

Revidert prosjektbeskrivelse NAV-evalueringen

Innledning

Denne reviderte prosjektbeskrivelsen er skrevet på basis av Styringsgruppens vedtak 4.12.2006 der konsortiet ledet av Uni Rokkansenteret og konsortiet ledet av AFI begge ble anmodet om å revidere sine opprinnelige prosjektbeskrivelser med siktemål å utarbeide en felles søknad/prosjektbeskrivelse. En tentativ poengtering av de respektive søknaders styrker og svakheter ble meddelt i brev av 20.12.2006, og ytterligere utdypet på møte mellom representanter for konsortiene, styringsgruppen og Norges forskningsråd 16.1.2007. Styringsgruppen vedtok også at den reviderte prosjektbeskrivelsen skal ha en samlet ramme på 40 mill. kr. (mot 50 mill kr i utlysningsteksten). Utover den foreliggende prosjektbeskrivelse kan det søkes om, og via styringsgruppen utløses midler, til utdyping av problemstillinger som forskningsmiljøene som deltar i evalueringen ser utkrystalliserer seg i løpet av evalueringsprosjektets gang. I 2009 og 2010 ble prosjektet ytterligere revidert, først som følge av at prosjektet i 2009 ble tilført 1,7 millioner kroner til å studere de nye forvaltningsenhetene og arbeidsgivernes relasjon til NAV og dernest som følge av at BI sa opp sin konsortieavtale med Uni Rokkansenteret hva gjelder Modul 2.

Den reviderte prosjektbeskrivelsen har, med utgangspunkt i de to opprinnelige søknadsskisser, sju moduler. Hver modul ledes av en delprosjektleder. Prosjektet har også en overordnet prosjektleder plassert ved Uni Rokkansenteret, førsteamanuensis Anne Lise Fimreite. Overordnet prosjektleder skal ha et overordnet faglig ansvar for at evalueringen oppfyller sine målsettinger, mens delprosjektlederne har ansvar for framdrift og faglighet i sine respektive moduler. Kontakt mellom oppdragsgiver og evalueringsprosjektet skal i all hovedsak foregå mellom styringsgruppen og overordnet prosjektleder. I tilfeller der kontakten tar andre former skal prosjektleder holdes løpende informert om dette. Uni Rokkansenteret er prosjekthaver, og har i egenskap av det økonomisk og administrativt ansvar for evalueringen. Uni Rokkansenteret vil inngå konsortieavtaler med institusjonene som deltar i modulene.

Evalueringsopplegget

Det er et felles utgangspunkt i dette evalueringsopplegget at NAV-reformen er en forvaltningsreform. Dette innebærer at det er en reform hvor endringer i strukturer, prosedyrer, prosesser og personell er sentrale virkemidler. Men måten disse virkemidlene utnyttes på i NAV-reformen innebærer noe nytt i forhold til tradisjonelle forvaltningsreformer i og med at verken tradisjonell politisk styring eller markeds- og prismekanismer er enerådende. I stedet legger NAV-reformen opp til at staten, gjennom kontroll med kritiske ressurser og som ivaretager av grunnleggende helhetshensyn, legger til rette for ønsket endring. Dette evalueringsopplegget er en evaluering av implikasjonene av denne styringsformen: Reformens mål skal oppnås gjennom et samarbeid med kommunene og implementeres i ulike etater med ulike kulturer, verdier

og bemanning. Måloppnåelse er imidlertid også avhengig av samarbeid med aktører som NAV har liten direkte styring med, og hvor deler av oppgaveløsningen skjer via eksterne tjenesteleverandører.

Å evaluere NAV-reformen innebærer at vilkårene for å drive en aktiv forvaltningspolitikk i en slik kontekst må undersøkes. To forhold er da sentrale. Det første er evnen til å få utformet og gjennomført NAV-reformen i samsvar med reformens mål. Det andre er innsikt i sammenhengene mellom organisatoriske omstillinger og effektene for ansatte, brukere og klienter. Det første forholdet gjør at studier av reorganiseringsprosessene slik de kommer til uttrykk i beslutnings- og iverksettingsfasen, blir helt sentrale. Det andre forholdet gjør at oppmerksomhetene må rettes mot *resultat*, effekter og implikasjoner. Alle modulene i dette opplegget vil ha reformens målsetninger om *arbeidsretting*, *brukerretting* og *effektivisering* som basis i sine konkrete forskningsopplegg. De reviderte modulene vil i det følgende presenteres nærmere:

Modul 1: Velferdsmodell, styringssystem og NAV

Modulleder: professor Tom Christensen, UiO. Medarbeidere: professor Per Læg Reid, professor Anne Lise Fimreite, professor Paul G. Roness, førsteamanuensis Dag Runar Jacobsen alle UiB og (fra 1.2.2010) forsker Amund Lie, UiO.

NAV-reformen har stor betydning for den norske velferdsmodellen: Organisasjonsprinsippene som ligger til grunn i reformen griper inn i og utfordrer den måten modellen er bygget opp og styrt på; sentralt, lokalt og i forholdet mellom nivåene. Modul 1 vil være opptatt av problemstillinger som retter søkelyset mot denne tematikken.

Den norske velferdsmodellen er i stor grad organisert etter *sektorprinsipp*. Samordning mellom ulike sektorer og etater med relativt vanntette skott har som en følge av dette vist seg vanskelig i konkret politikktutforming. En grunn til det er at det finnes få organisatoriske enheter på sentralt hold med tverssektoriell samordning som oppgave. NPM-baserte reformer og tiltak som fristilling og nye styringsvirkemidler har bare forsterket trekk av en fragmentert sentralforvaltning (Christensen og Læg Reid 2003). Den norske velferdsmodellen har også et annet viktig trekk; den er basert på en *særegen arbeidsdeling* mellom stat og kommune: Staten vedtar, mens kommunene iverksetter, velferdspolitikken. Lokal tilpasning av velferdstilbud og -tjenester som kan bety ulikheter i tjenestetilbud er en side av dette. Statlig styring for å sikre likhet er en annen. Den statlige styringen har mange kjennetegn, men ett av de viktigste er at den, i tråd med det sentrale forvaltningsapparatets organisatoriske oppbygging, har utviklet seg til å bli svært sektorbasert. Det moderne statsvitenskap omtaler som multi-level governance (Bache og Flinders 2004), eller på norsk flernivåstyring, har i vår velferdsmodell i store deler av etterkrigstiden blitt utøvd gjennom *sektorforbindelser* internt i staten, men kanskje særlig mellom stat og kommune.

NAV-reformen griper inn i og utfordrer denne institusjonelle dynamikken, basert på samspillet mellom sektorielle og territorielle prinsipp, som har vært, og fremdeles er, så viktig i den norske velferdsmodellen. Et nøkkelbegrep for å forstå og studere disse utfordringene er nettopp *samordning*. I modul 1 vil vi være opptatt av *vertikal samordning*

internt i staten, men også i relasjonen mellom stat og kommune. Vi vil rette oppmerksomheten mot *horisontal samordning* mellom statlige sektorer og mellom sektorene i kommunene. Vi vil være opptatt av *samordning* både hva gjelder *politikkutforming* – som særlig finner sted på sentralt statlig hold, og *iverksetting og tjenesteproduksjon* – som i større grad finner sted på lokalt nivå. Konkret vil vi studere styringsrelasjoner mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og NAV-direktoratet, mellom NAV og andre sentrale forvaltningsorgan, og også innad i det nye NAV-direktoratet. Vi vil videre studere styringsrelasjoner mellom departement/direktorat sentralt, regionale enheter/spesialenheter og kommunene. Vi vil også være oppfattet av samhandlingen og samordningen mellom stat og kommune rundt det lokale NAV-kontor. Denne modulen, vil i forhold til de andre modulene som studerer lokalnivået, i særlig grad rette oppmerksomhet mot hvordan lokalpolitikernes muligheter til å utforme egen politikk, spesielt på sosialfeltet, påvirkes av NAV-reformen.

Modulen vil søke å avdekke i hvilken grad og hvordan reformens nye strukturelle styringsgrep bidra til å innfri dens hovedmål. Modulens hovedfokus vil derfor være *styringsmessig konsekvenser* av samordningsutfordringene: Er det slik at det gjennom NAV-reformen etableres en ny velferdssektor eller vil de tidligere etatsgrensene delvis opprettholdes, evt. med hvilke konsekvenser? Om det etableres en ny sektor; vil denne i kraft av sitt omfang og sin størrelse være så dominerende at det på sikt blir en ressurskamp mellom en *velferdsstat* og en type ”reststat”? Hvordan vil offentlig politikk i Norge påvirkes av dette? Vil den organisering og de organisasjonsprinsipp som er valgt i NAV føre til (ytterligere) standardisering av velferdstilbudet – også den delen av velferdstilbudet som prinsipielt er underlagt kommunalt selvstyre? Er det i det hele tatt mulig å bevare velferdsmodellens intensjon om lokal tilpasning av tjenestetilbudet i den organisasjonsmodell som velges i NAV? Vil i så fall et partnerskap mellom stat og kommune lokalt, slik det initieres i NAV-reformen, være framtidens velferdsmodell? Og, hva kan det i så fall bety for de politiske styringsmodeller vårt demokrati er basert på, og for makt og innflytelse i disse?

