederne når det gjaldt vurderingen av samhandlingen. Hvorfor er det forskjell mellom enhetslederne i NAV-kontorene og enhetslederne i forvaltningsenhetene? En mulig forklaring kan være at enhetslederne i forvaltningsenhetene har hyppigere formell kontakt med fylkesledergruppen enn enhetslederne i NAV-kontorene. Denne forklaringen samsvarer med funnene i Amund Lies studie av formell organisering, oppgaveorganisering og fylkesdirektørens perspektiver (AFI-rapport 2011, kommer). Studien viser at enhetsledere i forvaltningsenhetene møter fylkesledergruppen mye oftere enn NAV-kontorenes ledere. I noen fylker sitter forvaltningslederen formelt sett i fylkesdirektørens ledergruppe. Siden avdelingslederne ikke har de samme kontaktmulighetene som enhetslederne, forventet jeg at det ikke skulle være forskjeller mellom avdelingsledere og medarbeidere når det gjelder vurderingen av samhandlingen, og dette var tilfelle i begge enhetene.

Ut i fra det instrumentelle perspektivet og teorien om begrenset rasjonalitet, forventet jeg at når ansatte vurderer samhandlingen, vil de først og fremst konsentrere seg om hovedarbeidsoppgavene sine. Det vil si at de vil vurdere samhandlingen i forhold til sine arbeidsoppgaver. En todeling mellom arbeidsområdet og familieområdet er en vanlig arbeidsdeling i forvaltningsenhetene. Forskjellen mellom disse to områdene fremkommer både i de kvalitative intervjuene og grensesnittet som er etablert mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Grensesnittet er mer komplisert for arbeidsområdet enn familieområdet. I NAV-kontorene er derimot arbeidsområdet og sosialtjenesteområdet de to hovedkategoriene. Siden arbeidsområdet er felles for begge enhetene og grensesnittet er mer komplisert innen arbeidsområdet, forventet jeg at de som har arbeidsoppgaver innen arbeidsområdet ville vurdere samhandlingen mer negativt enn dem som har arbeidsoppgaver innen andre typer tjenester. Funnene fra undersøkelsen av NAV-kontorene bekreftet denne hypotesen, mens det ikke var noen forskjeller mellom arbeidsområdet og andre tjenester, og heller ikke noen forskjell mellom arbeidsområdet og familieområdet i forvaltningsenhetene.

Grunnen til jeg ikke fant noen forskjeller mellom familie- og arbeidsområdet, kan være at NAV-kontorene tapte kompetanse på særlig familieområdet, og forvaltningsenhetene er avhengige av jobben NAV-kontorene gjør, også på dette området. Når et NAV-kontor får et krav om familieytelser, registrerer og kvalitetssikrer det kravet og sender det videre til forvaltningsenheten. Men forvaltningsenheten er helt avhengige av at NAV-kontoret gjør en god jobb i forhold til at alle de nødvendige dokumentene sendes til forvaltningsenhetene. De kvalitative intervjuene fra case-forvaltningsenheten viser at informantene fra både arbeidsavdelingen og familieavdelingen ikke er fornøyde med jobben NAV-kontorene gjør, og mener at NAV-kontorene mangler kompetanse. Dette samsvarer med det statistiske funnet av at det ikke er noen forskjell mellom disse to ytelsesområdene i forvaltningsenhetene.

En av de viktigste formell struktur-variablene er grensesnitt. Grensesnittet mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene dreier seg om horisontal spesialisering med tanke på at arbeidsdelingen er organisert etter prosessspesialisering. Forvaltningsenhetene skal spesialisere seg på hovedprosessene *saksbehandling* og *utbetaling*. NAV-kontorene skal spesialisere seg på hovedprosessene *mottak av krav*, *informasjon* og *oppfølging*. Det er viktig for god saksflyt og samhandling mellom enhetene at denne arbeidsdelingen er klar for alle ansatte i begge enhetene. De ansatte må vite hvilken enhet som har ansvar for hvilke prosesser, og hvor en prosess begynner og slutter, når den ene enheten skal sende saken til den andre enheten. Uklart grensesnitt vil påvirke saksflyten og samhandlingen mellom enhetene negativt. Derfor forventet jeg at ansattes vurdering av grensesnittet ville påvirke de ansattes vurdering av samhandlingen. Funnene fra begge analysene viser at i jo høyere grad de ansatte mener at uklart grensesnitt er en hindring, desto mer negativt vurderer de samhandlingen

I forhold til størrelse forventet jeg at ansatte ved de store NAV-kontorene ville vurdere samhandlingen mer negativt enn ansatte ved de små NAV-kontorene. Selv om de store kontorene var underrepresentert, viser funnet likevel at ansatte ved de store kontorene vurderer samhandlingen mer negativt enn ansatte ved de små kontorene.

Den siste formell struktur-variabelen i studien, var ansattes vurdering av ledelsens aktive arbeid for å få til god samhandling mellom enhetene. Det instrumentelle perspektivet oppfatter organisasjoner som et virkemiddel ledelsen kan bruke for å oppnå ønskede mål i organisasjonen. Ledere har både evne og mulighet til å påvirke ansattes beslutningsatferd. Ut i fra dette kan man tenke seg at ledelsen kan jobbe for å få til god samhandling. Dermed forventet jeg at ledelsens aktive arbeid for bedre samhandling ville påvirke samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Funnene fra begge analysene viste at i jo

høyere grad de ansatte mener at ledelsen har jobbet for god samhandling, desto mer positivt vurderer de samhandlingene mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.

