

MASTEROPPGAVE

Emnekode: BE323E

Navn: Line Skrenes Jakobsen

Har opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene i NAV ført til redusert saksbehandlingstid og høyere faglig kvalitet sammenlignet med tiden før spesialiseringen?

Dato: 30.11.2020

Totalt antall sider: 77



Sammendrag

Velferdsstaten er et tema som stadig settes på dagsorden. Status i dag er at oljeinntektene synker og at befolkningen blir eldre. Dette fører til at inntektene til staten Norge blir mindre. Det brukes derfor mye tid, energi og ikke minst kapital på å omorganisere offentlige etater. Målet er at de skal øke effektiviteten, og dermed være kostnadsbesparende, slik at den norske velferdsstaten kan fortsette å eksistere selv med lavere nasjonale inntekter og en eldre befolkning.

NAV-reformen medførte at det ble opprettet spesialiserte forvaltningsenheter, hvor målet var at effektiviteten og den faglige kvaliteten skulle øke. På bakgrunn av dette er hensikten med avhandlingen er å vurdere om opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene i NAV har gitt de resultater myndighetene forventet. Den nærmere problemstillingen er om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen. Helt konkret betyr dette at målet med avhandlingen er å undersøke om spesialiseringen har ført til redusert saksbehandlingstid og høyere faglig kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i egen enhet og i klageinstans.

Først vil avhandlingens problemstilling blir presentert og aktualisert, før det blir foretatt en begrepsavklaring av ordet «velferdsstat». Det blir videre gitt en kort presentasjon av organiseringen av velferdsstaten i de to andre Skandinaviske landene. Deretter vil det bli det gitt en gjennomgang av relevant litteratur, hvor hovedfokuset er teori om spesialisering og maskinbyråkratiet, samt kostnadseffektivitet i offentlig sektor med særlig fokus på juridisk saksbehandling, herunder forvaltningsloven.

Studiet er blitt gjennomført som en målevaluering av en enkeltcaseundersøkelse med en analyseenhet. Da spesialiseringen ble gjennomført i 2016, er tidsperioden avhandlingen tar for seg begrenset til årene 2013 til 2019. Det empiriske grunnlaget bygger på intervjuer, spørreundersøkelse og statistisk materiale. Det har vært naturlig å ta utgangspunkt i Yin sin teoretiske strategi og tidsserieanalyse, og det er videre foretatt en univariat analyse av det statistiske materialet.

Studiet viser at antall omgjorte klager i klageinstansen har gått ned etter 2016. Dette kan tyde på at kvaliteten i de sakene som oversendes til klageinstansen har økt. Studiet viser imidlertid at saksbehandlingstiden har økt, og at det ikke er skjedd en nevneverdig reduksjon i antall omgjøringer i egen enhet. Konklusjonen er derfor at målene myndighetene har satt når det gjelder opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene kun delvis er nådd.

Abstract

The welfare state is a topic that is constantly put on the agenda. Status is that oil revenues are declining and the population is getting older. This leads to a decrease in the revenues of the state of Norway. A lot of time, energy and capital are spent on reorganizing public agencies. The goal is for them to increase efficiency, and thus be cost saving, so that the Norwegian welfare state can continue to exist even with lower national incomes and an older population.

The NAV-reform entailed the establishment of specialized administrative units, where the goal was to increase efficiency and professional quality. Because of this, the purpose of this master thesis is to assess whether the establishment of the specialized administrative units in NAV has yielded the results the authorities expected. The more detailed issue is whether, and to what extent, the efficiency and professional quality have improved compared with the time before the specialization. Specifically, this means that the aim of this thesis is to investigate whether the specialization led to reduced case processing time and higher professional quality of the decisions, i.e. a lower conversion rate in own unit and the appeal body.

The problem of the thesis will first be presented and actualized, before a clarification of the word “welfare state”. A short presentation is given of the organization of the welfare state in the other two Scandinavian countries. Followed by a review of relevant literature, where the focus is on theory of specialization and the machine bureaucracy, as well as cost-effectiveness in the public sector with special focus on legal proceedings, including the Public Administration Act.

The study was conducted as a measurement evaluation of a single case study with one analysis unit. The specialization took place in 2016, and the period covered by the dissertation is limited to the years 2013 to 2019. The empirical basis is based on interviews, questionnaires and statistical material. It has been natural to take Yin's theoretical strategy and time series analysis as a starting point, and a univariate analysis of the statistical material has been conducted.

The study shows that the number of converted complaints in the appellate body has decreased after 2016. This may indicate that the quality of the cases sent to the appellate body has increased. However, the study shows that the case processing time has increased, and that there has not been a significant reduction in the number of conversions in own unit. The conclusion is therefore that the goals set by the authorities with regard to the establishment of the specialized administrative units have only been partially achieved.

Forord

Jeg ønsker å takke min veileder, Roger Helde, for god veiledning, konstruktive tilbakemeldinger og for hele tiden å ha ledet meg på riktig spor. Ditt engasjement og interesse for temaet har inspirert meg til nye måter å angripe problemstillingen på. Temaet og problemstillingen jeg valgte viste seg både å være spennende og utfordrende, noe som har bidratt til at jeg har fått større klarhet i et tema som tidligere ikke har vært særlig problematisert. Jeg vil også rette en stor takk til min familie i den tiden jeg har arbeidet med masteroppgaven. Tusen takk for innspill, gode diskusjoner og oppmuntrende samtaler.

Oslo, 29.11.2020

Line Skrenes Jakobsen

Innhold

Abstract	II
Forord	III
Figuroversikt	VIII
Begrepsordliste	IX
1. Avhandlingens tema og problemstilling	1
1.2 Hvorfor er det viktig å ha en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning?.....	3
2. Avgrensning og videre fremstilling	5
3. Velferdsstaten	6
3.1 Den norske velferdsstaten	6
3.2 Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen	6
3.2.1 Hovedtrekk ved organiseringen før NAV-reformen	7
3.2.2 NAV-reformen	9
3.2.3 De spesialiserte forvaltningsenhetene	11
3.2.3.1 Nærmere om NAV Familie- og pensjonsytelser	13
3.3 Velferdsstaten i Skandinavia	15
3.3.1 Danmark.....	15
3.3.2 Sverige	16
4. Teoretisk rammeverk	17
4.1 Spesialisering av organisasjoner	17
4.2 Maskinbyråkratiet.....	19
4.3 Effektivitet i offentlig sektor	20
4.3.1 Kostnadseffektivitet	21
4.4 Effektiv saksbehandling	22
4.4.1 Nærmere om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker	23
4.4.1.1 Rettssikkerhet	24
4.4.1.2 Grunnkravene til saksbehandlingen	25
4.4.1.3 Utredningspliktens omfang versus krav om effektivitet.....	26
4.4.1.4 Saksgang og behandling av klagesaker	28
5. Metode	30
5.1 Forskningsdesign	30

5.1.1 Evaluering og casestudie.....	30
5.1.1.1 Presentasjon av case- og analyseenhet	31
5.2 Datainnsamlingsmetoder – kvalitative og kvantitative undersøkelser.....	32
5.2.1 Kvalitative undersøkelser – intervjuer	32
5.2.1.1 Strategisk utvelgelse og utvalgsstørrelse	33
5.2.1.2 Primærdata gjennom semistrukturert intervju, rekruttering og gjennomføring	34
5.2.1.3 Intervjugal	35
5.2.2 Kvantitative undersøkelser – statistikk og spørreundersøkelse	36
5.2.2.1 Respondenter og strategisk utvelgelse	36
5.2.2.2 Svarrespons og bortfallsanalyse	36
5.2.2.3 Utforming av spørreskjema	37
5.2.3 Triangulering.....	39
5.3. Analyse av kvalitative og kvantitative undersøkelser	39
5.3.1 Analysestrategi og analytiske teknikker i et casestudie	39
5.3.2 Analyse av spørreundersøkelse og statistikk gjennom univariat analyse	41
5.4 Avhandlingens kvalitet	43
5.4.1 Refleksjon om forskning i egen organisasjon	43
5.4.2 Pålitelighet (reliabilitet)	44
5.4.3 Troverdighet (begrepsvaliditet).....	44
5.4.4 Overførbarhet (ekstern validitet).....	46
5.4.4 Bekreftbarhet (objektivitet).....	46
5.5 Avhandlingens kredibilitet	46
6. Empiriske funn	49
6.1 Rett ytelse til rett tid - gjennomsnittlig saksbehandlingstid	50
6.2 Omgjøringer etter klage	51
6.2.1 Omgjøringer i Klageinstansen	52
6.2.2 Omgjøringer i egen enhet.....	53
6.3 Svar fra respondentene	55
6.3.1 Saksbehandlingstid	55