Temaene og problemstillingene som er skissert over vil konkret bli studert i fem *underprosjekt*. Underprosjekt 1 vil fokusere på organisasjonstenkning, styringsrelasjoner og konsekvenser på sentralt nivå. Prosessen frem til etableringen av NAV vil bli studert, herunder organisasjonstenkning og innflytelsesforhold, men også organisasjonsutforming og virkemåte/konsekvenser i den nye sentrale etaten, inkludert deltakelsesmønster, tillitsrelasjoner, konfliktdimensjoner, innflytelsesmønster internt i den nye velferdsetaten sentralt, mellom NAV og overordnet departement, mellom etaten og andre organ i egen sektor, og mellom etaten og andre sektorer vil bli kartlagt. Et opplegg for studier av sentrale arbeidstakerorganisasjoners oppfatninger av prosessene vil også inkluderes her. Kartleggingen – basert på dokumentstudier, surveys og intervjuer – vil være første skritt i analyser som har som målsetning å si noe om effekter av organisasjonsmodellene bl.a. på reformens måloppnåelse, og ikke minst om hvordan ulike styringsteknikker, som for eksempel mål- og resultatstyring, fungerer i praksis. Denne delen av prosjektet vil starte opp umiddelbart, og vil ha sin hovedtyngde de første tre år av evalueringen.

Underprosjekt 2 vil studere *lokalnivået*. Denne delen av prosjektet vil særlig være opptatt av de styringsmessige konsekvenser NAV-reformen kan tenkes å ha for

lokalpolitikken når ”staten flytter inn i kommunene”. Det datamessige utgangspunktet får dette prosjektet vil være den avtaledatabase som etableres gjennom modul 2. Vi vil her legge vekt på at ulike typer kommuner inkluderes i prosjektet. Spesielt vil det være viktig at kommuner med ulik organisering velges, men også størrelse, næringsstruktur og befolknings sammensetning vil være aktuelle variabler for å velge kommuner. Det vil være hensiktsmessig i en begrenset kvalitativ studie å velge kommuner i samråd med modul 3 og 4 og også med brukerdelen i modul 6. Selve den kvalitative datainnsamlingen lokalt vil også bli samordnet og samkjørt med disse modulene (se vedlegg 1). Underprosjekt 2 vil som de andre modulene som fokuserer på det lokale, starte relativt raskt for å dekke de første kommunene som etablerer NAV-kontor, men analysene i dette prosjektet bør også strekke seg inn i perioden 2009–2011 da alle kommuner har etablert NAV-kontor, og konsekvensene blir mer alment synlige.

Data og analyser gjort i de to foregående underprosjektene vil danne grunnlag for underprosjekt 3 som skal se nærmere på relasjonen mellom staten og kommunene, dvs. mellom den sentrale velferdsetaten og NAV-kontorene lokalt. De to foregående prosjektene vil i sin datainnsamling begge ha innlagt element som retter oppmerksomhetene mot flernivåstyring og konsekvensene for velferdsmodellen av NAV-reformen. En masterstudie av KSs rolle i avtaleutforming i relasjonen mellom stat og kommune starter nokså umiddelbart (våren 2007). Hoveddelen av dette underprosjektet vil først kunne ferdigstilles mot slutten av evalueringsperioden, men tematikken vil følges gjennom hele prosjektperioden gjennom de data som kontinuerlig samles inn i dette og de andre modulene.

Underprosjekt 4, baserer seg på sekundærdata og vil kontrastere NAV-reformen med utenlandske erfaringer, særlig fra Tyskland, Danmark, Storbritannia og New Zealand (landene er bl.a. valgt pga. ulikheter i velferdsmodell). Prosjektet vil starte opp relativt raskt og pågå i hele evalueringsperioden. Det femte underprosjektet studerer reform som styringsgrep, og sammenligner NAV-reformen med andre større styringsreformer (for eksempel sykehusreformen, kvalitetsreformen og forvaltningsreformen). Underprosjekt 5 vil være konsentrert til evalueringens slutfase.

Modul 2: Det lokale NAV-kontor

Modulleder: forsker 1, Jacob Aars, Uni Rokkansenteret i samarbeid med NSD (fram til 31.12.2009 var førsteamanuensis Kåre Hagen modulleder mens førsteamanuensis Lars Monkerud (begge BI) var prosjektmedarbeider).

Evalueringsens styringsdokumenter er klare på at det ønskes en dokumentasjon av reformens innføring på lokalt nivå, og det etterspørres kunnskap om hvorvidt og hvordan variasjon i lokale løsninger henger systematisk sammen med variasjon i oppnåelse av reformens hovedmål. Likeså er det viktig hensyn at det forskningsmessige arbeidet og dets progresjon skal kunne gi opphav til rask læring og muligheter for korreksjon i takt med reformens implementering. Dette delprogrammet retter fokus mot NAV-reformens etablering av en ny brukernær førstelinjetjeneste i form av et likeverdig partnerskap mellom staten og kommune (heretter kalt NAV-kontoret). Delprogrammet adresserer således hvordan Lov om arbeids- og velferdsforvaltningens (AVL) §13 og §14

blir gjennomført i praksis, først i pilotkommunene og deretter gradvis i alle landets kommuner fram til 2009.

Modulens overordnet mål er å etablere kunnskap om forekomst og form på sammenhenger mellom på den ene siden den konkrete praktisk-organisatoriske utformingen av det avtalebaserte partnerskapet mellom stat og kommune (*reformens horisontale integrasjon*) og på den andre siden *graden av realisering* av NAV-reformens hovedmål, når det tas hensyn til andre relevante forhold som også påvirker graden av arbeidsdeltakelse utover i landets kommuner: Er det slik at noen måter å organisere partnerskapet på er mer fordelaktig enn andre? Delprogrammets datagrunnlag og metodiske design er utformet slik at det skal være mulig å gi både en oppdatert, systematisk beskrivelse av hvordan den lokale autonomi faktisk utnyttes, og å danne grunnlag for analyser om sammenhenger mellom NAV-kontorenes organisering og effektene for brukerne.

Den empiriske ryggraden i modulen er oppbyggingen av et *avtalearkiv* som systematiserer informasjon om innholdet i de lokale avtalene. Det må forventes en betydelig variasjon i hvordan NAV-fylke og den enkelte kommune avtalefester styrings- og ledelsesstruktur, mål og resultatkrav, omfang av delegasjon og/eller overføring av myndighet, hvilke andre kommunale tjenesteområder som inngår utover lovens minstekrav, samhandling med andre tilleggende tjenester, strukturering av bruker-medvirkning og medbestemmelse fra ansatte, kompetanseutvikling, prinsipper for tvisteløsning mv. Denne variasjonen i formell struktur (som teknisk blir representert som variabler på kommunenivå kodet på grunnlag av avtalenes innhold) kan så kombineres med alle andre data med kommune som databærende enhet, i fire typer av analyser:

For det første muliggjøres *en beskrivende analyse* av om og hvordan ulike institusjonelle utforminger av NAV-kontoret varierer mellom ulike typer av kommuner (f.eks. definert ved data fra NSD's kommunedatabase) og mellom kommuner som står ovenfor ulikt nivå på objektivt målbart problempress (for eksempel definert ved data fra arbeidsmarkeds- og sosialstatistikk og ved å tilrettelegge data fra FD-trygd til kommunenivå). Denne typer av analyser vil imøtekomme utlysningens ønske om at Evalueringen skal *dokumentere prosessen*. For det andre muliggjøres en rask og forskningsøkonomisk effektiv *identifikasjon av NAV-kontorer med spesielle kjennetegn*. Denne form for stratifikasjon vil være et viktig (første) skritt for nærmere analyse av kommuner som oppnår svært gode (eller dårlige) resultater på en (eller flere) av reformens målsettinger. Denne metodikken vil imøtekomme utlysningstekstens ønske om at evalueringen skal frembringe kunnskap som kan gi grunnlag for *læring og korreksjon*. For det tredje, og i takt med at databanken etter hvert vil inneholde opplysninger om stadig flere av landets kommuner, muliggjøres *multivariate analyser* som vil kunne avklare betydningen av det enkelte NAV-kontors institusjonelle design på måloppnåelsen kontrollert for andre karakteristika ved den lokale befolkning og næringsliv. Denne delen av prosjektet vil samarbeide med og levere grunnlagsanalyser for effektevalueringen (modul 5, 6 og 7).

Graden av suksessfull organisering av et NAV-kontor må rimeligvis relateres til det lokale omfang av problemer som i utgangspunktet forelå. Antakeligvis vil det også være slik at hvor effektivt et bestemt institusjonelt design faktisk er, vil være betinget av *nivået* på problemer det skal jobbes med. For eksempel er det nærliggende å anta at hvorvidt

introduksjonsordningen for flyktninger integreres eller ikke i det lokale NAV-kontoret, kan forventes å ha høyst ulike virkninger avhengig av om det er mange eller få flyktninger i kommunen. En økt kunnskap om slike betingede (*samspills*-)effekter av institusjonelt design på måloppnåelsen, er viktig for å kunne imøtekomme utlysnings-tekstens ønske om økt innsikt om hvordan organisatorisk integrasjon faktisk virker. For det fjerde, ved alle valg av institusjonelle design foreligger det i regelen *trade-offs* mellom ulike målsettinger. Erfaringer fra Storbritannia antyder for eksempel at brukertilfredsheten kan synke når effektiviteten i arbeidsrettingen øker (Dowson 2004). Likeså kan den organisatoriske nedbyggingen av noen grenseflater aksentuere andre (f.eks. til helsetjenestene). Medarbeidertilfredshet kan være inverst forbundet med brukertilfredshet osv. Den databank og det design som bygges opp i denne modulen vil kunne identifisere slike mønstre av motsetninger mellom reformens ulike mål, – men vil ikke kunne finne de forklarende mekanismer. Til det trengs det ytterligere studier basert på mer kvalitative metodiske design.