6.2.2 Organisasjonens fysiske struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene

Informasjons- og kommunikasjonsteknologi øker muligheten til å identifisere problemer og løsninger, samle informasjon og transferere informasjonen, og påvirker dermed beslutningsadferden. Den fysiske avstanden mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene og det etablerte grensesnittet mellom disse enhetene, gjør det nødvendig å etablere moderne IKT-systemløsninger som støtter arbeidsdelingen i NAV-etaten. Kvaliteten på IKT-systemene er helt avgjørende for god saksflyt og samhandling mellom enhetene. Derfor forventet jeg at de ansattes vurdering av kvaliteten på IKT-systemene ville påvirke de ansattes vurdering av samhandlingen. Funnene fra begge analysene viser at de som mener at dårlige IKT-systemer er et problem for god saksflyt mellom enhetene, vurderer samhandlingen mer negativt enn dem som mener at dårlige IKT-systemer ikke er et problem.

6.2.3 Organisasjonens demografiske struktur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter

Dette funnet gjelder bare for forvaltningsenhetene, siden de to demografiske variablene ”kjønn” og ”opplæring” ikke er signifikante for NAV-kontorene.

I forhold til kjønnsvariabelen argumenterte jeg for at kvinnene kan ha hyppigere uformell kontakt, og dette kan påvirke kvinnelige ansattes vurdering av samhandlingen på en positiv måte. Derfor forventet jeg at kvinner ville vurdere samhandlingen mer positivt enn menn. Funnene viser at det ikke er noen kjønnsforskjeller blant ansatte ved NAV-kontorene, men kvinnelige ansatte vurderer samhandlingen mer positivt enn deres mannlige kolleger i forvaltningsenhetene. En alternativ forklaring på kjønns-forskjellene kan være at antall enheter i forvaltningsenhet-analysen er mye større enn i analysen av NAV-kontorene. Dette kan gjøre at det blir lettere å finne signifikante forskjeller mellom kjønnene i forvaltningsenhetene.

Siden det ikke var en utdanningsvariabel i datasettet, har studien benyttet seg av en ”opplærings“-variabel for å si noe om de ansattes kompetanse. Fordi mennesker har kognitive begrensninger, må de konsentrere seg om bestemte alternativer og konsekvenser. De ansattes

egenskaper som kjønn, sosial bakgrunn, utdanning og tidligere erfaring, filtrerer alternativer og konsekvenser, og de ansatte kanalisere sin oppmerksomhet rundt noen bestemte, få alternativer og deres konsekvenser. Dermed påvirker de ansattes egenskaper (demografisk struktur) organisasjonsmedlemmenes beslutningsatferd. Ut fra denne teoretiske bakgrunnen forventet jeg at ansatte som har fått tilstrekkelig opplæring, ville vurdere samhandlingen mer positivt enn ansatte som ikke har fått det. Funnene viser at i NAV-kontorene er det ikke forskjeller mellom de ansatte som har fått opplæring og dem som ikke har fått det, mens i forvaltningsenhetene vurderer ansatte som har fått tilstrekkelig opplæring, samhandlingen mer positivt enn dem som ikke har fått tilstrekkelig opplæring. Hva opplæringen handler om, og bredden i opplæringen, kan være en forklaring på forskjellen mellom de to enhetene. Opplæring som er mer relatert til samhandling, gir sannsynligvis høyere effekt på samhandlingen. Omfanget av opplæringen kan også være viktig. Det er høyst sannsynlig at opplæringen som er gitt ved NAV-kontorene inkluderer bredere tjenesteområder enn forvaltningsenhetene. Dette kan være tilfelle, særlig de ved NAV-kontorene som er organisert etter generalistmodellen. Man kan også tenke seg at jo bredere opplæringen blir, desto vanskeligere blir det for de ansatte å huske all informasjonen som gis. Dermed kan en bred opplæring gi mindre effekt enn en avgrenset opplæring.

6.2.4 Organisasjonskultur påvirker samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter

Dette funnet gjelder bare for NAV-kontorene. I tråd med kulturperspektivet, har studien lagt vekt på stivhengighetsaspektet. Stivhengighet vil si at institusjonelle beslutninger som tas på et tidlig tidspunkt, vil begrense institusjonens framtidige muligheter (Krasner 1988). Det vil si at stivhengighet dreier seg om de historiske røttene til en organisasjon. Ut i fra dette har studien undersøkt en historisk forskjell mellom Aetat, Trygdeetaten og sosialetaten, som kunne påvirke dagens samhandling mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Siden Aetat hadde forvaltningsenheter i 13 fylker, som behandlet attførings- og dagpengesaker før NAV-reformen, forventet jeg at denne tidligere erfaringen med forvaltningsenhetene ville påvirke den nåværende samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene. Ut fra dette forventet jeg at ansatte som har bakgrunn fra Aetat, ville vurdere samhandlingen mer positivt enn både ansatte som har bakgrunn fra Trygdeetaten og sosialtjenesten, og de som er nyansatte. Funnene viser at ansatte ved NAV-kontorene som har bakgrunn fra Aetat, vurderer samhandlingen mer positivt enn både ansatte som har bakgrunn fra sosialtjenesten og de som

er nyansatte. Men funnene viser også at det ikke er noen forskjell mellom dem som har bakgrunn fra Aetat og dem som har bakgrunn fra Trygdeetaten. Dermed er hypotesen delvis bekreftet for NAV-kontorene. Men dette kan kanskje også forklares med stiavhengighet. Siden Trygdeetaten hadde arbeidslivssentre og hjelpemiddelsentraler i alle fylker, kan ansatte som har bakgrunn fra Trygdeetaten ha erfaringer som påvirker den nåværende samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter. Derfor bør jeg kanskje modifisere hypotesen slik: *Ansatte som har bakgrunn fra Aetat og Trygdeetaten, vurderer samhandlingen mer positivt enn ansatte som har bakgrunn fra sosialetaten og de som er nyansatte.*

Forventningen ut fra stiavhengighetsteorien stemmer derimot ikke med funnene fra forvaltningsenhetene. En forklaring kan være at ansatte som har bakgrunn fra Aetat utgjør 25 prosent i NAV-kontorene, mens andelen for den samme gruppa er 17 prosent i forvaltningsenhetene. Dette kan gjøre at det blir lettere å finne signifikante forskjeller mellom dem som har bakgrunn fra Aetat og dem som har bakgrunn fra sosialtjenesten og dem som er nyansatte.