6.3.2 Omgjøring etter klage	56
7. Analyse	57
7.1 Rett ytelse til rett tid – gjennomsnittlig saksbehandlingstid	57
7.2 Omgjøringer etter klage	58
8. Konklusjon og avsluttende bemerkninger	62
8.1 Har spesialiseringen ført til redusert saksbehandlingstid?	62
8.2 Har spesialiseringen ført til høyere faglig kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i egen enhet og i klageinstans?	62
8.3 Avhandlingens begrensning og videre forskning	63
9. Referanseliste	64
10. Vedlegg	69
Vedlegg 1 – Tallmateriale oversendt fra NAV	69
Vedlegg 2 – Intervjuguide til semistrukturert gruppeintervju	70
Vedlegg 3 – Spørreundersøkelse med resultater	72

Figuroversikt

Figur 1:	Statens utgifter i 2020	s. 4
Figur 2:	Organiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten før NAV-reformen	s. 8
Figur 3:	Organisering av NAV umiddelbart NAV-reformen	s. 11
Figur 4:	Organiseringen av NAV per 1. januar 2013	s. 14
Figur 5:	Organiseringen av NAV per dags dato	s. 14
Figur 6:	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for årene 2013 til og med 2019	s. 50
Figur 7:	Brukerreisen for klager	s. 52
Figur 8:	Omgjøringsprosent i klageinstansen for årene 2013 til 2019	s. 52
Figur 9:	Omgjøringsprosent i analyseenheten for årene 2013 til 2019	s. 53
Figur 10:	Oversikt over respondentenes svar på spørsmål om ansettelsestid	s. 55
Figur 11:	Oversikt over respondentenes svar på spørsmål om opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til redusert saksbehandlingstid	s. 56
Figur 12:	Oversikt over respondentenes svar på spørsmål om opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til bedre kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent	s. 56

Begrepsordliste

A-ordningen: Er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og Skatteetaten

Bruker: En person som søker om en tjeneste eller ytelse fra NAV.

Egen instans: Den NAV-enheten som har behandlet søknaden og fattet vedtaket. Ved mottak av klage på vedtaket, er den denne enheten som først skal vurdere saken på nytt. Egen enhet omtales også som underinstans/førsteinstans.

Enkeltvedtak: Er innen norsk forvaltningsrett et vedtak med en eller flere bestemte personer som adressat.

Klageinstans: Er en selvstendig enhet som vurderer saken til bruker på nytt etter å ha fått saken oversendt fra underenheten/førsteinstansen.

Omgjøring: Dersom et vedtak blir påklaget og får et annet resultat etter klagebehandlingen, omtales dette som en omgjøring. En omgjøring kan skje både i underinstansen/førsteinstansen og i klageinstansen.

Resident: En person som er bosatt i et land.

Underinstans: Den NAV-enheten som har behandlet søknaden og fattet vedtaket. Ved mottak av klage på vedtaket, er den denne enheten som først skal vurdere saken på nytt. Dersom enheten opprettholder sitt vedtak, sendes saken over til klageinstansen for ny vurdering. Av og til omtales underenheten som førsteinstans i og med at enheten er den første til å behandle søknaden.

Vedtak: er en bindende beslutning eller en rekke sammenhengende og formelle beslutninger av dertil kompetent organ.

Vedtaksenhet: Den NAV-enheten som har behandlet bruker sin søknad og fattet et vedtak. Ofte kalles vedtaksinstansen for egen enhet, underinstans eller førsteinstans.

1. Avhandlingens tema og problemstilling

Hensikten med oppgaven er å vurdere om opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter forkortet NAV) har gitt de resultater myndighetene forventet. Den nærmere problemstillingen er om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen. For å bedre kunne fokusere på problemstillingen for avhandlingen, har jeg formulert to forskningsspørsmål som skal hjelpe meg med dette. Helt konkret betyr dette at målet med avhandlingen er å undersøke:

- Om spesialiseringen har ført til redusert saksbehandlingstid?
- Om spesialiseringen har ført til høyere faglig kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i egen enhet og i klageinstans?

I St. prp nr. 46 (2004-2006) ny arbeids- og velferdsforvaltning, står det at et av målene med reformen er en «effektiv arbeids- og velferdsforvaltning» (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 5). Regjeringen beskriver dette nærmere ved at NAV for å være effektiv

«må ha oppmerksomhet både rettet mot at ressursene brukes på de rette tiltak (formålseffektivitet) og at tiltakene frambringes uten unødig ressursbruk (kostnadseffektivitet). Avgjørende vil det være at en ny arbeids- og velferdsforvaltning kan sette sammen virkemidlene og bidra til samarbeid mellom de ulike aktørene, slik at effekten av innsatsen blir forsterket» (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 10).

Dette gjelder generelt for hele NAV. Når det gjelder forvaltningsenhetene spesielt, står det at disse må organiseres slik at formåls- og kostnadseffektiv drift sikres. Det presiseres i denne sammenheng at dette innebærer blant annet at forvaltningsenhetene må ha klare mål, en organisering som fanger opp koblingen mellom rettigheter og plikter for den enkelte bruker, klare ansvarsforhold, stordriftsfordeler utnyttes, samt at dobbeltarbeid unngås (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 11). Faglig kvalitet er ikke nevnt som et eget punkt, men jeg forutsetter for min avhandling at regjeringen vurderer at faglig kvalitet henger nært sammen med økt effektivitet.

Målet med avhandlingen er å undersøke om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen. Når man leser regjeringens begrunnelse for NAV-reformen, er fokuset i hovedsak på de lokale NAV-kontorene (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 11 og Arbeids- og sosialdepartementet

2008). Det er overraskende lite skrevet om opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene. Regjeringen nevner et fåtall punkter når det gjelder organiseringen av disse enhetene, herunder at stordriftsfordeler må utnyttes og at dobbeltarbeid skal unngås (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 11). Ved første øyekast kan det derfor virke som om det ikke byr på særlige problemer å opprette spesialiserte forvaltningsenheter. I en organisasjonsreform av den størrelsen NAV-reformen faktisk er, er det betenkelig at det ikke er viet mer plass til forvaltningsenhetene i selve begrunnelsen for reformen, og at det ikke konkretiseres nærmere hvordan disse bør organiseres.

I faglitteraturen og i ulike offentlige dokumenter skrives det mye om effektivitet i offentlig sektor, og hva som fremmer og hemmer effektivitet. (Direktoratet for forvaltning og IKT, 2016; Sørensen & Thomsen, 2018). Etter NAV-reformen ble det gjennomført en egen analyse som tok for seg hvordan produktiviteten i NAV har utviklet seg sammenlignet med produktiviteten i de tidligere etatene (Andreassen & Aars, 2015, s. 88-89). Felles for nevnte litteratur og analyse er at de utelukkende fokuserer på produksjon, altså hvor mange saker og andre arbeidsoppgaver en saksbehandler fullfører per dag. Det er for så vidt interessant å undersøke om produksjonen har blitt høyere etter spesialiseringen, men det er minst like, om ikke mer, interessant å se hva som har skjedd med saksbehandlingstiden og kvaliteten i de ulike fagavdelingene etter gjennomføringen av NAV-reformen. Jeg har til gode å finne litteratur, rapporter eller artikler som tar for seg spesialiseringen og foretar en sammenligning av effektiviteten og den faglige kvaliteten før og etter reformen. Jeg har heller ikke funnet forskningsrapporter fra Danmark og Sverige som tar for seg denne problemstillingen. Med andre ord er det identifisert et forskningsgap. På bakgrunn av dette vil jeg i min avhandling drøfte opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene, og vise at regjeringens mål om et mer effektiv NAV er gjenstand for diskusjon.