Det avtalearkivet som bygges opp i denne modulen skal inneholde alle landets kommuner, hvor institusjonelle forhold (dvs. innholdet i de lokale avtalene) samles og kodes på en slik form at data om organisasjonsutforming kan kobles til kontekstuelle forhold (fra Kommunedatabasen) og til data over effekter på arbeidsintegrasjon og stønadsmønstre (på kommunenivå og regionalt). Enhetene kommer inn i basen fra det tidspunkt de inngår avtaler. Tidsdimensjonen fanges opp ved at endringer i avtaler legges inn. AFI's *organisasjonsdatabase* (se modul 3) skal bygges opp ved at et sett utvalgte kontorer ("lokale NAV-modeller") følges over tid, slik at det kumulativt vil foreligge et materiale som muliggjør en hypotesetesting av hvordan institusjonell variasjon kan påvirke måloppnåelsen. For å kunne tegne det totale nasjonale bildet skal dette suppleres med surveys og punktstudier.

Den viktigste forskjellen mellom dette avtalearkivet og AFIs organisasjonsdatabase er at AFI's opplegg er mer case-basert, hvor implementeringsprosessen i et mindre utvalg kontorer følges tettere over tid. Avtalearkivet gir mulighet for en kobling mellom institusjonelle karakteristika ved de lokale løsningene og grad av oppnåelse av reformens overordnede mål. Ved å ha hele landet med i basen, og ved å ha data på en form som gjør at de kan kombineres med alle andre datasett på kommunenivå, vil hovedmønstre og mer avvikende løsninger kunne identifiseres raskt og effektivt. Data samlet inn i hhv modul 2 og modul 3 komplementerer slik hver andre, og gir begge nyttige grunnlagsdata til effektanalysene tenkt gjennomført i modul 5, 6 og 7.

Modul 3: Lokal iverksetting

Modulleder: forskningsleder Tone Alm Andreassen, AFI, medarbeidere: seniorforsker Taran Thune og seniorforsker Knut Fossetøl, AFI, førsteamanuensis Annett Arntzen og forsker Karin Gustavsen Tvetene, Høgskolen i Vestfold, forskerne Arne Grønningsæter og Sissel Trygstad, Fafø.

Modulen om *Lokal iverksetting* fokuserer på iverksettingen av NAV reformen på lokalt plan, og på betingelser og prosesser som er sentrale for vellykket implementering av reformen. Evalueringen av den lokale iverksettingen analyserer fem hovedproblemstillinger som samlet gir grunnlag for mangefasetterte analyser av iverksettingsprosessen. De er organisert som egne underprosjekter for å sikre fokus, men vil ha et felles og

strukturert opplegg for innsamling av data. Data fra modulen skal samles i en *organisasjonsdatabase* som skal samordnes med avtalearkivet etablert gjennom modul 2. Organisasjonsdatabasen skal også anvendes i effektevalueringen. Evalueringen av den lokale iverksettingen skal både resultere i selvstendige analyser av iverksettingsprosessen, og muliggjøre effektevalueringen.

Data vil samles inn på tre måter, først gjennom eksplorerende *casestudier* av et utvalg kontorer, anslagsvis **18** kontorer som blir valgt ut fra struktur- og organisasjonsvariable. For å studere om lokale variasjoner i iverksettingen får betydning for måloppnåelsen, etableres et systematisk utvalg av case som har like/ulike rammebetingelser. Utvalget vil vi fortrinnsvis foreta i samarbeid med modul 2. For å fange opp iverksettingen over tid samples kontorer med oppstart i ulike år, og hvert case følges over tre år, anslagsvis med ett feltarbeid i året. For å muliggjøre rasjonell datainnsamling og sammenlikning på tvers av casene vil det i regi av AFI bli utviklet en strukturert caseprotokoll og et opplæringsopplegg for feltarbeidere (Yin 1994). Konkret vil datainnsamlingen i case-studiene organiseres ved at casene deles mellom prosjektmedarbeiderne, men at alle prosjektmedarbeiderne samler data til alle hovedproblemstillingene. Dette er nødvendig for å sikre en organisasjonsdatabase som kan nyttes i effektevalueringene, og det er nødvendig for å sikre at data fra casene som samles inn av ulike forskere, kan brukes til problemstillinger som skal bearbeides og analyseres av andre.

Videre vil vi gjennomføre *nasjonale kartlegginger* i form av spørreundersøkelser som følger opp problemstillinger identifisert gjennom casestudiene. Gjennom slike surveyer kan vi kartlegge utbredelse av implementeringsforløp, lokale løsningsmodeller og erfaringer med disse. Spørreundersøkelser er planlagt til ledere, ansatte, tiltaksarrangører, arbeidsgivere og sentrale samarbeidspartnere i helse- og utdanningssektoren, forutsatt at en del av disse gjøres i samarbeid med NAV og at NAV kan være behjelpelig med å framskaffe adresser. Surveyene vil dokumentere status for den nasjonale implementeringen av NAV-reformen, samt gi grunnlag for å teste ut hypoteser om sammenhenger mellom organisasjonsmodeller, arbeidsmetoder og effekter på måloppnåelsen i modulene 5, 6 og 7.

Endelig vil vi anvende *data* samlet inn gjennom etatens egen dokumentasjon, rapportering og registrering. Sentralt her er data bl.a. om etablering av NAV-kontorene, tidspunkt for oppstart, bakgrunn før og situasjon ved etableringen, om lokale satsinger og prioriteringer, om utviklingsarbeid og deltakelse i forsøk i samarbeid med andre etater og tjenester i feltet.

Datainnsamlingen, både den kvalitative og den kvantitative, vil så langt det lar seg gjøre samordnes med datainnsamlingen i de andre modulene i evalueringen – spesielt modul 1, 2 og 4.

Målet er primært en organisasjonsdatabase som er mest mulig heldekkende for alle landets NAV-kontorer, sekundært en database om et strategisk utvalg kontorer, i tillegg til case-kontorene der datainnsamlingen vil være spesielt omfattende.

Underprosjekt A) dreier seg om *organisatorisk integrasjon*. Formelt er NAV en fusjon av tidligere separate organisasjoner. Organisatorisk integrasjon er et bærende element i fusjonsprosesser og dreier seg om den prosessen hvor tidligere autonome organisasjoner integrerer sine strukturer, oppgaver og kulturer for å skape en ny organisasjon. Ofte framheves manglende organisatorisk og kulturell integrasjon som en hovedårsak til

hvorfor fusjoner mislykkes. Forskning fra fusjonsprosesser innen helse- og utdanningssektorene indikerer at integrasjonsprosessen kan ta svært mye lederfokus i mange år etter at fusjonen formelt er trått i kraft, på bekostning av tjenesteproduksjon (Yu m.fl. 2005).

Utvikling av integrerte formelle organisasjoner innebærer fokus på hvordan de lokale NAV kontorene utvikler nye organisasjonsmodeller, ledelsesmodeller, oppgave- og rollefordeling, og fysisk tilrettelegging av de integrerte kontorene. Målet er å empirisk kartlegge de organisatoriske grepene de lokale NAV kontorene tar for å utvikle en ny integrert organisasjon, hvordan denne prosessen ledes, og hvilke erfaringer ledere og de ansatte gjør seg med denne prosessen. I tillegg vil vi se på om de ansatte opplever kulturkonflikter og om de ansatte opplever at de tidligere Ateat, trygde-, og sosialetatene enhetene lever sine liv videre i NAV som et problem for integrasjonsprosessen på lokalt plan.

Empirisk sett vil den organisatoriske integrasjon ses på fra et prosessperspektiv hvor vi følger et utvalg kontorer over tid. Data vil samles gjennom observasjon av ledermøter og intervjuer med ledere og ansatte i casekontorene. Dette vil suppleres med survey data.

Underprosjekt B) dreier seg om *ivaretagelse av medarbeiderne under omstillingen*. Fusjonsprosesser kan oppleves som en dramatisk omstillingsprosess for ansatte, og det kan ha en rekke negative konsekvenser for enkeltpersoner og for organisasjonen (Enehaug og Thune 2007). Basert på en omfattende kunnskapsoppsummering har Seo og Hill (2005) har utviklet en modell som beskriver hvordan ulike stressorer virker i ulike stadier av fusjonsprosesser, og hva slags konsekvenser de får. Modellen kan brukes for å undersøke ansattes reaksjoner og arbeidsmiljøkonsekvenser i ulike faser av omstillingsprosessen. Forskning indikerer at medvirkning, selvbestemmelse og faglig utvikling er kritiske faktorer hvis omstillingen skal oppleves positivt av de ansatte (Grimsmo og Hilsen 2000; Karasek og Theorell 1990; Knardal 1998). Ansattes organisasjoner har ønsket å være aktive medspillere, og samarbeid med organisasjonene vil trolig ha betydning for at reformen skal lykkes (Skinnarland og Moland 2006). Vi vil studere hvordan ansatte og deres organisasjoner involveres i omstillingsprosessen, og hvilke konsekvenser omstillingsprosessen får for medarbeidernes mestring og arbeidsmiljø. I tillegg vil vi kartlegge om omstillingsprosessene er helsefremmende eller svekkende gjennom analyse av registerdata om utviklingen i sykefravær og utstøting hos de ansatte. Her kan vi sammenligne med andre statlige omstillinger. Modulen vil undersøke disse problemstillingene gjennom bruk av verktøy som AFI og FAFO har utviklet for å studere frontlinjepersonalets mestring og arbeidsmiljø.