6.3 Studiens teoretiske implikasjoner

Det er to hovedfunn som besvarer studiens problemstilling med utgangspunkt i de to teoretiske perspektivene som ligger til grunn for studien. Det ene er knyttet til NAV-kontorene og det andre til forvaltningsenhetene. I NAV-kontorene påvirkes de ansattes vurdering av samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene av de ansattes hovedarbeidsoppgaver, meninger om grensesnitt, vurderingen av sin lederens aktive arbeid, antall ansatte ved eget kontor, vurderingen av kvaliteten på IKT-systemene og ansattes tidligere etatsbakgrunn. Dette betyr i teoretisk sammenheng at i NAV-kontorene påvirkes vurderingen av samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene, av organisasjonens *formelle* og *fysiske struktur* og *organisasjonskultur*.

I forvaltningsenhetene påvirkes derimot ansattes vurdering av samhandlingen av ansattes stillingsnivå, vurderingen av grensesnittet, meninger om sin lederens aktive arbeid for samhandling, vurderingen av IKT-systemene, ansattes kjønn og deres opplæring. Dette betyr i teoretisk sammenheng at i forvaltningsenhetene påvirkes vurderingen av samhandlingen av organisasjonens *formelle*, *fysiske* og *demografiske struktur*. Det vil si at i forvaltningsenhetene forklarer *det instrumentelle perspektivet* samhandlingen alene. I NAV-kontorene, derimot, forklares samhandlingen gjennom både *det instrumentelle* og *det institusjonelle perspektivet*. Man må imidlertid huske at disse to konklusjonene ble trukket

bare ut i fra variablene som finnes i modellen. For eksempel, hvis det var flere demografiske variabler i surveyen, som utdanning, ansiennitet og alder, er det høyst sannsynlig at demografisk struktur også ville påvirke samhandlingen ved NAV-kontorene. Det er rimelig å tro at utdanning, ansiennitet og alder ville være bedre egnet for å måle effekten av den demografiske strukturen på samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter enn variablene kjønn og opplæring.

6.4 Studiens styrker og svakheter

Det er to styrker med studien. Den ene er knyttet til omfanget av undersøkelsen og den andre er knyttet til den statistiske metoden som benyttes i analysen. Studien benytter seg av en stor survey fra 57 NAV-kontorer og alle forvaltningsenhetene. Antall enheter i analysen av NAV-kontorene er 1164, og for forvaltningsenhetene er tallet 1821. Dette er en styrke for studien med tanke på at studien har et bredt omfang. De kvalitative intervjuene som er hentet fra ni informanter, styrker studien ytterligere, i og med at disse dybdeintervjuene gir mer detaljert informasjon som man ikke får med kvantitative undersøkelser. Den andre styrken med studien handler om statistisk metode. Regresjonsanalyse gir mulighet til å kontrollere mellomliggende og bakenforliggende variablene i analysen. Derfor kan man være sikker på at effekten for hver enkelt uavhengig variabel på den avhengige variabelen tilhører bare den aktuelle uavhengige variabelen.

Studien har også noen svakheter, og man bør ta hensyn til disse svakhetene når man vurderer resultatene av studien. Disse svakhetene er knyttet til surveydataen, og jeg hadde ikke mulighet til å eliminere dem. Det er tre svakheter i forhold til datasettet:

- Operasjonaliseringen av noen variabler.
- Manglende variabler i datasettet som kunne være relevant for å forklare samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter.
- Utvalgets representativitet.

Operasjonalisering av variablene ble diskutert detaljert under avsnittet om begrepsvaliditet. Derfor skal jeg kort gjenta disse. De uavhengige variablene Q13 - ledelsens aktive arbeid, Q17b - dårlige IKT-systemer, og Q17c - uklart grensesnitt, er ikke operasjonalisert på en måte som er optimal for min studie. I alle tre spørsmålene nevnes pensjonsenhetene også. Dette kan påvirke respondentenes svar. En annen utfordring er bare relatert til variablene "uklart grensesnitt" og "dårlige IKT-systemer". Jeg vil måle effekten av "kvaliteten på IKT-systemene" og "grensesnittet" i samhandlingen. Ideal operasjonalisering ville være å spørre

om hva respondentene mener om IKT-systemene og grensesnittet og be dem å svare på en skala fra 1 til 7 eller 10. Da ville de være bedre egnet for lineær regresjonsanalyse, og ville ha høyere grad av begrepsvaliditet. Men jeg konkluderte med at selv om variablene måler de begrepene som jeg ville måle på en indirekte måte, kan de brukes likevel. Funnene som er relatert til disse tre variablene bekrefter hypotesen som var formulert for de samme variablene. Dette indikerer også at variablene er egnet til å måle effekten av IKT-systemene og grensesnittet på samhandlingen mellom NAV-kontorene og forvaltningsenhetene.