Min hypotese er likevel at saksbehandlingstiden er redusert og at den faglige kvaliteten har blitt høyere i tiden etter spesialiseringen. Bakgrunnen for denne hypotesen er at det harmonerer med tenkningen om at ved å gå fra små til store fagmiljøer, og fra en mer generalisert- til spesialistkompetanse for de ansatte, at dette er forhold som vil påvirke saksbehandlingstiden og den faglige kvaliteten i positiv retning. De ansatte vil nå, i all hovedsak, kun ha et fagområde å konsentrere seg om og arbeidsoppgavene vil være mer rutinepregede, og tjenestene til NAV mindre fragmenterte. For å kunne besvare problemstillingen, herunder forskningsspørsmålene, har jeg hatt et ønske om å triangulere mellom kvantitativ og kvalitativ metode da dette metodevalget tillater meg å gjennomføre

intervjuer og spørreundersøkelse. Jeg har også benyttet meg av allerede eksisterende statistikk og faglitteratur.

Innledningsvis vil jeg videre gjøre oppmerksom om at jeg tidligere har vært ansatt i case- og analyseenheten som er gjenstand for denne avhandlingen. Jeg avsluttet imidlertid mitt arbeidsforhold sommeren 2018, og har således ikke vært kjent med resultatene etter spesialiseringen. En nærmere refleksjon knyttet til forskning i egen organisasjon vil bli foretatt i avhandlingens kapittel 5.4.1.

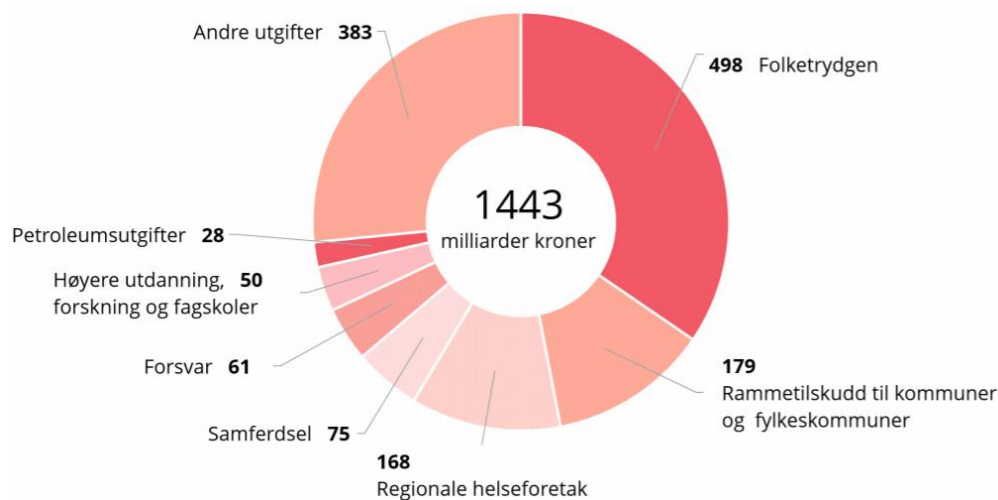
1.2 Hvorfor er det viktig å ha en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning?

Velferdsstaten er et tema som stadig settes på dagsorden både i den politiske verden og i mediene, og det går nesten ikke en dag uten at NAV er gjenstand for diskusjon både i det private- og det offentlige rom. Året 2019 vil i velferdsrettslig sammenheng bli husket som året «NAV-skandalen» (NOU 2020:9) ble kjent, og 21. august 2020 var NAV igjen i søkelyset da det ble kjent at NAV kan ha gjort feil da flere fedre hadde fått avslag på søknad om fedrekvote (Ruud & Neegard, 2020).

En av årsakene til at velferdsstaten, så å si daglig, er gjenstand for diskusjon, er det faktum at alle som er bosatt i Norge på ett eller flere tidspunkter i livet vil ha behov for å benytte seg av de ulike stønadsordningene som tilbys. Mange bruker uttrykket «fra vugge til grav» når de skal beskrive velferdsstaten, og dette uttrykket sier noe om det enorme omfanget av stønadene og tjenestene velferdsstaten bidrar med. Velferdsstaten har dermed direkte innvirkning i folks liv, og derfor er det avgjørende at folk gis rett ytelse til rett tid og at vedtakene som fattes er korrekte. Konsekvensene kan bli store for den enkelte innbygger dersom innholdet i avgjørelsene ikke er riktig, noe som den overnevnte «NAV-skandalen» er et eksempel på (NOU 2020:9).

Årlig fatter NAV cirka 4 millioner vedtak om økonomiske ytelser, og mange av disse vedtakene blir klaget på (Mandal & Dyrstad, 2017, s.91). I 2015 ble til eksempel 54 000 vedtak fattet av NAV Forvaltning påklaget. Av disse klagene ble 42 prosent (22 805 saker) omgjort etter en ny vurdering i første instans. De resterende 31 195 klagene ble oversendt klageinstansen for avgjørelse (Mandal & Dyrstad, 2017, s.91). NAV må altså bruke tid og ressurser på å saksbehandle og vurdere på nytt saker som allerede er saksbehandlet. Både fra et rettssikkerhetsperspektiv og ressursperspektiv er dette problematisk. I tillegg utfordrer det grunnleggende målsettinger for NAV sin virksomhet, som at brukerne har krav på rett ytelse til rett tid (NAV, 2019, s. 42), samt at NAV skal fungere på en effektiv måte.

Et slikt stort og omfattende system som den norske velferdsstaten utgjør vil naturlig nok medføre høye utgifter, og i Norge finansieres velferdsstaten hovedsakelig gjennom skatter og avgifter. Den 7. oktober 2019 la regjeringen Solberg frem sitt forslag til statsbudsjett for 2020. I følge budsjettet er planen at staten skal bruke 1443 milliarder kroner i 2020, og hele 498 milliarder kroner går til folketrygden som forvaltes av NAV (Finansdepartementet, 2020, s. 1). Figuren under viser noen utvalgte utgiftsområder, utenom lånetransaksjoner, fra statsbudsjettet 2020. Tallene er oppgitt i milliarder norske kroner.



Figur 1, Statens utgifter i 2020 (Finansdepartementet, 2020, s.2).

Folketrygden er en obligatorisk trygdeordning for alle som er bosatt i Norge, og har til hensikt å gi økonomisk støtte ved sykdom, svangerskap og fødsel, arbeidsløshet, alder, uførhet, dødsfall og tap av forsørger (Folketrygdloven, 1997, § 1-1). Ordningen forventes altså å ha 498 milliarder kroner i utgifter i 2020. Det utgjør 34,5 prosent av statens totale utgifter, noe som betyr at over en tredjedel av statsbudsjettet går til trygde- og pensjonsutbetalinger gjennom NAV. Når en så stor del av det norske statsbudsjettet går med til NAV, er det helt naturlig at både politikere og de fleste innbyggere har meninger om hvilke stønadsordninger vi skal ha, og ikke minst om hvordan NAV skal organiseres.