Underprosjekt C) dreier seg om *brukerrettet oppgaveløsning*. Målet med NAV reformen er en formåls- og kostnadseffektiv tjenesteyting, som skal foregå innenfor lov- og regelverk, med medvirkning og rettsikkerhet for brukerne, og i et samarbeid med autonome aktører utenfor NAV. I arbeidssituasjoner hvor forventningene er store, saksmengden tilsvarende, samtidig som det er knapphet på tid og ressurser, kan ansatte utvikle tilpasnings- og mestringsmekanismer (forenkling/ rutinisering) som skaper avvik fra overordnede målsettinger (Lipsky 1980), og det kan ligge målkonflikter mellom brukerreting (medbestemmelse) og arbeidsretting (Alm Andreassen 2004). Samtidig kan disse mekanismene påvirkes av en hensiktsmessig og avlastende institusjonell,

organisatorisk og teknologisk infrastruktur. Vi vil studere hvordan oppgaveløsningen i de lokale NAV-kontorene faktisk utformes i lys av føringene fra nasjonal og lokal infrastruktur: utformingen av brukermøtene, avveiningene mellom mål og rundt valg av tiltak, bruken av eksterne tjenesteleverandører og tiltaksarrangører, samspillet og arbeidsdelingen med etatens spesialenheter og med kommunens øvrige sosialtjenester, utformingen av brukermedvirkning på individ- og systemnivå. Tilnærmingen til NAVs oppgaveløsning vil være typiske brukersaker, og hensikten er å få tak i hva som påvirker avgjørelsene i disse.

Datagrunnlaget etableres gjennom intervjuer med saksbehandlere i case-kontorene, samt observasjon av møter mellom ansatte, og mellom ansatte og brukere der saksbehandlingen diskuteres. Funnene vil bli fulgt opp i nasjonale spørreundersøkelser til de ansatte. Videre vil utvalgte tjenesteleverandører bli intervjuet, og et større utvalgt kartlagt gjennom survey. Det vil her være samarbeid med modul 1, 4 og 6.

Underprosjekt D) vil dreie seg om *relasjonen til arbeidsgiverne*. Grad av komplementaritet og gjensidig avhengighet mellom arbeidsgiverne og NAV-systemet blir av kritisk betydning for at reformen skal nå sine arbeidsrettingsmål. Mye tyder på at arbeidsgiverne utgjør en flaskehals når det gjelder å sysselsette personer med redusert funksjonsevne (Cimera 2002; Meager og Hill 2005), men at deres sosiale ansvar og rekrutteringsvilje kan påvirkes (Dale-Olsen m.fl. 2005; Midsundstad 2005; Spjelkavik m.fl. 2003). Det kan være en sammenheng mellom etatens evne til å besvare arbeidsgivernes ordinære rekrutteringsbehov, og arbeidsgivernes rekruttering av yrkeshemmede. Et spørsmål er om NAV-reformens samling av arbeid og pensjon, vil svekke etatens kompetanse om arbeidsmarkedet og orienteringen mot arbeidsgivere og næringsliv. For å besvare slike spørsmål ønsker vi å kartlegge a) hvordan NAV utformer sin politikk vis a vis arbeidsgiverne; b) arbeidsgivernes tilfredshet med NAV-systemets kvalifiserings- og formidlingsinnsats, samt c) fremskaffe mer kunnskap om hvilke forhold som påvirker arbeidsgivernes rekrutteringsatferd, i forhold til utsatte grupper. Kvalitative intervjuer av arbeidsgivere i casekontorene nedslagsfelt og en nasjonal spørreundersøkelse til arbeidsgivere vil danne datagrunnlaget.

Underprosjekt E) dreier seg om *NAV's samspill med helsetjenesten*. Mens utredningene og forsøksvirksomheten som ledet fram til NAV, har hatt fokus på samordningsbehov rundt personer som har mottatt sosialhjelp, har St.meld. nr. 9 (2006–2007) et sterkere fokus på personer med helseproblemer og behovet for koordinert innsats mellom NAV og helsetjenestene. Flere instanser har roller i rehabiliteringsprosesser, men ingen har tatt noe helhetlig ansvar for alle elementer i forløpet. Kommunene er pålagt å opprette en koordinerende enhet for rehabilitering, men denne yter ikke selv tjenester. NAV kan bli en sterk aktør i samspillet med helsetjenestene. Et spørsmål er derfor om NAVs sterke posisjon utøves slik at svake brukergrupper skyves over i helsetjenesten (kasteballsproblematikk), eller om det snarere oppleves som at helsetjenestens fragmentering representerer et hinder for godt arbeid med inkludering av utsatte grupper i arbeids- og samfunnsnivå. Empirisk sett vil studien av samspillet mellom NAV og helsetjenesten fokusere på to brukergrupper, muskel- og skjelettlidelser og psykiske lidelser, for å studere samspillet mellom NAV og helsetjenesten rundt disse. Kvalitative intervjuer og om mulig også survey til relevante aktører i helsetjenestene vil utgjøre datagrunnlaget, sammen med intervjuer av NAV egne medarbeidere.

Underprosjekt F) dreier seg om NAVs oppgaveløsning i *samspill med utdanningssystemet*.

Utdanningssystemet og NAV-systemet har flere grenseflater og overlappende målgrupper, særlig i forhold til personer med svak arbeidstilknytning og behov for utdanning og opplæring. Dette krever samarbeid med kommuner, fylker og stat om ungdom som faller ut av utdanning, voksne med rett til grunnopplæring (program for basiskompetanse) og realkompetansevurderinger. I tillegg vil karriereveiledning ofte kreve at utdannings- og yrkesveiledning sees i sammenheng, og et godt samarbeid med opplærings- og utdanningstjenestene. Spørsmålet blir: På hvilken måte vil etableringen av NAV-kontor påvirke og/eller endre samspillet med utdanningssystemet? For utsatte grupper er det særlig to arrangementer som peker seg ut når man skal fokusere på relasjoner mellom NAV og utdanningssystemet – den fylkeskommunale oppfølgings-tjenesten (Grøgaard m.fl. 1999) og opplæringstiltak knyttet til yrkesrettet attføring (Grøgaard 1998). Oppfølgingstjenesten omhandler videregående opplæring, mens voksenopplæring (inkludert ordinær skolegang som attføringstiltak og språkopplæring av etniske minoriteter) strengt tatt omfatter alle trinn i utdanningssystemet. Kvalitative intervjuer med koordinatorene i oppfølgingstjenesten og personer i utdanningssystemet som samarbeider med NAV, samt med NAVs medarbeidere, vil danne datagrunnlaget.¹

Modul 4. Nye yrkesroller i NAV-reformen

Modulleder: forsker 1 Even Nilssen, Uni Rokkansasenteret, medarbeidere forsker 1 Nanna Kildal og forskningsleder Ingrid Helgøy, også Uni Rokkansasenteret.

En viktig problemstilling i denne modulen er hvordan integreringen av tre ulike kunnskapssystemer faktisk skjer i NAV reformen. Både organiseringen av de nye velferdskontorene og målsetningen for etaten bygger opp om realiseringen av *arbeidslinjen*. Dannelse av en ny yrkesrolle vil være en hovedutfordring og forutsetning for fremming av målene om brukerretting og arbeidsretting i den nye velferdspolitikken. Hvordan realiseringen av nye målsetninger og yrkesroller i velferdspolitikken forløper, vil derfor til syvende og sist være en hovedindikator på hvorvidt den organisatoriske integrasjonen i NAV har vært vellykket eller ikke. Dette berører det viktige spørsmål om hvordan organisering fører til nytt innhold i den offentlige politikken og hvordan

¹ I 2009 fikk Modul 1 og 3 i oppdrag å studere forvaltningsenhetene i NAV. Modulene skal samarbeide om en studie av bakgrunnen for, gjennomføringen og konsekvensene av beslutningen om å organisere deler av NAV-forvaltningens virksomhet gjennom egne forvaltningsenheter og pensjonsenheter. Modul 1 vil primært arbeide med prosessene rundt enhetenes opprettelse og deres virkemåte sett fra det sentrale nivået, med vil også samarbeide med Modul 3 om intervjuer og survey på regional plan/fylkesplan. Modul 3 vil studere hvordan arbeidsdelingen og samarbeidet mellom NAV-kontorene og pensjons- og forvaltningsenhetene fungerer.

Modul 3 fikk også i oppdrag å studere arbeidsgivernes erfaringer med NAV-reformen. Arbeidsgivere skal intervjues om hva slags konsekvenser NAV-reformen har hatt for NAVs bistand til arbeidsgiverne og hvordan arbeidsgiverne mener NAV møter deres behov. Studien er lagt opp som en utvidelse av NAV-evalueringens Modul 3 som ser på NAV-kontorenes relasjon til arbeidsgiverne. Undersøkelsen ser på: Hvilke behov kommer arbeidsgiverne til NAV med, både når det gjelder rekruttering og omstilling og når det gjelder arbeidsgivernes bidrag til inkluderende arbeidsliv - å fastholde og integrere utsatte grupper? I hvor stor grad svarer NAV på arbeidsgivernes behov? I hvilken grad klarer NAV-forvaltningen å håndtere de utfordringene arbeidsgiverne står overfor når det gjelder økonomiske rammebetingelser og kompetansekrav? Underveis innebærer NAV-reformen en stor organisatorisk omstilling, særlig for de lokale NAV-kontorene. Omstillingen tar tid og ressurser. Hvordan påvirker omstillingen tilbudet til virksomhetene? Erfarer arbeidsgiverne etter hvert som omstillingen gjennomføres, at de får god bistand fra NAV-kontorene og arbeidslivssentrene?

institusjonene i seg selv legger føringer på ansattes tanke- og handlingsmønstre i gjennomføring av velferdspolitikken.