Manglende variabler som kunne være relevante for å forklare samhandlingen mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter kan være for eksempel kompetanse, ressurser, utdanning, ansiennitet og alder. Modellen for analysen av NAV-kontorene forklarer 23 prosent av samhandlingen, og modellen for analysen av forvaltningsenhetene forklarer 21 prosent av samhandlingen. Dette indikerer at det er mange relevante variabler som ikke er inkludert i modellen. Spørreskjemaet for undersøkelsen er lagd med tanke på deskriptive analyser, og derfor er noen variabler ikke optimale for regresjonsanalyse. Kompetanse og ressurser kunne være ganske relevant for å forklare samhandlingen. Det er to variabler, en om kompetanse og en om manglende personaleressurser i datasettet, men ingen av dem er egnet til å brukes i regresjonsanalysen. Som bakgrunnsvariabler kunne utdanning, alder og ansiennitet være relevante, men datasettet har ikke disse variablene. En del av forklaringen kan også ligge i variasjon mellom fylkene. Det er en fylkesvariabel i dataene, men det var vanskelig å bruke den i regresjonsmodellen. Det var to alternative måter å inkludere fylkesvariabelen på. En av dem var å bruke den som dummyvariabel, men dette gir ikke mulighet for å sammenligne alle fylkene, siden 18 fylker blir sammenlignet med bare det ene fylket som brukes som referansekategori. Den andre muligheten var å gruppere fylkene ut fra variasjon mellom fylkene i organisering og arbeidsformer. Men Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde ikke noen slik oversikt. Derfor hadde jeg ikke grunnlag for å gruppere fylkene. Det vil si at fylkesvariabelen i datasettet ikke er egnet til å måle variasjoner blant fylkene om samhandlingen.

Den siste svakheten dreier seg om *utvalgets representativitet*. Siden utvelgingen av NAV-kontorene ble gjort med tanke på å dekke variasjonen i størrelse, geografisk utbredelse og etableringstidspunkt, er utvalget ikke representativt. Derfor gjelder funnene for NAV-kontorene i studien bare for de 57 utvalgte NAV-kontorene, og kan ikke generaliseres til alle NAV-kontorene i Norge. Spørreundersøkelsen var sendt til alle ansatte i forvaltningsenhetene. Derfor gjelder funnene fra forvaltningsenhetene for alle forvaltningsenhetene i Norge.

Studien kan ses i sammenheng med Arbeidsforskningsinstituttets evalueringsrapport ”*Forvaltningsenheter i NAV-etaten: Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*”, som er under publisering og kommer i 2011. Siden avstanden mellom *formålet* med opprettelsen av forvaltningsenhetene og de *oppnådde resultatene* er avhengig av god saksflyt og samhandling mellom enhetene, kan studien gi bedre forståelse av resultatene av opprettelsen av forvaltningsenhetene.

Litteraturliste

Alm Andreassen, Tone, Kristen Reichborn-Kjennerud (2009). *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*, AFI-notat 2/09

Alm Andreassen, Tone og Knut fossestøl.(2011) (red). *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Alm Andreassen, Tone (2008). *Organisering for helhetlig tjenesteyting. Organisatoriske valg og variasjon i lokale NAV-kontor*. Oslo: AFI-notat 10

Christensen, Tom (2008). *En felles etat. En analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport 5. Rokkansenteret

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness, Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom (1989). ”Innovasjonsatferd i sentralforvaltningen: Strukturelle og demografiske forklaringer på variasjon” kap. 9 i Morten Egeberg (red). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO

Christophersen, Knut-Andreas (2009). *Databehandling og statistisk analyse med SPSS*. Unipub.

Egeberg, Morten og Harald Sætren (1999) ”Identities in Complex Organizations. A Study of Ministerial Bureaucrats” ss.93-108 i Egeberg, M. Læg Reid, P og Olsen J.P (red). *Organizing Political Institutions*. Scandinavian University Press

Egeberg, Morten (1989a): ”Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen”, kap.1 i Egeberg, Morten (red.). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.

Egeberg, Morten (1989b). ”Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen”, kap.4 i Egeberg, Morten (red). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO

Egeberg, Morten (1989c). ”Fysisk struktur som organisasjonsfaktor: Noen mulige konsekvenser for politisk-administrativ atferd”, kap.7 i Egeberg, Morten (red).

Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo: TANO

Egeberg, Morten (1989d). "Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturer", kap.5 i Egeberg, Morten (red). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap.* Oslo: TANO

Egeberg, Morten, Tom Christensen, R. Nikolaisen og I.M. Stigen (1989). "Departementene og andre sentraladministrative organer: En sammenligning av enkelte trekk ved formell struktur, personell og beslutningsatferd", kap.3 i Egeberg, Morten (red). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap.* Oslo: TANO

Gulick, L. (1937). "Notes on the Theory of Organization", I L. Gulick og L.F. Urwik (red), *Papers on the Science of Administration.* New York: Institute of Public Administration. (Online. Lesedato:13. 03 2011.Tilgjengelig i <http://books.google.com>)

Hellevik, Ottar (2006). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Oslo: Universitetsforlaget

Innst.S. nr. 189 (2002-2003). *Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen.*

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

Innst. S. nr. 19 (2008–2009). Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008

Innst.S. nr.198 (2004-2005). *Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen*

Jacobsen, Dag Ingvar (1989)."Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden", kap.8 i Morten Egeberg(red). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap.* Oslo: TANO

Johannessen, Asbjørn (2009). *Introduksjon til SPSS.* Oslo: Abstrakt forlag.

Krasner, S.D. (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective" i *Comparative Political Studies* 21 (1) s.66-94.

Legard, Sveinung (rapport under publisering 2011). *Forvaltningsenheter i NAV-etaten: Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen.* Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Lie, Amund (rapport under publisering 2011). ”Formel organisering, oppgaveorganisering og fylkesdirektørenes perspektiver.” del. 1 i *Forvaltningsenheter i NAV-etaten: Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen. *Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan*. kap.3§14a Tilgjengelig på: <<http://www.lovdato.no/all/tl-20060616-020-003.html#14a>> [Lesedato 15.04.2011]

Lund, Thorleif (red.) (2002): ”Metodologiske prinsipper og referanserammer” kap.3 i *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.