Hvor store utgiftene til velferdsstaten er, påvirkes av blant annet av demografiske forhold. Status i dag er at oljeinntektene synker (Norsk petroleum, 2020) og at befolkningen blir eldre (Andersen, E., Dommermuth, L., Syse, A., Sønstebø, A. & Tønnesen, M., 2019). Andelen av landets innbyggere som er i inntektsgivende arbeid, og som dermed betaler skatt til staten, blir stadig lavere. Dette fører til at inntektene til staten Norge synker, og det debatteres ofte om

hvordan den norske velferdsstaten skal bestå også i årene fremover. Det brukes derfor mye tid, energi og ikke minst kapital på å omorganisere offentlige etater. Målet at de skal øke effektiviteten, og dermed være kostnadsbesparende, slik at den norske velferdsstaten kan fortsette å eksistere selv med lavere nasjonale inntekter og en eldre befolkning.

2. Avgrensning og videre fremstilling

NAV er en stor institusjon som består av både en statlig og kommunal del. En avhandling som tar for seg hele NAV som organisasjon krever flere års arbeid. På grunn av gitt tidsperspektiv er denne oppgaven avgrenset til å ta for seg kun et fagområde i en avdeling i en spesialisert forvaltningsenhet. Den kommunale delen av NAV og andre fag- og ytelsesområder faller således utenfor avhandlingens tema. Avhandlingen tar kun for seg om, og i hvilken grad, opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene har nådd de mål myndighetene har satt når det gjelder effektivitet og faglig kvalitet. Årsaken til om disse målene er nådd eller ikke, er ikke gjenstand for denne masteravhandlingen.

I oppgaven presenteres opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene, og det gis en oversikt over statistikk som sammenligner omgjøringsprosent for analyseenheten både i egen enhet og i klageinstansen før og etter spesialiseringen ble gjennomført. Det vil videre gis en oversikt over hovedfunnene i gjennomført spørreundersøkelse og intervjuer.

I den videre framstillingen vil jeg starte med å avklare begrepet «velferdsstat», og gi en kort fremstilling av NAV-reformen. Det vil videre bli gitt en kort presentasjon av velferdsstatens organisering i de to andre Skandinaviske landene. I kapittel 4 vil det teoretiske rammeverket for oppgaven bli gjort rede for. I kapittel 5 vil valg av forskningsdesign og datainnsamlingsmetoder bli presentert, og vil det bli foretatt en begrunnelse for valg av analyse, samt redegjort for avhandlingens kvalitet og kredibilitet. Videre vil avhandlingens case- og analyseenhet vil bli presentert, og det blir foretatt en etisk refleksjon knyttet til forskning i egen organisasjon. I kapittel 6 og 7 blir funn fra forskningen presentert og analysert. I kapittel 8 konkluderes avhandlingens problemstilling, før masteravhandlingen fullføres med noen avsluttende bemerkninger.

3. Velferdsstaten

For å kunne redegjøre for, og å vurdere avhandlingens tema og problemstilling, er det nødvendig å foreta en begrepsavklaring, samt å gi en kort oversikt over hvordan NAV har blitt NAV slik det er organisert i dag. Jeg vil i det følgende presentere min begrepsforståelse av ordet «velferdsstat», før jeg går videre til NAV-reformen og den nærmere begrunnelsen for opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene.

3.1 Den norske velferdsstaten

Velferdsstaten har i en eller annen slags form vokst frem i alle industrialiserte land under forskjellige politiske regimer (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 18). Den moderne velferdsstaten er imidlertid en europeisk oppfinnelse, og er resultatet av en lang historie. Det første eksempelet på arbeidsvernlovgivning kom i Storbritannia i 1833, og de aller første initiativene til lover om sosialforsikring i Norge var direkte inspirert av utviklingen som skjedde i Tyskland i 1880-årene (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 15).

Et av de viktigste særpregene i skandinavisk sosialpolitikk har vært universalisme, noe som betyr at folk har fått sine rettigheter fordi de er residenter i en nasjon og ikke på grunn av statsborgerskap eller av å arbeide i en bestemt næring eller yrke (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 18). Selve kjernen i velferdsstaten består av slike universelle ordninger med en utstrakt grad av offentlig ansvar for innbyggernes økonomiske og sosiale sikkerhet, og for å dekke behovet for helse- og omsorgstjenester (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 17-18). Svært mange områder av offentlig politikk har med innbyggernes velferd å gjøre, og et utvidet velferdsstatsbegrep kan til eksempel inneholde både bolig- og utdanningspolitikk i tillegg til økonomisk politikk. Jeg deler imidlertid Kuhnle og Kildal sitt mer begrensede syn på velferdsstatsbegrepet, hvor det i selve kjernen av hva en velferdsstat er, ligger en ide om et «offentlig, kollektivt ansvar for en høy grad av sosial trygghet og sosial likhet i samfunnet» (Kuhnle & Kildal, 2011, s. 18). Denne forståelsen av velferdsstatsbegrepet vil bli lagt til grunn i den videre fremstillingen, og hovedfokuset er følgelig sosial trygghet og likhet i og med at temaet for avhandlingen er opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene i NAV.

3.2 Den norske arbeids- og velferdsforvaltningen

NAV er en stor samfunnsinstitusjon og har i dag cirka 19 000 medarbeidere på landsbasis. Rundt 14 000 er ansatt i staten, det vil si i arbeids- og velferdsetaten, mens de resterende 5 000 er ansatt i de ulike kommunene (NAV, 2020). Arbeids- og tjenestelinjen består av NAV sine fylkesledd, det vil si den statlige delen av NAV-kontorene og andre grupper som ligger i

denne linjen. Det er arbeids- og tjenestedirektøren i Arbeids- og velferdsdirektoratet som leder Fylkeslinjen (NAV, 2020).

Ytelseslinjen er delt inn i resultatområder med ulike ansvarsområder. Tjenester og funksjoner som kan utføres nasjonalt og regionalt er samlet her. Hvert resultatområde blir ledet av en direktør som rapporterer til ytelsesdirektør i Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV, 2020).

Økonomilinjens består av NAV Økonomi stønad, NAV Økonomi pensjon og NAV Økonomitjeneste. Disse har blant annet ansvar for utbetaling og regnskapsoppgaver for alle ytelser, og utbetaling av lønn til de som er ansatt i etaten. Det er økonomi- og styringsdirektøren i Arbeids- og velferdsdirektoratet som leder denne linjen (NAV, 2020).

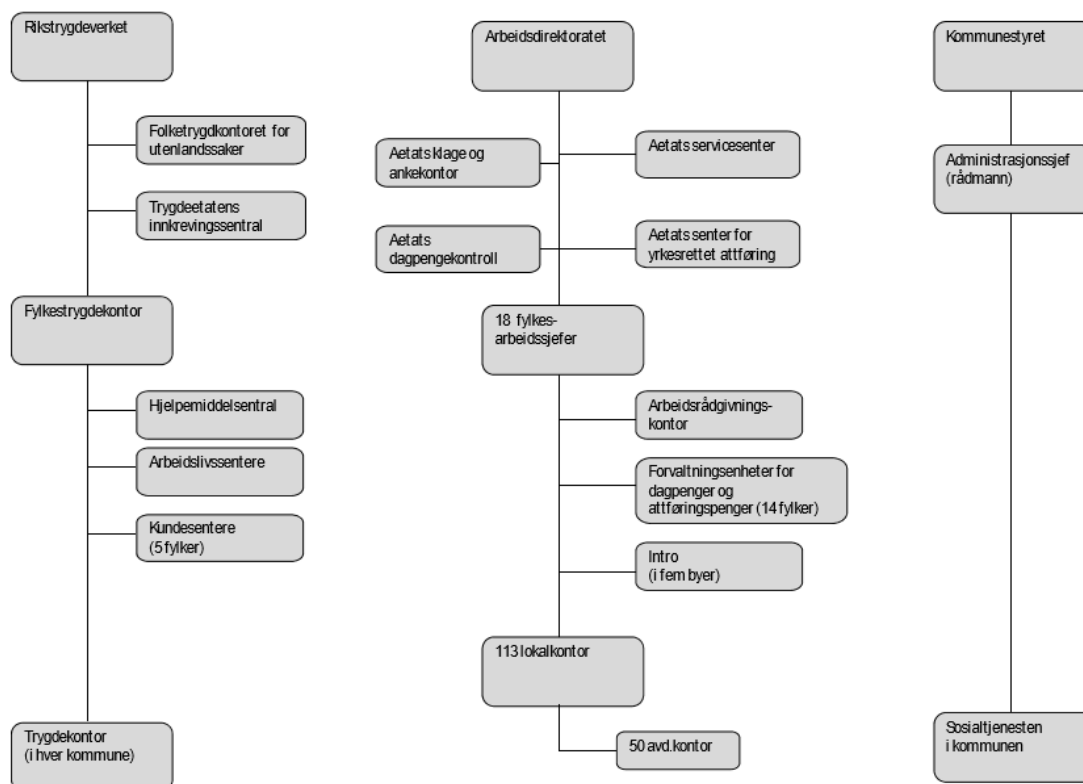
Selve Arbeids- og velferdsdirektoratet har ansvar for å styre, lede og utvikle etaten.