De *yrkesrollene* som gjennom reformen plasseres innenfor en og samme etat, er ulike. Arbeids- og velferdsetaten karakteriserer selv de tidligere yrkesrollene som *målorientert* i Aetat, *regelorientert* i trygdeetaten og *behovsorientert* i sosialtjenesten (jf. også Eckhoff og Jacobsen 1991). Undersøkelser har vist at samme yrkesgruppe i velferdsbyråkratiet kan fatte beslutninger med grunnlag i svært ulike hensyn (Terum 2003), og at beslutningslogikken i velferdsbyråkratiet kan være i konflikt med brukernes faktiske hjelpebehov (Helgøy, Ravneberg og Solvang 2003). Det er viktig å undersøke hvordan de etablerte, etatsvise mønstrene i ansattes oppgaveløsning, tenke- og handlemåter lar seg bygge ned, samtidig som en ny yrkesidentitet bygges opp.

Hvordan skal reformen lykkes med å etablere nye yrkesroller og samhandlingsformer med sine brukere? I NAV-reformen satses det på å utvikle en ny "veilederrolle" i en "lærende organisasjon" (NAVISEN, juni 2006). Basisopplæring skal tilbys alle ansatte. Den skal bl.a. skje på arbeidsplassen, nær brukeren og ved hjelp av opplæringsprogrammer. Man planlegger også å omforme sosionomutdanningen i tråd med reformens målsetninger, og man forutsetter en lokal tilpassing av arbeidsmetodikk i kommunene.

Sentrale spørsmål vil således være: I hvilken grad fører NAV-reformen til danning av nye verdier, holdninger og ferdigheter i tråd med målsetningene om arbeidsretting og brukerretting, og i hvilken grad oppstår det interne spenninger og motsetninger mellom profesjonelle identiteter? I hvilken grad oppstår det spenninger mellom den "nye" velferdsbyråkratiske yrkesrollen i NAV-systemet og brukerne med sine individuelle hjelpebehov?

Samarbeidet med og integreringen av den kommunale sosialtjenesten gjennom felles førstelinjekontorer, er en sentral del av reformen (Ot.prp. nr. 47 (2005–2006)). I den forbindelse skal det også innføres såkalte 'kvalifiseringsprogram' i sosialtjenesten (se "Handlingsplan mot fattigdom" (vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – statsbudsjettet) og St.meld. nr. 9 (2006–2007)). Programmene tar sikte på å styrke mulighetene for personer med langvarige og sammensatte hjelpebehov (langtids sosialhjelpsmottakere) til å komme i arbeid. I "Velferdsmeldingen" (St.meld. nr. 9 (2006–2007)) sies det at programmet blant annet skal være arbeidsrettet og bestå av arbeidsmarkedstiltak, opplæring og arbeidstrening, og at bedre avklaring og en tettere kobling mellom rett og plikt for deltakeren vil kunne bidra til en mer effektiv bruk av eksisterende ressurser. Kvalifiseringsprogrammene vil innebære en tettere kobling mellom sosialhjelp og arbeidsmarkedstiltak i den nye NAV-etaten. I hvilken grad påvirker bruk av slike program utviklingen av nye yrkesroller ved NAV-kontorene? Hvilken funksjon skal for eksempel legene ha som eksperter i fritak fra arbeidsplikten? Og i hvilken grad (og eventuelt på hvilken måte) påvirker kvalifiseringsprogrammene forholdet mellom borgernes rettigheter og plikter i velferdsstaten, og kommunenes muligheter for å utforme sin sosialpolitikk?

Prosjektet vil i sine analyser her anlegge et kvinneperspektiv på den måten at kvinnelige arbeidstakeres posisjon i NAV-systemet vil bli særlig fulgt. På brukersiden vil vi også være spesielt oppmerksomme på kvinners situasjon og behov i møtet med den nye etaten.

Konkret vil modulen ha fire metodiske elementer: 1) Dokumentanalyser av overordnede policydokumenter og NAVs opplæringsmateriell, herunder planer for endringer i utdanning og opplæring. 2) Kvalitative intervju med politikere, ansatte og brukere i utvalgte kommuner. 3) På grunnlag av disse intervjuene gjennomføres en spørreskjemaundersøkelse til ansatte og brukere i et større utvalg kommuner. Disse undersøkelsene skal dekke ansatte og brukere på alle områder i førstelinjetjenesten. Undersøkelsene gjennomføres to ganger i løpet av prosjektperioden (fortrinnsvis i 2008 og 2010) og resultatene rapporteres underveis. Valg av kommuner og opplegg vil under alle punkt i denne modulen bli samordnet og samkjørt med de andre modulene (særlig modul 1, 2 og 3) Det vil videre bli gjennomført kvalitative intervju med et mindre utvalg leger om eventuelle endringer i deres rolle i forbindelse med reformen.

Denne modul vil i særlig grad samarbeide med modul 3 "Lokal iverksetting". Prosjektene undersøker ulike sider av integreringen av de tre etatene på førstelinjenivå og mulighetene for å realisere de overordnede sosialpolitiske målene om økt arbeidsretting og brukerretting. Det empiriske arbeidet vil så langt det er hensiktsmessig samordnes med modul 1, 3 og 6 når det gjelder valg av case (kommuner), gjennomføring av kvalitative intervjuer og survey til ansatte.

Modul 5: Arbeidsretting – effektstudier

Modulleder, forsker Simen Markussen, Frischsenteret (frem til våren 2011 var seniorforsker Knut Røed, også Frischsenteret, modulleder).

Denne modulen har som siktemål å undersøke om NAV-reformen har bidratt til å nå målsettingen om å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad. Det empiriske grunnlaget for modulen er en omfattende registerbasert database som er bygget opp og bearbeidet ved Frischsenteret. Dataene inneholder komplett (avidentifisert) informasjon om den norske befolkningens arbeidsmarkeds- og trygdetilstander over tid (måned for måned) fra og med 1994, supplert med omfattende individopplysninger. Som et ledd i evalueringen av NAV-reformen vil det være nødvendig å oppdatere eksisterende datamateriale med nye årganger, og også legge til opplysninger med identifikasjon av saksbehandlende kontor (før og etter lokal sammenslåing). Med basis i et slikt materiale vil det være mulig å beskrive relativt detaljert hvordan strukturelle trekk ved ulike typer trygde- og sosialhjelpsforløp eventuelt har endret seg etter at NAV-reformen ble implementert rundt i landet. Som et ledd i forberedelse til den såkalte SATS-utredningen utarbeidet Frischsenteret en beskrivelse av slike forløp for perioden fram til år 2000, med vekt på varighetsfordeling, omfang og "timing" av aktive tiltak, gjentatte forløp, og fleretatsbruk (Fevang m.fl. 2004). Som en del av resultatevalueringen tas det sikte på å forlenge dataperioden fram til 2010 og utarbeide nye analyser, der hovedvekten legges på sammenligning av situasjonen før og etter lokal reform-implementering.

Analyse av NAV-reformens *kausale* virkninger på sysselsetting og stønadsbehov vil bygge på et datamateriale der opplysninger om lokal NAV-implementering *kobles direkte sammen med individuelle forløpshistorier* i registerdataene. Sentrale forklaringsfaktorer her er tidspunkt for etablering av lokalt NAV-kontor, utforming av lokal avtale (jf. modul 2), og trekk ved implementeringen av den lokale sammenslåingsprosessen og utforming av samarbeidet med andre etater (jf. modul 3).

Valg av utfallsmål kan i noen grad variere mellom ulike grupper NAV-brukere, men vil omfatte overganger til arbeid (ordinært eller subsidiert/skjermet) og utdanning, varighet fram til opphør av stønadsbehov, og eventuell varighet fram til nytt stønadsbehov oppstår. Effektanalysene vil være basert på en kvasiekperimentell tilnærming innenfor rammen av forløpsanalyse (hendelsesanalyse). Observasjonsenhetene vil være nye ”brukerforløp” som startes opp før, under og etter innfasing av NAV-reformen. Det kan være naturlig å skille mellom forløp som starter med henholdsvis arbeidsledighet, helseproblemer, eller behov for sosialhjelp. For hver av disse forløpstypene tenker vi oss å estimere en hasardratemodeller for konkurrerende risikoer, der det antas at overgangssannsynligheter til ulike tilstander avhenger av bl.a. følgende faktorer:

- observerte individuelle kjennetegn, slik som kjønn, alder, utdanning, arbeidserfaring, nasjonalitet, familiebakgrunn, bosted (fylke eller kommune), etc.,
- uobserverte individuelle kjennetegn, slik som motivasjon, evner, preferanser for arbeid/fritid etc.,
- kalendertid (konjunktursituasjonen, nasjonale prioriteringer, virkning av reformer som gjennomføres samtidig over hele landet),
- varighet av det pågående klientforløpet og eventuelle tidligere hendelser i forløpet (f.eks. tiltaksdeltakelse),
- institusjonelle trekk ved stønadssystemet og tiltaksapparatet klienten står overfor (i den grad trinnvis implementering/forsøksvirksomhet eller forsvarbare modellrestriksjoner gjør det mulig å skille dette fra andre kalendertidseffekter),
- status for den lokale NAV-implementering, herunder om sammenslåing er gjennomført eller ikke, egenskaper ved lokal avtale, og andre relevante trekk ved sammenslåingsprosessen.

Det er den siste gruppen av forklaringsfaktorer som står i søkelyset for dette prosjektet. Valg av forklaringsfaktorer og operasjonalisering i form av variabler vil bli bestemt på grunnlag av resultater fra prosessevalueringen og eventuelle testbare hypoteser som springer ut av denne. De øvrige forklaringsfaktorene vil i *denne analysen* først og fremst være med som kontrollvariabler. De må være med i modellen for å sikre at NAV-reformens eventuelle selvstendige effekter på stønadsforløpenes progresjon og utfall kan identifiseres og estimeres.