Lægred, Per og Johan P. Olsen (1978). *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.

NAV (2011): Om NAV:< <http://www.nav.no/Om+NAV/NAV/Organisasjonskart> >[Lesedato 10.04.2011]

NAVs organisasjon og virkemåte (2010). *Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. Avgitt 30. april 2010.

Nielsen, Ulla Finnerud (2007). *NAV-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo

NOU 2004:13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*. Oslo: Sosialdepartementet

Roness, Paul G.(2005) ”Statsviterfaget og organisasjonsutforming” ss.229-250 i Døving, E. og Johnsen, Å. (red). *Organisasjonsteori på norsk*. Fagbokforlaget

Scott, W. Richard og Gerald F. Davis (2007). *Organizations and Organizing. Rational, natural, and open system perspectives*. New Jersey: Prentice Hall

Selznick, Philip. (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Simon, Herbert A. (1976). *Administrative Behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: The Free Press

Skog, Ole-Jørgen (2007). *Å forklare sosiale fenomener. En regresjonsbasert tilnærming*. Oslo: Gyldendal Akademisk

Stigen, Inger Marie (1989). ”Demografisk profil og mulige effekter av denne. En analyse av kollegiale organer knyttet til etatenes sentralledelse” kap. 6 i Morten Egeberg (red). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO

St.meld. nr. 14 (2002-2003). *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo Sosialdepartementet

St.prp. nr. 51 (2008-2009). *Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten*

St.prp.nr.46 (2004-2005). *Ny arbeids og velferdsforvaltning* .Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet

Tillegg 2 til Dokument 1 (2009–2010): *Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008*

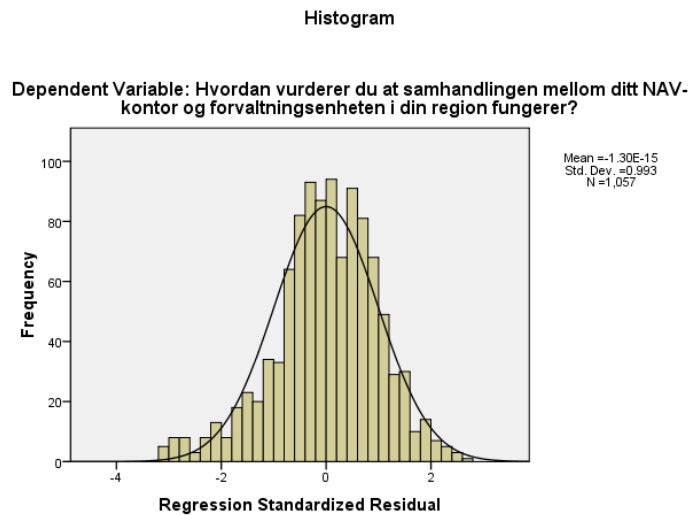
Tiltak for å bedre NAVs virkemåte (2010). *Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdeling i NAV*. Avgitt 24.juni 2010

Tufte, Per Arne (2007). ”Multinomisk og ordinal logistisk regresjon”, Kap.7 i Terje Andreas Eikemo og Tommy Høyvarde Clausen (red). *Kvantitativ analyse med SPSS: en praktisk innføring i kvantitative analyseteknikker*. Trondheim: Tapir Akademisk.

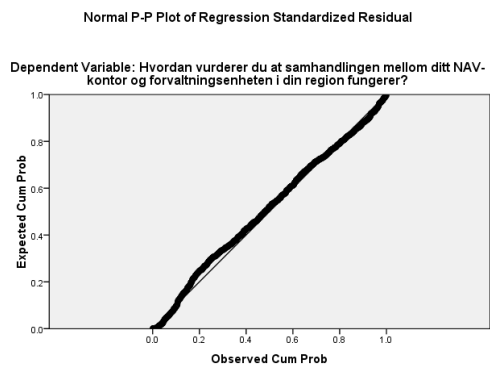
Zuna, Hans Robert. (1999): ”Utdannelse og beslutninger”, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 15: 338-360.

Vedlegg

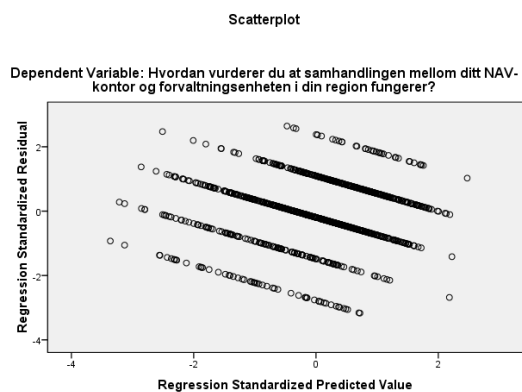
Modellvurdering for analysen av NAV-kontorene



Figur 3.1 Histogram for residualfordelingen



Figur 3.2 Diagram som viser observed cum prob.