Direktoratet har ansvaret for at NAV når de mål og resultater som er satt, og for å omsette politiske føringer til praktisk handling. Direktoratet har også fagansvar for de kommunale sosiale tjenestene, og gir støtte til etaten innen HR, kommunikasjon, IT, økonomi og anskaffelser og administrasjon. Direktoratet er organisatorisk plassert under Arbeids- og sosialdepartementet (NAV, 2020).

NAV slik vi kjenner det i dag har eksistert siden 2008. For å forstå organiseringen av dagens NAV er det nødvendig med en gjennomgang av organiseringen av velferdsforvaltningen i tiden før NAV-reformen, hvorfor reformen var nødvendig og hovedmålene med den, samt en kort gjennomgang av selve gjennomføringen av reformen.

3.2.1 Hovedtrekk ved organiseringen før NAV-reformen

Forvaltningen av ytelser og tjenester innen trygd, sosiale tjenester og arbeidsmarkedspolitikk var før NAV-reformen organisert i tre etater. De tre etatene forvaltet ulike regelverk og hadde dels forskjellig ansvar og oppgaver. Aetat hadde ansvaret for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken, det vil si ytelser til ordinære arbeidssøkere og yrkeshemmede, tiltak og arbeidsformidling. Trygdeetaten forvaltet stønader for personer både i og utenfor arbeidsstyrken. Videre hadde etaten betydelige oppgaver og ansvar for integrering og rehabilitering av personer som sto i fare for å falle ut av arbeidslivet, samt oppgaver og ansvar knyttet til avtalen om et inkluderende arbeidsliv. Sosialtjenesten var, slik som den er i dag, et kommunalt ansvar og har som hovedmål å fremme sosial og økonomisk trygghet, herunder blant annet ansvar for økonomisk sosialhjelp (NOU 2004:13, 33-54). Til sammen omfattet de to tidligere statsetatene og den del av sosialtjenesten som omfattet økonomisk sosialhjelp over 16 000 ansatte, og organisasjonskartet for etatene så slik ut;



Figur 2, Organiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten før NAV-reformen (Ekspertgruppa, 2010, s. 27).

Organisasjonskartet viser at hovedtrekkene i organiseringen av Aetat og trygdeetaten var relativt ganske lik; et sentralt direktorat, en fylkesvis koordinering og styring av virksomheten i det enkelte fylke og lokalkontorer, samt at det var samlet en del spesialiserte oppgaver og tjenester på nasjonalt nivå og på fylkesnivå. Den enkelte kommune hadde ansvaret for organiseringen av sosialtjenesten.

Selv om begge statsetatene hadde koordinering og styring på fylkesnivå skilte organiseringen seg ved at trygdeetaten hadde egne fylkeskontorer, mens Aetat på sin side hadde lagt ned fylkesarbeidskontorene som egne kontorer og dermed flyttet det administrative og faglige ansvaret for virksomheten i fylket til et av lokalkontorene. Dette lokalkontoret hadde utvidede oppgaver, og fungerte som et hovedkontor for fylket ledet av fylkesarbeidssjefen (Ekspertgruppa, 2010, s. 27-28).

Den største forskjellen i organiseringen mellom trygdeetaten og Aetat var imidlertid de geografiske områdene som lokalkontorene dekket. Trygdeetaten hadde trygdekontorer i hver av landets kommuner, mens Aetat hadde 50 avdelingskontorer og 113 lokalkontorer. De fleste av Aetats lokalkontorer dekket følgelig større områder enn den enkelte kommune.

Utgangspunktet for Aetat lokalkontorer var at de skulle dekke naturlige arbeidsmarkedsregioner. Både trygdeetaten og Aetat hadde flere lokalkontorer i de større byene og kommunene (Ekspertgruppa, 2010, s. 27-28).

Organisasjonskartet viser eksempler på oppgaver som trygdeetaten og Aetat hadde samlet i egne og mer spesialiserte enheter. Organisasjonskartet er ikke uttømmende, men gir en oversikt over de viktigste enhetene. På fylkesnivå hadde trygdeetaten arbeidslivssenter og hjelpemiddelsentraler i alle fylkene. I fem fylker var det etablert kundesentre som betjente telefonhenvendelsene i det respektive fylket. I resterende fylker ble telefonhenvendelser håndtert på det enkelte trygdekontor. Aetat hadde i alle fylker spesialiserte arbeidsrådgivningskontor og i 13 fylker var det etablert forvaltningsenheter som behandlet og fattet vedtak om dagpenger og attføringspenger. I de øvrige fylkene ble disse oppgavene utført på lokalkontorene (Ekspertgruppa, 2010, s. 27-28).

På nasjonalt nivå hadde trygdeetaten samlet spesialiserte oppgaver i Folketrygdkontoret for utenlandssaker som var lokalisert i Oslo, og trygdeetatens innkrevingsentral som var lokalisert i Kirkenes. Aetat hadde et eget senter som ytet service til arbeidssøkere og arbeidsgivere over telefon, og som behandlet meldekort lokalisert i Mo i Rana. Videre hadde Aetat et senter for yrkesrettet attføring i med lokalisering i Oslo, mens klagesaksbehandlingen var samlet i en enhet beliggende i Kristiansand (Ekspertgruppa, 2010, s. 27-28).

Både Aetat og trygdeetaten var i tiden før NAV-reformen organisasjoner som var i endring. Begge organisasjonene hadde gjennomført endringer som innebar en sentralisering av oppgaver og at vedtaksmyndighet for en del ytelser ikke lenger ble behandlet på lokalkontorene. I trygdeetaten var en del kontorer blitt forsterket og tillagt utvidede funksjoner. Disse ble kalt for ressurskontor, og skulle gi veiledning og støtte til tilhørende trygdekontorer, men utførte også saksbehandlingen på enkelte områder. Dette hadde klare paralleller til den sentraliseringen Aetat hadde foretatt gjennom etableringen av forvaltningsenheter (Ekspertgruppa, 2010, s. 27-28).

3.2.2 NAV-reformen

De siste tiårene har Stortinget og regjeringen satset på organisatoriske reformer i ombyggingen av velferdsstaten. Det kan hevdes at beslutningen om å etablere en ny arbeids- og velferdsforvaltning er en av de dristigste satsingene. NAV-reformen er så omfattende at den blir av organisasjonsforskere beskrevet som «den største organisatoriske reformen i den norske velferdsstatens historie» (Andreassen, Fimreite & Hagen, sitert i Hatland, 2011, s.

144). Det var Stortinget som tok initiativet til reformen, der en enstemmig sosialkomite i budsjettinnstillingen for 2002 vurderte at den kommunale sosialtjenesten, Aetat og trygdeetaten burde omgjøres til en felles offentlig etat.