Prosjektet vil bli gjennomført i nært samarbeid med modul 6 (brukererfaringer) og modul 7 (effektivitet). Prosjektet vil bygge på resultater, hypoteser og data som genereres i modul 2 og modul 3.

Modul 6: Brukererfaringer

Modulledere: professor Hans Tore Hansen (2007–2009) og førsteamanuensis Arild Aakvik (2010–2012), UiB, og medarbeidere førsteamanuensis Liv Syltevik UiB, forsker Tor Helge Holmås Uni Rokkansenteret og stipenditat Kjetil Lundberg UiB.

Flere av målsettingene med NAV-reformen er myntet på brukerne. Målene er at det skal bli enklere for brukerne å forholde seg til etaten, brukerne skal få bedre og mer tilrettelagte tjenester tilpasset sine individuelle behov, flere skal komme i arbeid og

aktivitet, og etaten skal også mer generelt bidra til sosial og økonomisk trygghet. Modul 6 vil bidra til å belyse i hvilken grad disse målsettingene nås ved en kombinasjon av etnologiske studier av et avgrenset antall kontorer, og ved at det vil bli gjennomført brukerundersøkelser og registeranalyser hvor det fokuseres på sannsynligheten for å komme i arbeid for enkelte brukergrupper. Hovedfokus er således hvordan brukernes opplever samhandlingen med etaten og hvilke resultat deres møte med NAV-systemet gir.

Brukersurvey: Oppfølging, tilfredshet og fordelingsvirkninger. Denne delen av modulen vil ta utgangspunkt i ulike brukersurvey som vi vil få tilgang til via etaten (se vedlegg x), Mens etaten selv primært bruker disse surveyene for styringsformål, vil vårt utgangspunkt være at vi vil gjennomføre mer inngående analyser hvor siktemålet er å fange opp virkningen av NAV-reformen for ulike stønadsgupper. Sentrale spørsmål vi her være å vurdere i hvilken grad målsetninger som ”brukertilfredshet”, ”brukerorientering” og ”brukermedvirkning” blir oppfylt for ulike brukergrupper. Teoretisk kan ”brukertilfredshet” forstås som et kombinert resultat av brukernes forventninger til en tjeneste, tjenestenes kvalitet og den vurderingen som brukerne gjør av denne (jf. Andreassen og Lunde 2001; Hansen 2005; Oliver 1997). ”Brukeorientering” innebærer at brukerne får oversikt over hva de kan forvente med hensyn til rettigheter og tjenester, og at forvaltningen skal være lydhør i forhold til brukernes behov og forutsetninger. Idealet er at alle like saker skal behandles likt (rettighetsaspektet), samtidig som alle saker og personer skal behandles individuelt og spesielt (brukeraspektet). ”Brukermedvirkning” tilsier at brukere skal ha innflytelse på beslutningsprosesser og utforming av tjenestetilbudet som angår dem. Som en motsats til brukeridealet står terskelteorien som reiser spørsmål ved de fordelingsmessige skjevheter mht forvaltningens beslutninger og disposisjoner (jf. Bleiklie 1997; Bleiklie m.fl. 1980). Undersøkelsen vil kartlegge *objektive forhold* som ventetid, oppfølgingsvirksomhet, tiltak og planarbeid etc.; *subjektive størrelser* som brukernes forventninger, holdninger, opplevelser og vurderinger av etatens og dens ulike tjenester; brukernes opplevelser av i hvilken grad forvaltningen er lydhør ovenfor deres behov, om de blir orientert om rettigheter og plikter, og om de opplever at de blir møtt ut fra sine egne forutsetninger og vilkår; og kartlegging av faktorer som kjønn, utdanningsnivå, innvandrerbakgrunn og tidligere erfaringer med etatene. Etter hvert som det kommer flere undersøkelser i perioden vil tidsmomentet bli en viktig del av designet for undersøkelsene. For å spare ressurser er vi opptatt av å få til et godt samarbeid med etatens og de undersøkelsene som de gjennomfører (se vedlegg 1). Det er innleddet samtaler med NSD om at de forestår arbeidet med å samordne, tilrettelegge og dokumentere etatens brukerundersøkelser for forskningsformål.

Caseorienterte studier med et nedenfra-perspektiv. Det er velkjent at politiske målsettinger kan være tvetydige og motsetningsfylte, og at det kan være store forskjeller mellom politiske idealer og den virkeligheten som brukerne opplever og erfarer. Sosiale grupper kan ha oppfatninger, verdier og holdninger som gjør at tiltak og tjenester ikke fungerer som tilsiktet (Taylor-Gooby og Daguerre 2004). For å fange opp slike ”brukerrasjonaliteter” kreves det inngående *kvalitative undersøkelser* som bringer fram brukenes forståelser, deres livssituasjon og hvordan de opplever møtet med ”bakkebyråkratiet”. Denne modulen vil velge ut tre strategiske case blant alle NAV-

kontorene. Hensikten med å velge flere case, er å se hvordan valg av ulike løsninger kan gi ulike brukererfaringer. Valg av kontorer vil bli foretatt i samarbeid med de andre modulene. Denne delen av prosjektet vil være en etnografisk studie av brukernes møte og erfaringer med NAV-kontorene, og målet er å komme så tett som mulig på brukernes situasjon og erfaringer. Metodisk vil deltagende observasjon og biografiske intervjuer bli benyttet. Siden situasjonen til brukerne er ulik, velges noen brukergrupper. Aktuelle grupper er: innvandrere, eldre (55+) som har mistet jobben, kvinner, ressurs svak ungdom, enslige forsørgere og personer med sammensatte rus- og helseproblemer. Sammenligning av erfaringer til ulike grupper vil gi verdifull innsikt i og hvordan ulike valg i organiseringen av NAV-kontorene virker inn på brukernes livssituasjoner, og i utviklingen av brukerrollen i det nye velferdssystemet. Denne modulen vil komme i gang så tidlig som mulig, dette både for å følge implementeringsprosessen, men også fordi denne type studier kan bidra til å reise nye problemstillinger og spørsmål som kan forfølges av blant annet registerbaserte undersøkelser.

Registerbaserte undersøkelser av sannsynligheten for å komme i arbeid. Denne delen av evalueringen innebærer analyser av hvordan forholdet mellom arbeid og trygd utvikler seg for ulike grupper på arbeidsmarkedet før og etter NAV-reformen. Metodisk er det problematisk å påvise rent kausale effekter av reformen, først og fremst fordi det er vanskelig å avgjøre i hvilken grad observerte endringer kan tilskrives reformen eller andre forhold. I tillegg er NAV en reform som åpner opp for til dels store lokale variasjoner. Å finne klare og målbare tilstandsendringer stiller dermed svært store krav til data og design.

Analyser av registerdata basert på uttak fra FD-trygd vil bli benyttet. FD-trygd har informasjon helt tilbake til 1992 og er således godt egnet for å følge utviklingen over tid. Det vil bli lagt opp til flernivåanalyser hvor registerbasert informasjon om stønadsmottakere vil bli koblet til opplysninger om det enkelte NAV-kontor (fra avtalararkivet som beskrevet i modul 2). NAV-reformen blir implementert på forskjellige tidspunkt i de ulike kommunene. Dette gir oss en unik mulighet til analysere effekten av reformen kontrollert for en rekke observerbare dimensjoner, fordi vi kan observere individ før og etter reformen på samme tid, men i forskjellige kommuner (s.k. kvasisperimentelt forskningsdesign).

Opplysninger om det enkelte NAV-kontor, saksbehandlernes mål og insentiver, osv. er opplagt av interesse, men er sjelden tilgjengelig i registerbaserte evalueringsstudier. Vår tilgang til kontordata (kombinert med den rike tilgangen på individkarakteristika) vil alene være et interessant bidrag til litteraturen på feltet (se for eksempel Heinrich (1999), Heckman m.fl. (1997, 2002)). I tillegg vil vi selvsagt sammenligne kontor- og saksbehandlereffekter i forhold til om reformen er implementert eller ikke.

Prosjektet vil konsentreres om analyser av hvordan reformen virker inn i forhold til jobbsannsynligheter for utsatte grupper som også skal belyses via casestudiene: Kvinner, innvandrere, ressurs svak ungdom, eldre arbeidstagere, sosialklienter og ulike grupper av trygdemottakere før og etter implementeringen av reformen. Ut fra et kjønns- og integreringsperspektiv er det for eksempel interessant å undersøke om samlokaliseringen og enhetlige tjenester bidrar til at kvinner i hjemmebaserte tjenester blir omskolert og kommer i nye yrker framfor at de blir uførepensjonert. Den andre delen gjelder trygd-

og arbeidsforløpene til sosialhjelpsmottakere. Det er viktig å evaluere effektene for denne gruppen, da den har vært sentral mht den uønskede ”kasteballsproblematikken”.

Foruten at det vil være faglig nærhet mellom problemstillingene som blir tatt opp i disse registeranalysene og brukerundersøkelsene og de etnografiske undersøkelsene av et utvalg NAV-kontorer, vil det også være et naturlig samspill og samarbeid mellom denne delen av prosjektet og modul 5. Å få til gode løsninger mht koblinger mellom individ og kontordata vil blant annet være felles utfordringer. Både FD-trygd og databasen på Frischsenteret henter sine data fra administrative registre som tilrettelegges og delvis produseres i SSB. For å kunne anvende disse registrene til forskningsformål, kreves det omfattende kompetanse både i håndtering av data og bruk av mikroøkonometriske modeller. Datatilfang og -organisering, metodisk og tematisk tilnærming er nær nok til at vi ha nytte av samarbeid, og der det er hensiktsmessig, vil vi organisere oss med felles forfatterskap. I de fleste sammenhenger vil det likevel være naturlig å organisere prosjektene i våre respektive moduler, men slik at det kastes gjensidig lys over de respektive analysene. Å slå fast om våre to databaser og våre ulike modeller gir like eller forskjellige resultater er en viktig form for kvalitetssikring i denne typen evaluering, og vil kunne være en viktig kilde til metodisk og datamessig videreutvikling.