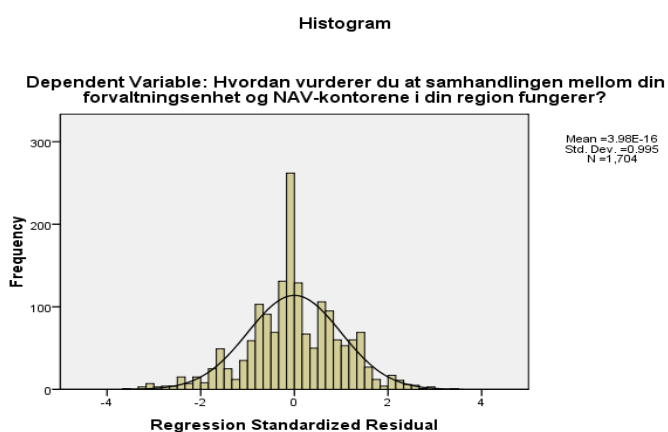


Figur 3.3 Scatterplot

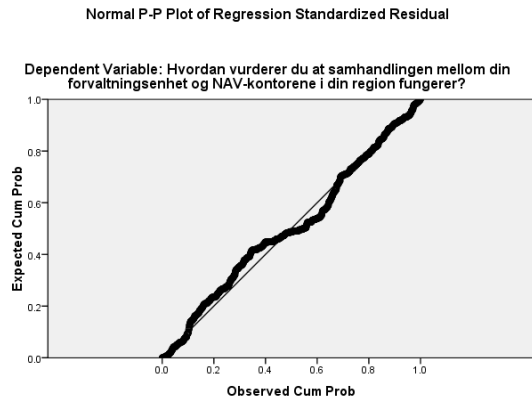
Tabell 3.1 Uteliggere

Case number	Std.Residual	Hvordan vurderer du samhandlingen...	Predicted value
127	-3.04	1.00	3.35
295	-3.15	1.00	3.44
320	-3.02	1.00	3.34
585	-3.16	1.00	3.45
817	-3.05	1.00	3.37

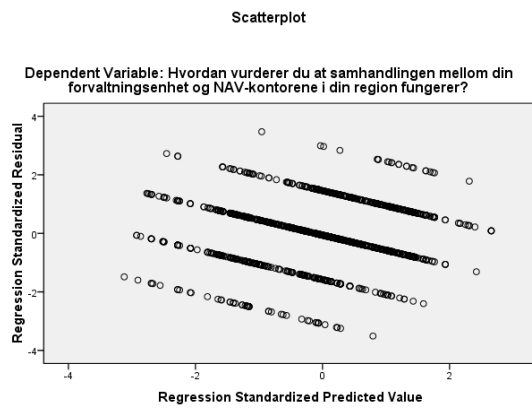
Modellvurdering for analysen av forvaltningsenhetene



Figur 3.4. Histogram for residualfordelingen (forvaltningsenhetanalysen)



Figur 3.5 Diagram for observed Cum Prob



Figur 3.6 Scatterplot

Tabell 3.2 Standardized DfBeta(s)

	N	Minimum	Maksimum	Mean	Std. Dev.
SDB0_1	1703	-0.27	0.13	0.00	0.025
SDB1_1	1703	-0.10	0.14	0.00	0.024
SDB2_1	1703	-0.44	0.36	0.00	0.020
SDB3_1	1703	-0.21	0.26	0.00	0.023

Spørreskjema

Q1) Kjønn

1 Mann

2 Kvinne

Q2) Hvor jobber du?

1 NAV-kontor

2 Forvaltningsenhet

3 Pensjonsenhet

Q3) Hva er din stilling?

1 Enhetsleder (leder forvaltningsenhet, pensjonsenhet eller NAV-kontor)

2 Avdelingsleder/seksjonsleder

3 Medarbeider

Q4) Hvilken av de tre etatene var din arbeidsplass da NAV-kontoret/ forvaltningsenheten/ pensjonsenheten ble etablert?

1 Aetat

2 Trygdeetat

3 Kommunaletat/sosialtjeneste

4 Ansatt etter at NAV-kontoret/ forvaltningsenheten/pensjonsenheten ble etablert

Q6) Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsoppgavene dine? Sett kryss ved de tre viktigste.

1 Jobber med alle tjenesteområder

2 Arbeidsgiverkontakt (rekruttering/formidling)

3 Sykemeldingsoppfølging

4 Oppfølging av mottakere av arbeidsavklaringspenger

5 Aktivisering av uføre

6 Oppfølging enslige forsørgere

7 Kvalifiseringsprogrammet

8 Oppfølging av langtidsmottakere av sosialhjelp som ikke er i Kvalifiseringsprogrammet

9 Bistand til ungdom

10 Bistand til arbeidssøkere/ordinære ledige

11 Oppfølging av langtidsledige

12 Tiltak for rusmisbrukere

13 Boligtiltak

14 Psykiatritiltak

15 Barnevern

16 Tiltak for flyktninger og innvandrere

17 Forvaltning og utbetaling

18 Administrasjon og ledelse

19 Merkantilt

20 Annet

Q8) Innenfor hvilke fagområder ligger hovedarbeidsoppgavene dine? Sett kryss ved de tre viktigste.

1 Dagpenger

2 Sykepenger

3 Stønad barns sykdom/pleiepenger

4 Arbeidsavklaringspenger

5 Uføretrygd

6 Barnetrygd

7 Barnebidrag

8 Foreldrepenger

9 Kontantstøtte

10 EØS-kontantstøtte og barnetrygd

11 Enslige forsørgere

12 Individstønad

- 13 Grunn- og hjelpestønad
- 14 Hjelpemidler
- 15 Yrkesskade/ménerstatning
- 16 Forsikring
- 17 Feilutbetaling
- 18 Klage, anke
- 19 Administrasjon og ledelse
- 20 Merkantilt
- 21 Annet

Q10) Hvordan vurderer du at samhandlingen/saksflyten mellom ditt NAV-kontor og FORVALTNINGSENHETEN i din region fungerer?

- 1 Svært bra
- 2 Bra
- 3 Både/og
- 4 Dårlig
- 5 Svært dårlig
- 6 Usikker/vet ikke

Q11) Hvordan vurderer du at samhandlingen/saksflyten mellom din forvaltningsenhet og NAV-KONTORENE i din region fungerer?