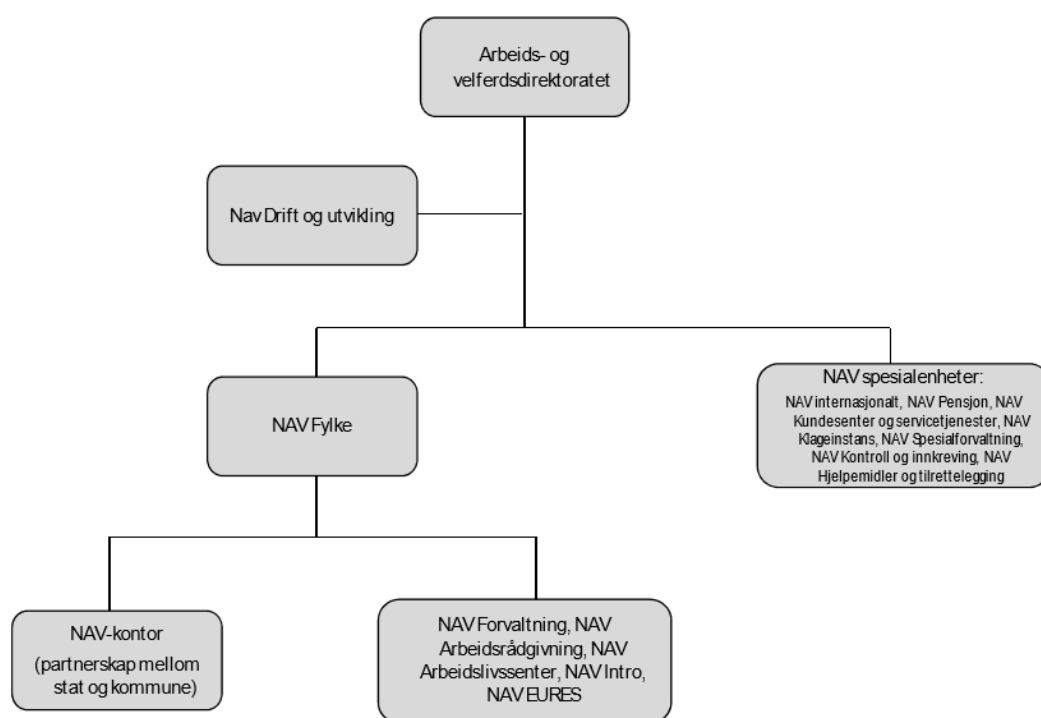
Regjeringen, ledet av Kjell Magne Bondevik, foreslo først at tjenestene skulle omorganiseres til to nye tjenester, hvor den ene etaten skulle få ansvar for arbeid og trygd til personer i yrkesaktiv alder, og den andre etaten skulle forvalte de andre tjenestene. Stortinget aksepterte imidlertid ikke forslaget fra regjeringen. Nye utredningsrunder måtte gjennomføres noe som resulterte i at regjeringen foreslo en felles etat slik som Stortinget opprinnelig ønsket (Andreassen & Aars, 2015, s. 40-42). De lokale kontorene for de gamle etatene ble gradvis slått sammen til nye arbeids- og velferdskontorer, NAV-kontorer, i perioden 2007-2011.

En viktig begrunnelse for den nye organiseringen var at det tidligere var tre offentlige etater som alle hadde som hovedoppgave å hjelpe sine brukere ut i arbeidslivet. Trygdeetaten hadde utfordringer med å hjelpe de som var sykemeldte og uføre tilbake i arbeid. Den kommunale sosialtjenesten slet med arbeidsinkludering av sosialhjelpsmottakere, mens arbeidsmarkedsetaten på sin side hadde ansvar for formidlingen av yrkesmessig atfføring og ordinær arbeidskraft. Denne organiseringen betød at virkemidlene for samme person var delt mellom ulike etater, og mange hadde den oppfatningen at ansvarspulverisering og samarbeidsproblemer var et hinder for å realisere arbeidslinjen. Flere brukere opplevde at de var kasteballer mellom kontorene, og det var ønskelig at brukere av tjenestene skulle ha ett sted å henvende seg. Det var på bakgrunn av dette at den nye strategien og satsningen i NAV var «en dør inn» (Andreassen & Aars, 2015, s. 44-45).

Som organisasjonskartet i figur 2 viser, var det sosial- og trygdekontorer i alle landets kommuner før NAV-reformen ble gjennomført. Dette endret seg ikke, men til forskjell fra organiseringen før reformen er de ulike NAV-kontorene nå samlet i statlige og kommunale tilbud. Det er imidlertid opp til den enkelte kommune å bestemme hvilke kommunale tjenester den skal legge inn i det lokale NAV-kontoret foruten de lovpålagte kravene om å tilby økonomisk sosialhjelp, individuell plan og generell råd og veiledning (Sosialtjenesteloven, 2009, §§ 3, 17, 18 og 28).

Det ble tidlig klargjort at NAV skulle organiseres i en todelt organisasjonsmodell med en linje for brukertilpassede oppgaver basert på skjønn og lokale forhold, altså en fylkeslinje hvor de arbeidsrettede tjenestene ble plassert, og en linje for forvaltningsoppgavene etter nasjonal standard, altså en spesialenhetslinje med ytelsesforvaltningen (Andreassen & Aars, 2015, s.

54). De lokale NAV-kontorene i kommunen ble lagt i fylkeslinjen, mens det var en diskusjon om hvor forvaltningsenhetene skulle plasseres. Pensjonsenhetene ble umiddelbart plassert i spesialenhetslinjen, mens forvaltningsenhetene til slutt ble lagt i fylkeslinjen og ikke i spesialenhetslinjen slik opprinnelig foreslått. Dette førte til at NAV fikk en organisasjonsmodell som i stor grad skilte trygd og arbeid, der fylkeslinjen med hovedfokus på arbeidsretting ble bemannet med medarbeidere fra tidligere Aetat, og spesialenhetslinjen med hovedfokus på trygdesaksbehandlingen ble bemannet med medarbeidere fra trygdeetaten (Andreassen & Aars, 2015, s. 55). Organisasjonskartet for NAV så slik ut umiddelbart etter reformen;



Figur 3, Organisering av NAV umiddelbart NAV-reformen (Ekspertgruppa, 2010, s. 29).

3.2.3 De spesialiserte forvaltningsenhetene

NAV-reformen bidro ikke bare til en sammenslåing av tre etater og derav opprettelsen av lokale NAV-kontorer, men det ble også etablert sentraliserte spesialenheter for ytelsessaksbehandlingen. Denne spesialiseringen startet våren 2008, og til sammen ble det etablert 36 nye forvaltningsenheter (NAV, 2018). Det ble opprettet pensjonsenheter for søknader om alderspensjon, og egne forvaltningsenheter for de øvrige ytelsene fra det som tidligere var trygdeetaten. I forlengelsen av NAV-reformen skjedde det altså en omorganisering av ytelsesforvaltningen. Mens NAV-kontorene i utgangspunktet var tenkt som en integrering, var reorganiseringen av ytelsesforvaltningen en spesialisering. Store deler

av folketrygdens inntektssikringsordninger ble flyttet ut fra de integrerte NAV-kontorene og lagt til egne mer spesialiserte sentraliserte og saksbehandlingsenheter (Andreassen & Aars, 2015, s. 96).

Selve begrunnelsen for å opprette spesialiserte forvaltningsenheter var tredelt; det første argumentet var å oppnå bedre kvalitet i ytelsessaksbehandlingen da Riksrevisjonen ved flere anledninger hadde kritisert trygdeetaten (Andreassen & Aars, 2015, s. 97). Det andre argumentet var at disse nye enhetene skulle frigjøre personalressurser til oppfølging og veiledning til brukere med mer sammensatte behov. For det tredje skulle det gi NAV-kontorene anledning til å fokusere, og konsentrere seg om, veilednings- og oppfølgingstjenester som fordrer fysiske møter med brukerne (Andreassen & Aars, 2015, s. 97). Ved å etablere spesialiserte enheter ville fagmiljøene bli bygget opp og dermed styrket. Videre var tanken at kvaliteten i saksbehandlingen ville bli tilnærmet lik, da det ville være lettere å oppnå lik tolkning og praktisering av regelverkene som enhetene var satt til å forvalte. Skillet mellom brukerrettet veiledning i de lokale NAV-kontorene og saksbehandling av ytelser i spesialenheter hadde altså til hensikt å målrette, spesialisere og effektivisere arbeidet. Spesialiseringen kan oppsummeres på følgende måte (NAV sitert i Christensen, 2011, s. 9):

«Spesialisering ved NAV-kontor og spesialenheter innebærer samling av likeartede oppgaver for å øke kvalitet og effektivitet i tjenesteutøvelsen. Arbeids- og velferdsetatens strategi for spesialisering innebærer overføring av visse typer statlige oppgaver fra henholdsvis NAV-kontor til spesialenheter. Ved å overføre oppgaver til spesialenheter, skal arbeids- og velferdsetaten oppnå bedre brukertilfredshet, kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen, samtidig som det blir et tydeligere fokus og mer målretting på de oppgaver som krever brukerkontakt.»