Modul 7: Effektivitet – DEA-analyser

Modulleder, seniorforsker Sverre Kittelsen, Frischsenteret, medarbeider professor Finn Førsund, UiO.

Spørsmålet om NAV-reformen har bidratt til en mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning er i siste instans et spørsmål om en får mer *sysselsetting og velferd* ut av hver krone brukt. Ofte finnes ikke tilfredsstillende resultatmål, eller i det minste ikke for alle virksomhetens målsettinger, og en vil da oftest i stedet operasjonalisere produktivitet som forholdet mellom *tjenesteproduksjon* og ressursbruk. Begge disse innfallsvinklene vil kunne analyseres innenfor modulen, ved at en kan trekke på modul 5 om arbeidsretting og modul 6 om brukerreting for resultatmål som er kontrollert for heterogeniteten blant brukerne, og dessuten på etatenes egne tellinger for mål på tjenesteproduksjonen. Gjennomføring av prosjektet vil i første fase omfatte en datakartlegging og datainnsamling knyttet til:

- Ressursbruk: arbeidskraft, lokaler, innkjøp av tjenester osv.
- Tjenesteproduksjon: antall formidlinger, antall på tiltak, antall trygdeutbetalinger, antall saker behandlet osv.
- Resultatmål: velferdsmål knyttet til sysselsetting, brukerreting og lignende som i stor grad vil være sammenfallende med databehov i andre moduler.
- Forklaringsvariable: Tidspunkt for implementering, avtaler, lokal iverksetting osv.

Faktiske analyser av effektivitet og produktivitetsutvikling vil ikke kunne finne sted før det er gått noen år. Dette arbeidet vil omfatte:

- DEA-analyse av forholdet mellom ressursbruk og tjenesteproduksjon ved hvert NAV-kontor
- DEA-analyse av forholdet mellom ressursbruk og resultatmål der disse finnes

- Regresjoner med produktivitetsmål som avhengig variable og med ulike forklaringsvariable.

På grunn av den reduserte budsjettammen vil det neppe bli plass til utvikling av enhetlige metoder knyttet til bruk av resultatmål og tjenesteproduksjonsmål i en felles analyse, slik det var lagt opp til i den opprinnelige søknaden. Blant problemstillingene som bør analyseres er om NAV-reformen har bidratt til økt produktivitet i sektoren. Her vil variasjonen mellom de enkelte NAV-kontorene i tidspunkt for implementering, avtaler med kommunene og lokale løsninger i iverksettingen være viktig som forklaringsfaktorer, og en vil i stor grad kunne trekke på modul 2 og modul 3, både for å skaffe data til forklaringsvariable og for å generere hypoteser som vil kunne testes i effektivitetsanalysen. Blant viktige problemstillinger er om det er motsetninger mellom produktivitet og andre målsettinger som arbeidsretting, brukerretting, distriktspolitikk og lignende, eller om bedret ressursutnytting tvert om er en forutsetning for å oppnå andre målsettinger.

Videre vil det være av interesse å se på om eventuelle endringer har kommet som et resultat av at enhetene har blitt mer effektive i forhold til den best mulige produktiviteten, eller om det er selve mulighetsområdet (fronten) som er endret gjennom reformen. Av særlig interesse for evalueringen av NAV-reformen er dessuten om sammenslåingen av enheter med ulike tjenesteprodukter i seg selv bidrar til økt produktivitet gjennom samdriftsfordeler, eller om det tvert i mot er spesialiseringsfordeler i denne formen for tjenesteproduksjon. Her har forskere ved Frischsenteret bidratt med metodeutvikling i forbindelse med analyser av norske domstoler i Kittelsen og Førstund (1992), og av norske sykehus i nyere evalueringsarbeid for helsedepartementet i Magnussen og Kittelsen (2003).

Mens en i privat sektor verdsetter produksjonen ved å bruke priser, finnes det som oftest ikke priser på tjenesteproduksjonen i offentlig sektor. En trenger da metoder for å veie sammen ulike tjenester, og det er utviklet metoder basert på estimater av produksjonsmulighetsrommet eller produktfunksjoner definert over kvantum alene, eller alternativt på kostnadsfunksjoner hvis en har priser på innsatsfaktorer men ikke tjenestene. Frischsenteret har vært aktivt med i utvikling av metoder for å anslå produktivitetsendringer over tid basert på produkt- og kostnadsfunksjoner, og på å dekomponere slike endringer i effektivitetsendringer og frontendringer. Med frontendringer menes her endring i produktiviteten til det best mulige eller "best practice", og med effektivitetsendringer menes hvordan hver enhet gjør det i forhold til det best mulige, jf. for eksempel Førstund og Kittelsen (1998).

Det finnes ulike metoder for å estimere produkt- og kostnadsfunksjonene som mål for produktivitetsendringer og for effektivitetsnivå må baseres på, og en ikke-parametrisk metode kjent som Data Envelopment Analysis (DEA) har hatt økende popularitet de siste årene. Imidlertid har det statistiske grunnlaget for slike metoder vært svakt inntil Simar og Wilson (1998) foreslo å bruke bootstrapping for å angi usikkerheten til resultatene. Ved Frischsenteret er bootstrapping benyttet i alle nyere analyser til å angi kofidensintervall for anslagene på effektivitet og produktivitet, bl.a. i en fersk analyse av produktivitetsendringene ved norske skattekontorer i Førstund m.fl. (2006). I en analyse av norske allmennleger Kittelsen, Kjæserud og Kvamme (2001) har dessuten Frischsenteret utviklet metoder for å utnytte individvariasjon blant pasientene,

på samme måte som en her vil kunne trekke på individuelle forløp til å korrigere for heterogenitet blant brukerne til NAV. Fordi en rekke forhold av betydning for effektivitet vil variere systematisk mellom land vil det ikke være mulig å bruke komparative metoder på den kvantitative effektivitetsanalysen.

Kittelsen og Førsvund (2001) gir en oversikt over effektivitetsanalyser utført i Norge fram til 2000. Mens det i Torp, Edvardsen og Kittelsen (2000) er gjennomført en DEA-analyse av arbeidskontorer i Norge, kjenner en ikke til tilsvarende arbeider om trygdekontorer eller sosialkontorer. En første oppgave for modulen må derfor i samarbeid med representanter for sektoren være å klarlegge om de dataregistreringer som allerede finner eller vil finne sted er tilstrekkelige til å gjennomføre analysene, og eventuelt foreslå forbedringer i denne registreringen. Modulen vil bli gjennomført i nært samarbeid med Modul 5 (arbeidsretting). Modulen vil bygge på resultater, hypoteser og data som genereres i Modul 2 og Modul 3 og Modul 6.

Samlet oppsummering av NAV-evaluering

De sju modulene presentert her vil samlet belyse styrings- og systemkonsekvenser av en så omfattende forvaltnings- og velferdsreform som NAV-reformen. Modulene vil kartlegge organisatoriske løsninger på alle nivå, men også organisatoriske utfordring så vel lokalt som regionalt og sentralt vil bli studert. Iverksettelsesprosesser på alle nivå i NAV-systemet vil bli analysert. Det samme vil yrkesroller og utdanningstilbud i endring. Reformens effekt på arbeidsmarkedet, på brukernes opplevelser og på effektiviteten i tjenesteproduksjonen vil bli både kartlagt og analysert. Flere av modulene retter oppmerksomhet mot særlige grupper, f.eks. grupper som er særlig utsatt i forhold til arbeidsmarkedet; minoriteter, innvandrere eller andre, og deres særlige behovene i forhold til NAV. Sammen vil de sju modulene si mye om så vel prosessene rundt etableringen av NAV som om resultat og implikasjoner av reformen.

Selv om dette er en stor og omfattende evaluering er det noen sider ved måldokumentet som ikke i like stor grad er dekket inn i modulene her. Evalueringsopplegget vil i liten grad belyse brukermedvirkning på systemnivå. Den betydningen valg og utforming av IKT-løsninger kan tenkes å ha for så vel organisatoriske forhold som for måloppnåelse er ikke dekket inn. Heller ikke mer overordnede studier av betydningen av å koble ulike typer register i offentlig sektor (knyttet til for eksempel personvernproblematikk) er det lagt opp til. Selv om det berøres i modulene 1 og 3 er ikke utforming av spesialenheter og relasjonen mellom disse og NAV lokalt eksplisitt viet oppmerksomhet i evalueringsopplegget. Lokalpolitikernes erfaringer målt på andre måter enn via casestudier i utvalgte kommuner er det ikke lagt opp til å studere. Det er heller ikke utformet et opplegg for å kartlegge og analysere NAVs omdømmebygging i etableringsfasen eller senere i konsolideringsfasen.