- 1 Svært bra
- 2 Bra
- 3 Både/og
- 4 Dårlig
- 5 Svært dårlig
- 6 Usikker/vet ikke

Q13) Har ledelsen i din enhet (NAV-kontor, forvaltningsenhet eller pensjonsenhet) arbeidet aktivt for å få til god samhandling mellom NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter?

- 1 I stor grad
- 2 I noen grad
- 3 I liten grad
- 4 Usikker/vet ikke

Q17b) I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Dårlige IKT-systemer

- 1 I stor grad
- 2 I noen grad
- 3 I liten grad
- 4 Ikke i det hele tatt

Q17c) I hvilken grad mener du at følgende utfordringer er en hindring for god saksflyt/rask saksbehandling på tvers av NAV-kontorer, forvaltningsenheter og pensjonsenheter? Uklart grensesnitt (arbeidsdeling) mellom enhetene

- 1 I stor grad
- 2 I noen grad
- 3 I liten grad
- 4 Ikke i det hele tatt

Q22) har du i tilstrekkelig grad fått opplæring til å mestre arbeidsoppgavene dine

- 1 I stor grad
- 2 I noen grad

- 3 I liten grad
- 4 Ikke i det hele tatt

Informasjon om intervjuguiden

I følge opplysninger som er hentet fra Arbeidsforskningsinstituttet, fulgte intervjuene en tematisk strukturert intervjuguid. Intervjuguiden hadde spørsmål om:

- Informantenes bakgrunn, stilling, avdelingstilknytning og om de var involvert i planleggingen/forberedelsen til etableringen av forvaltningsenheten.
- Informantenes oppgaver – hva oppgavene består i om de har direkte kontakt med brukere.
- Hvordan oppgaveløsningen er organisert, og hvordan de følges opp av overordnede
- Hvordan forvaltningsenhetens/egen samhandling med NAV-kontorene fungerer
- Hvordan informantene vurderer NAV-kontorets arbeid.
- Hvordan informantene vurderer resultatene av etableringen av forvaltningsenheten når det gjelder restanser, saksbehandlingstider, kvalitet (likebehandling), konsekvenser for brukerne og mulighetene til å nå målene med NAV-reformen.

Syntaksfiler:

Omkodingen av de avhengige variablene

```
*Jeg omkoder Q10:Snur skala retningen og utelater kategorien 'Usikker/ vet ikke'  
RECODE Q10 (1=5) (2=4) (3=3) (4=2) (5=1) (MISSING=SYSMIS) INTO Q10_reg.  
Variable labels q10_reg'Hvordan vurderer du at samhandlingen mellom ditt NAV-kontor  
og forvaltningsenheten i din region fungerer?'  
Value labels q10_reg 1'Svært dårlig' 2'Dårlig' 3'Både/og' 4'Bra' 5'Svært bra'.  
EXECUTE.
```

```
*Jeg omkoder Q11:Snur skala retningen og utelater kategorien 'Usikker/ vet ikke'  
RECODE Q11 (1=5) (2=4) (3=3) (4=2) (5=1) (MISSING=SYSMIS) INTO Q11_reg.  
Variable labels q11_reg'Hvordan vurderer du at samhandlingen mellom din  
forvaltningsenhet og NAV-kontorene i din region fungerer?'.  
Value labels q11_reg 1'Svært dårlig' 2'Dårlig' 3'Både/og' 4'Bra' 5'Svært bra'.  
EXECUTE.
```

Omkodingen av de uavhengige variablene

```
*Jeg omkoder Q1: Mann får verdien '0' og kvinner får verdien '1'.  
RECODE Q1 (1=0) (2=1) (MISSING=SYSMIS) INTO Q1_d.  
VARIABLE LABELS Q1_d 'Kjønn'.  
EXECUTE.
```

```
*Jeg omkoder Q3 og lager dummyvariabler: Medarbeidere er referanse kategori.
```

```
RECODE Q3 (1=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q3_D1.  
VARIABLE LABELS Q3_D1 'Enhetsledere'.  
EXECUTE.
```

```
RECODE Q3 (2=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q3_D2.  
VARIABLE LABELS Q3_D2 'Avdelingsledere'.  
EXECUTE.
```

*Jeg omkoder Q4 og lager dummyvariabler: Aetat er referanse kategori.

```
RECODE Q4 (2=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q4_D1.  
VARIABLE LABELS Q4_D1 'Trygdeetat'.  
EXECUTE.
```

```
RECODE Q4 (3=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q4_D2.  
VARIABLE LABELS Q4_D2 'Kommunaletat/sosialtjeneste'.
```

```
EXECUTE.
```

```
RECODE Q4 (4=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q4_D3.  
VARIABLE LABELS Q4_D3 'Ny ansatt'.  
EXECUTE.
```

*Jeg omkoder Q13 og lager tre dummyvariabler og tar kategorien 'i liten grad' som referanse kategori.

```
RECODE Q13 (1=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q13_d1.  
VARIABLE LABELS Q13_d1 'I stor grad'.  
EXECUTE.
```

```
RECODE Q13 (2=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q13_d2.  
VARIABLE LABELS Q13_d2 'I noen grad'.  
EXECUTE.
```

```
RECODE Q13 (4=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q13_d3.  
VARIABLE LABELS Q13_d3 'Usikker/vet ikke'.  
EXECUTE.
```

*Jeg omkoder Q22 og lager dikotom variabel: De som har fått opplæring får verdien '1' og de som har ikke fått det, får verdien '0'.

```
RECODE Q22 (1=1) (2=1) (3=0) (4=0) (MISSING=SYSMIS) INTO Q22_d.  
VARIABLE LABELS Q22_d 'Har du fått opplæring?'.  
EXECUTE.
```