Dette er helt i tråd med regjeringens visjon for organiseringen av etaten, noe som blant annet fremgår av Stortingsproposisjon nr. 46 hvor regjeringen skriver følgende (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 83);

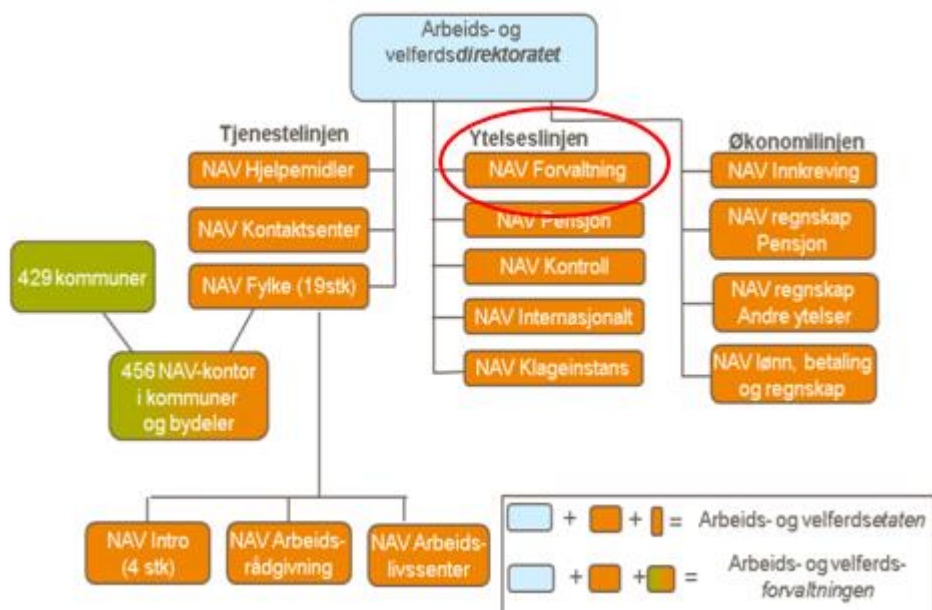
«Hensynene til effektiv ressursutnyttelse og tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen tilsier at en rekke funksjoner innen statsetaten som ikke krever brukernærhet ivaretas gjennom regional spesialisering og oppgavedeling, eller håndteres av landsdekkende enheter. Den effektiviseringsgevinsten 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.»

Etableringen av forvaltningsenhetene påvirket hvordan NAV jobbet med saksbehandlingen, og det ble laget en organisasjonsstruktur der saksbehandlingsprosessene i ytelsessaker ble delt. I det tidligere trygdekontoret ble oppgaver håndtert innenfor en og samme enhet, mens ved opprettelsen av forvaltningsenhetene ble det splittet opp i ulike operasjoner som ble lagt til hver sine organisatoriske enheter. Ved denne etableringen ble også medarbeiderne delt mellom ulike enheter. På den andre siden var sakene felles. De skulle leses, jobbes med og informeres om av medarbeiderne både i de lokale NAV-kontorene, forvaltningsenhetene, de telefoniske kontaktsentrene, og i noen tilfeller også pensjonsenhetene. Dette medførte store utfordringer for NAV, da den praktiske og teknologiske infrastrukturen knyttet til saksbehandlingen ikke støttet opp under den nye ansvarsfordelingen. Det var en krevende periode for NAV, men medarbeiderne og lederne bidro til at opparbeidede restanser ble bygget ned, og det ble innført produksjonsstyring i forvaltningsenhetene med produksjonskrav til den enkelte medarbeider, samt innført nye prosedyrer for saksbehandlingen (Andreassen & Aars, 2015, s. 96-97).

3.2.3.1 Nærmere om NAV Familie- og pensjonsytelser

Mye har skjedd med NAV og herunder de spesialiserte forvaltningsenhetene siden spesialiseringen startet våren 2008, og man gjør rett i å beskrive NAV som en organisasjon i kontinuerlig endring. Spesialiseringen av de ulike ytelsene er en prosess som har tatt tid å gjennomføre, og fagområdene har blitt spesialisert på ulike tidspunkter og også flyttet mellom ulike tjenestelinjene noe som betyr at organisasjonskartene til stadighet har blitt endret. Til eksempel så organisasjonskartet slik ut 1. januar 2013 (NAV, 2012, s.8);



Figur 4, Organiseringen av NAV per 1. januar 2013 (NAV, 2012, s.8).

Siste årsrapport fra NAV viser imidlertid følgende organisering;



Figur 5, Organiseringen av NAV per dags dato (NAV, 2019, s.9)

Selv om NAV-reformen og opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har medført at antall forvaltningsenheter på landsbasis er færre enn før spesialiseringen, eksisterer det fortsatt mange og ulike enheter. Det som i dag heter NAV Familie- og pensjonsytelser (heretter forkortet NFP) som er gjenstand for undersøkelse i denne avhandlingen. Case- og analyseenheten vil bli nærmere presentert i kapittel 5.1.1.1.

3.3 Velferdsstaten i Skandinavia

I Danmark og Sverige har det også skjedd store endringer i offentlig sektor siden begynnelsen av 2000-tallet, og i begge landene har spesialisering av velferdsforvaltningen stått på agendaen. I det følgende vil det derfor gis en kort presentasjon av Udbetaling Danmark og Försäkringskassan, da det er disse enhetene som tilsvarer den norske NFP i de to andre Skandinaviske landene.

3.3.1 Danmark

I 2012 ble Udbetaling Danmark opprettet som en ny og uavhengig institusjon som overtok utbetalingen av en rekke offentlige tjenester fra kommunene (Rigsrevisjonen, 2016, s. 2). Udbetaling Danmark overtok myndighetens ansvar for familieytelser fra og med 1. oktober 2012, for fødselspenger den 1. desember 2012 og for førtidspensjon og bostøtte fra og med 1. mars 2013. Overføring av myndighetsansvar fra landets 98 kommuner til Udbetaling Danmark medførte store endringer i den daværende organisasjonen og administrasjonen av utbetaling av offentlige ytelser. Opprettelsen av en ny, selveiende institusjon ville redusere antall årsverk, samt bidra til mer likartet og helhetlig saksbehandling på tvers av kommuner og saksområder (Rigsrevisjonen, 2016, s. 2). Begrunnelsen for denne spesialiseringen var at det ville være lettere å lykkes med en helhetlig saksbehandling når ytelsene ble samlet i en enhet, fremfor å være spredt ut i de ulike kommunene.

Udbetaling Danmark har et styre som toppledelse, mens Arbejdsmarkedets Tillægspension håndterer administrasjon og saksbehandling i henhold til Udbetaling Danmark-loven (Rigsrevisjonen, 2016, s. 2).

Det er Arbejdsministeren, i samarbeid med andre departementer, som fører tilsyn med styret i Udbetaling Danmark. Dette er et overordnet tilsyn, og departementene skal ikke overvåke eller kontrollere den daglige driften av Udbetaling Danmark ettersom det er styrets ansvar.