Litteratur

- Alm Andreassen, T. (2000): ”Brukermedvirkning en strategi for demokratisering i helse og sosialsektoren?”, i E. Markussen (red): *Menneskeverd: Funksjonsbeinet i Norge*. Oslo: Ad notam, Gyldendal.
- Alm Andreassen, T. (2004) ”Brukermedvirkning i praksis: faglig fortolkning av politiske mål”, i R. Dahle og K Thorsen (red.): *Fra politikk til praksis: velferdstjenester i endring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andreassen, T.W. og T.K. Lunde (2001): *Offentlige tjenester: prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget..
- Bache, I. og M. Flinders (2005): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Bleiklie, I. (1997): *Service regimes in public welfare administration: case studies of stree-tlevel bureaucrats and professionals as decision makers*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bleiklie, I., F. Holmer Hoven, K. Dahl Jacobsen og T.Ø. Jensen (1980): *Forskning for svakstiltes forhold til forvaltningen*. Arbeidsrapport nr. 1. Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonsvitenskap, Univeristetet i Bergen.
- Bratberg, E. og K. Vaage (2000): “Spell durations with long unemployment insurance periods”, *Labour Economics*, 7 (2): 153–180.
- Bratberg, E., A. Grasdahl og A.E. Risa (2002): “Evaluating social policy by experimental and nonexperimental methods”, *Scandinavian Journal of Economics*, 104 (1): 147–171.
- Bratberg, E., T.H. Holmås og Ø. Thøgersen (2004): “Assessing the effects of an early retirement program”, *Journal of Population Economics*, 17 (3): 387–408.
- Christensen, T. og P. Lægred (red.) (2001): *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. og P. Lægred (red.) (2006a): *Autonomy and Regulation. Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Christensen, T. og P. Lægred (2006b): “Whole-of-government approach to public reform – regulation of performance inside government?”, Paper presented at “A Performing Public Sector: The Second Transatlantic Dialogue”, Leuven 1–3 June, 2006.
- Christensen, T., A.L. Fimreite og P. Lægred (2006): “Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-ordinating diverse public organisations”. Paper to be presented at “The coordination of public sector organizations in the era of joined-up government and marketization”, EGPA Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference, Bocconi University, Milan, 6–9 Sep, 2006.
- Christensen, T. P. Lægred, P.G. Roness og K.A. Røvik (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Cimera, R.E. (2002): “The monetary benefits and costs of hiring supported employees: a primer”, *Journal of vocational rehabilitation*, 17 (1): 23–32.
- Dahl, S.-Å., H.T. Hansen og M.M. Olsen (2006): “Sickness absence among immigrants in Norway”, Paper “ESPAnet Conference”, 21–23 September, 2006, University of Bremen, Germany.
- Dahl, S.-Å., Ø.A. Nilsen og K. Vaage (2000): “Work or retirement? Exit routes for Norwegian elderly”, *Applied Economics*, 32 (14): 1865–1876.
- Dahl, S.-Å., Ø.A. Nilsen og K. Vaage (2003): “Gender differences in early retirement behaviour”. *European Sociological Review*, 19 (2): 179–198.
- Dale-Olsen, H., I. Hardoy, A. Storvik og H. Torp (2005): *LA-avtalen og yrkesaktivitet blant personer med redusert funksjonsevne*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Dowson, House og Sanderson (2004): *Jobcentre Plus Consumer Satisfaction 2003*, Research report No 192. Department for Work and Pensions.

- Eckhoff, T. og K. Dahl Jacobsen (1991): *Rationality and responsibility in administrative and judicial decision-making*. København: Munksgaard.
- Egeberg, M. (red.) (2006): *Multilevel Union Administration: The Transformation of Executive Politics in Europe*. London: Palgrave.
- Etzioni, A. (1999): "The Good Society", *The Journal of Political Philosophy*, 7 (1).
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2005): "The regulatory state and the executing municipality – Consequences of public sector reform in Norway", Working Paper 7/2005. Bergen: Rokkan Centre.
- Førsund, F. og S.A.C. Kittelsen (1998): "Productivity development of norwegian electricity distribution utilities", *Resource and Energy Economics*, 20: 207–24.
- Førsund, F., S.A.C. Kittelsen, F. Lindseth og D.F. Edvardsen (2006): "The tax man cometh – but is he efficient?", *National Institute Economic Review*, (197): 106–19.
- Giddens, A. (1998): *The Third Way*. Cambridge: Polity Press.
- Grimsmo, A. og A.I. Hilsen (2000): *Arbeidsmiljø og omstilling*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Grogaard, J.B. (1998): *Ordinær skolegang for yrkesbemmede. Effektevaluering basert på sammenligning med hospiteringstilskottet*. Oslo: Fafo.
- Grogaard, J.B., T. Midtsundstad og M. Egge (1999): *Følge opp – eller forfølge?: evaluering av oppfølgingstjenesten i Reform 94*. Oslo: Fafo.
- Hansen, H.-T. (1997): *Trygd – en midlertidig bro, eller en vei ut av arbeidsmarkedet?* Avhandling, dr.philos. Bergen: Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Hansen, H.-T. (red.) (1999): *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*, SNF-rapport 12/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Hansen, H.-T. (2005): "Arbeidslediges tilfredshet med A-etat", *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 8: 160–178.
- Hansen, H.-T. og M. Kvalvåg (2003): "Fra servicehierarki til servicearena? Trygdefunksjonærers oppfølging av sykmeldte", *Tidsskrift for velferdsforskning*, (4).
- Hansen, H.-T. og G. Rusten (2005): "Arbeidskontorenes kontakt med næringslivet", *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 8 (1): 34–47.
- Hatland, A. og A.W. Pedersen (2006): "Er sosialhjelp et effektivt virkemiddel i fattigdomsbekjempelsen?", *Tidsskrift for velferdsforskning*, 8 (2): 58–73.
- Heckman, J., C. Heinrich og J. Smith (1997): "Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies", *The American Economic Review*, 87 (2), Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association: 389–395.
- Heckman, J.J., C. Heinrich og J. Smith (2002): "The Performance of Performance Standards", *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 778–811.
- Heinrich, C.J. (1999): "Do Government Bureaucrats Make Effective Use of Performance Management Information?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9 (3): 363–393.
- Helgøy, I. (1999): "Forvaltningen av trygden", i H.-T. Hansen (red.): *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*, SNF-rapport 12/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Helgøy, I., B. Ravneberg og P. Solvang (2003): "Service Provision for an Independent Life", *Society & Disability* 2003, vol. 18 no 4, 471-481.
- Hill, M. og P. Hupe (2002): *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage.
- Karasek, R. og T. Theorell (1990): *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*. New York: Basic Books.
- Kildal, Nanna (red) (2001): *Den nya sociala frågan. Om arbete, inkomst och rättvisa*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Kildal, N. (2006): "Inledning – en ny väg för välfärdsstaten?", i N. Kildal (red.): *Den Nya kunnskapsstatus om velferdskontrakter*, ISF-rapport R 2006:007. Oslo: ISF.

- Kittelsen, S.A.C. og F.R. Førsum (2001): "Empiriske forskningsresultater om effektivitet i offentlig tjenesteproduksjon", *Økonomisk forum*, (6): 22–29.
- Kittelsen, S.A.C. og F.R. Førsum (1992): "Efficiency analysis of norwegian district courts", *Journal of Productivity Analysis*, 3: 277–306.
- Kittelsen, S.A.C., G.G. Kjæserud og O.J. Kvamme (2001): "Errors in survey based quality evaluation variables in efficiency models of primary care physicians", Memorandum. 24. Oslo: Department of Economics, University of Oslo.
- Knardal, S. (1998) *Kropp og sjel: psykologi, biologi og helse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lipsky, M. (1981): *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Magnussen, J. og S.A.C. Kittelsen (2003): "Economies of scope in norwegian hospital production – a dea analysis", 8. Oslo: Health Economics Research Programme at the University of Oslo (HERO).
- March, J.G. og J. P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions*. New York: The Free Press.
- Meager, N. og D. Hill (2005): *The labour market participation and employment of disabled people in the UK: report prepared for AFI and FAFO's project "Disabled, Working Life and Welfare State"*. Brighton: The Institute of Employment Studies.
- Midtsundstad, T. (2005) "Virksomhetenes sosiale ansvar", i H. Torp (red.): *Nytt arbeidsliv: medvirkning, inkludering og belønning*. 154–171. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Rothstein, B. (2002): *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logikk*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rusten, G. og H.T. Hansen (2003): *Langtidsledighet: Et bruker og etatsperspektiv*, SNF-rapport 54/02. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning.
- Simar, L. og P.W. Wilson (1998): "Sensitivity analysis of efficiency scores: How to bootstrap in nonparametric frontier models", *Management Science*, 44: 49–61.
- Skinnarland, S. og L. Moland (2006): *Lokale arbeids- og velferdskontor: ansattes perspektiver på etablering av en felles førstelinje i den nye NAV-reformen*. Oslo: Fafo.
- Slettebø, T. og S. Seim (2001): "Brukermedvirknings kår under nye rammebetingelser i barnevernet", i I.M. Sandbæk (red): *Fra mottaker til aktør: brukernes plass i praktisk sosialt arbeid og forskning*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland og T. Skarðhamar (2003): *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet: inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Taylor-Gooby, P. og A. Daguerre (2004): *Welfare reform and the Management of Social Change*. European Commission, Research on Social Science and Humanities.
- Terum, L.I. (2003): *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget
- Torp, H., D.F. Edvardsen og S.A.C. Kittelsen (2000): *Evaluering av formidling. En effektivitetsanalyse av arbeidskontorenes samlede virksomhet basert på dea*, Report. 8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- White, S. (2003): *The Civic Minimum. On the Rights and Obligations of Economic*
- Yin, R.K. (1994): *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.
- Yu, J., R.M. Engleman og A.H. Van de Ven (2005): "The integration journey: an attention-based view of the merger and acquisition integration process", *Organization studies*, 26 (10): 1501–1528.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2003): *Borgerens kontraktliggørelse*. København: Hans Reitzels.
- Aakvik, A. (2003): "Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway", *Empirical Economics*, 28 (3): 515–533.
- Aakvik, A., J.J. Heckman og E.J. Vytlačil (2005): "Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs", *Journal of Econometrics*, 125 (1–2): 15–51.