*Jeg omkoder variabelen Q17b til en dikotom variabel.

```
RECODE Q17b (1=1) (2=1) (3=0) (4=0) (MISSING=SYSMIS) INTO Q17b_d.  
VARIABLE LABELS Q17b_d 'Dårlig IKT systemer'.  
EXECUTE.
```

*Q17c:Lager dummyvariabler. Litengrad og ikke i det hele tatt er slått sammen og tatt som referanse verdi.

```
RECODE Q17c (1=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q17c_d1.  
VARIABLE LABELS Q17c_d1 'I stor grad'.  
EXECUTE.
```

```
RECODE Q17c (2=1) (MISSING=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q17c_d2.  
VARIABLE LABELS Q17c_d2 'I noen grad'.  
EXECUTE.
```

*Jeg omkoder Q6 og lager en dikotom variabel: De som jobber med arbeid og aktivitet ytelser, får verdien '1' og resten får verdien '0'.

```
COMPUTE q6=0.
```

```
if (q6a=1 or q6c=1 or q6d=1 or q6e=1 or q6j=1 or q6k=1)q6=1.
```

```
EXECUTE.
```

*Jeg omkoder Q8.

```
if (q8a=1 or q8b=1 or q8d=1 or q8e=1 or q8l=1)q8_ny=1.
```

```
if (q8c=1 or q8f=1 or q8g=1 or q8h=1 or q8i=1 or q8j=1 or q8k=1)q8_ny=2.
```

```
if (q8m=1 or q8n=1 or q8o=1 or q8p=1 or q8q=1 or q8r=1 or q8s=1 or q8t=1 or q8u=1)q8_ny=3.
```

```
Variabel labels q8_ny 'Hovedarbeidsoppgavene'.
```

```
Value labels 1 'Arbeid og aktivitet' 2 'Familie' 3 'Annet'.
```

```
RECODE q8 (2=1) (SYSMIS=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q8_d1.
```

```
VARIABLE LABELS Q8_d1 'Familie'.
```

```
EXECUTE.
```

```
RECODE q8 (3=1) (SYSMIS=SYSMIS) (ELSE=0) INTO Q8_d2.
```

```
VARIABLE LABELS Q8_d2 'Annet'.
```

```
EXECUTE.
```

*hvor ofte krysset av arbeid - familie og andre oppgaver.

```
COUNT arbeid=Q8a Q8b Q8d Q8e Q8l(1).
```

```
VARIABLE LABELS arbeid 'Antall ganger krysset arbeidsrelatert'.
```

```
EXECUTE.
```

```
COUNT familie=Q8c Q8f Q8g Q8h Q8i Q8j Q8k(1).
```

```
VARIABLE LABELS familie 'Antall ganger krysset familierelatert'.
```

```
EXECUTE.
```

```
COUNT andre=Q8m Q8n Q8o Q8p Q8q Q8r Q8s Q8t Q8u(1).
```

```
VARIABLE LABELS andre 'Antall ganger krysset andre oppgaver'.
```

```
EXECUTE.
```

```
FREQUENCIES VARIABLES=arbeid familie andre.
```

*lage ny variabel som skiller 4 forskjellige arbeidsbakgrunner.

```
compute sektor1=0.
```

```
if ((familie GT 0) and (arbeid eq 0) and (andre eq 0)) sektor1=1.
```

```
if ((arbeid GT 0) and (familie eq 0) and (andre eq 0)) sektor1=2.
```

```
if ((andre GT 0) and (familie eq 0) and (arbeid eq 0)) sektor1=3.
```

```
variable labels sektor1 'Tidligere arbeidsområde'.
```

```
value labels sektor1 1 'Kun familiesaker' 3 ' Kun andre områder' 2 ' Kun arbeidsrelaterte saker' 0 'Blanding -bakgrunn fra 2 eller flere områder'.
```

Analysen av NAV-kontorene

```
REGRESSION
```

```
/MISSING LISTWISE
```

```
/STATISTICS COEFF OUTS CI R ANOVA COLLIN TOL CHANGE
```

```
/CRITERIA=PIN(.05) POUT(.10) CIN(95)
```

```
/NOORIGIN
```

```
/DEPENDENT Q10_reg
```

```
/METHOD=ENTER Q1_d Q3_D1 Q3_D2 Q4_D1 Q4_D2 Q4_D3 Q13_d1 Q13_d2
Q13_d3 Q22_d Q17b_d Q17c_d1 Q17c_d2 q6 Q54
/SCATTERPLOT=(*ZRESID,*ZPRED)
/RESIDUALS HIST(ZRESID) NORM(ZRESID)
/CASEWISE PLOT(ZRESID) OUTLIERS(3)
/SAVE PRED MAHAL COOK LEVER MCIN ICIN RESID SDBETA.
```

Analysen av Forvaltningsenhetene

```
REGRESSION
/MISSING LISTWISE
/STATISTICS COEFF OUTS CI R ANOVA COLLIN TOL
/CRITERIA=PIN(.05) POUT(.10) CIN(95)
/NOORIGIN
/DEPENDENT q11_reg
/METHOD=ENTER Q1_d Q3_D1 Q3_D2 Q4_D1 Q4_D2 Q4_D3 Q13_d1 Q13_d2
Q13_d3 Q22_d Q17c_d1 Q17c_d2 Q8ny_d1 Q8ny_d2 Q8ny_d3 Q17b_d
/SCATTERPLOT=(*ZRESID,*ZPRED)
/RESIDUALS HIST(ZRESID) NORM(ZRESID)
/CASEWISE PLOT(ZRESID) OUTLIERS(3)
/SAVE PRED MAHAL COOK LEVER MCIN ICIN RESID.
```