Tilsynet har fire fokusområder (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, 2020):

- Effektiv administrasjon av offentlige tjenester og subsidier til borgere og bedrifter.
- Innbyggeren i sentrum og rettsstaten i administrasjonen.
- Forbedret innbyggertjeneste gjennom en digital tjenesteadministrasjon basert på digital selvbetjening etc.
- Bedre kontroll med fokus på forebygging av juks og feil betaling i eget ansvarsområde og for andre myndigheter.

3.3.2 Sverige

Før 2005 besto trygdeadministrasjonen i Sverige av Rikstrygdeverket (heretter forkortet RFV) og 21 forsikringsfond, en i hvert fylke og et på Gotland. RFV var den sentrale forvaltningsmyndigheten for sosialforsikring og tilhørende ytelsessystem. Forsikringsfondene var formelt ikke statlige myndigheter, men 21 uavhengige offentligrettslige juridiske enheter med statlige administrative oppgaver. Det overordnede målet og ansvaret til sosialforsikringsadministrasjonen var ifølge regjeringen å administrere forsikringen lovlig og effektivt slik at tilliten til myndighetene ble opprettholdt og styrket (SOU 2003:63, s.9).

Den svenske regjeringen besluttet 18. desember 2003 å opprette et eget utvalg som fikk oppgaven med å forberede og implementere dannelsen av en offentlig myndighet for trygdeområdet. RFV og de 21 forsikringsfondene skulle avvikles og slås sammen til den nye organisasjonen kalt Försäkringskassan fra og med 1. januar 2005 (SOU 2004:127, s. 11). Begrunnelsen for opprettelsen av Försäkringskassan var at denne organisasjonsformen i større grad enn tidligere skulle sikre at (SOU 2004:127, s. 29):

- Innbyggerne raskt og rettssikkert skal få vedtak om hvilken økonomisk støtte de har rett til,
- Innbyggere mottar informasjon slik at de forstår deres rettigheter og forpliktelser,
- Innbyggere skal gjennom Försäkringskassans samordning effektiv støtte til rehabilitering,
- Regjeringen mottar den dokumentasjonen den trenger for beslutninger som gjelder myndighetens virksomhetsområde.

Det er Inspeksjonen for sosialforsikring (heretter forkortet ISF) som fører tilsyn med Försäkringskassan, og som påser at rettssikkerheten og effektiviteten er tilfredsstillende. ISF er en myndighet under regjeringen, og rapporterer til Sosialdepartementet (Inspektionen för socialförsäkringen, 2020).

Nå som det er redegjort for NAV-reformen, de spesialiserte forvaltningsenhetene, samt gitt en kort presentasjon av velferdsstaten i Skandinavia, er det nødvendig å helhetlig vurdere problemstillingen i et teoretisk perspektiv. I det følgende vil det derfor bli presentert et utvalg teori, samt avklart enkelte begreper jeg vurderer som relevante for å besvare oppgavens problemstilling.

4. Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet blir masteravhandlingenes teoretiske rammeverk presentert. For å suksessfullt gjennomføre et studie er det nødvendig å ha et teoretisk rammeverk (Yin, 2007, s. 47-51). I organisasjonsteorien er det flere teorier og perspektiver man kan ta utgangspunkt i for å belyse en problemstilling, og for å forstå reformer, endringer og organisasjonsatferd. Når man fokuserer på de utvalgte teoriene betyr det også at man velger bort andre teorier og perspektiver. Dette vil dermed ha betydning for tolkning og analyse. I litteratursøket har jeg i hovedsak benyttet meg av søkemotorene Google Scholar og Oria. Disse to søkemotorene er koblet til en rekke akademiske databaser, og viser bøker, artikler og journaler som er mest relevant ut fra søkeordene. Jeg har for det meste benyttet meg av faglitteratur knyttet til avhandlingens problemstilling, og i det følgende vil teori om spesialisering og maskinbyråkratiet presenteres nærmere. Deretter vil det bli foretatt begrepsavklaring av hva som menes med «effektivitet» og «(faglig) kvalitet» før kapitlet avsluttes med en gjennomgang av noen utvalgte krav til offentlig saksbehandling som følger av forvaltningsloven (Forvaltningsloven, 1967).

4.1 Spesialisering av organisasjoner

Organisasjoner kjennetegnes ved en organisasjonsstruktur som definerer hvordan arbeidsoppgaver skal fordeles, koordineres og grupperes, og videre hvordan beslutningsmyndighet fordeles mellom medarbeiderne og lederne i organisasjonen. Det kan til eksempel være flere, små organisatoriske enheter og avdelinger hvor de ansatte er generalister og jobber med flere ulike fagfelt, eller større enheter med få avdelinger med mange ansatte som jobber med spesialiserte fagområder og arbeidsoppgaver (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 70).

Integrasjon av forvaltningsenheter og samordning av tjenester var viktig da NAV-reformen ble vedtatt, og selve reformdesignet viste også at det var et sterkt ønske om samordning. Spørsmålet om samordning aktiverer et av de mest grunnleggende spenningene ved valg av organisasjonsstruktur, nemlig balansen mellom koordinering og spesialisering. Spesialisering betyr oppdeling, mens koordinering betyr å integrere det oppdelte. Dette kompliseres ytterligere ved at oppdelingen påvirker koordineringen. Oppgaver som legges inn under samme organisasjonsenhet, vil lettere kunne koordineres enn oppgaver som kobles fra hverandre i ulike organisasjonsenheter. På mange måter var NAV-reformen veldig ambisiøs ved at den hadde til formål å bryte opp kontaktmønstre og informasjonsstrømmer og erstatte disse med nye (Andreassen & Aars, 2015, s. 31).

Spesialisering og koordinering kan skje vertikalt, mellom nivåene i et organisasjonshierarki, og horisontalt, mellom ulike organisasjonsenheter på samme nivå i organisasjonen. Vertikal spesialisering dreier seg om fordeling av oppgaver og ansvar mellom sentrale og desentrale enheter i organisasjonen. Horisontal spesialisering handler om arbeidsdelingen mellom likestilte enheter i organisasjonen (Andreassen & Aars, 2015, s. 31-32).

I følge Mintzberg er det to hovedtyper av strukturerende prinsipper for organisering, henholdsvis struktur basert på marked og hva organisasjonen skal oppnå, og struktur basert på funksjon og hvilke midler slik som ferdigheter og kunnskap organisasjonen anvender (Mintzberg, 1979, s. 114). Strukturering etter marked åpner for at den enkelte enhet kan romme de kompliserte avhengighetene knyttet til sekvensialitet og gjensidighet, og åpner for koordinering via gjensidig tilpasning og ledelse. Mintzberg mener dette krever duplisering av personell og at man ikke kan utnytte stordriftsfordeler som følger av spesialisering. Strukturering etter funksjon muliggjør spesialisering som kan skape produktivitet gjennom repetisjon, mer effektiv og kompetent arbeidsutførelse fordi oppgavene utføres hyppig og gjentatte ganger, gjennom fokusering av oppmerksomheten som understøtter læring, og gjennom å legge til rette for å koble oppgavens krav til den enkeltes medarbeiders kompetanse (Mintzberg, 1979, s. 114). Spesialisering skaper et koordinering- og kommunikasjonsbehov for å overkomme avhengigheter på tvers av de spesialiserte enhetene. Spesialiserte enheter får fokus på egen spesialoppgave, og ikke på selve organisasjonen og organisasjonens oppgave som helhet. En spesialisering påvirker organisasjonens fleksibilitet da spesialiserte medarbeidere ikke uproblematisk kan settes til andre oppgaver (Mintzberg, 1979, s. 114).

Fordeling av arbeidsoppgaver legger med andre ord til rette for spesialisering ved å fokusere oppmerksomheten og begrense hva den enkelte medarbeider skal jobbe med. Nettopp dette er den viktigste faktoren for å fremme effektivitet og produktivitet i organisasjoner (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 70). Tanken bak spesialisering er at ved å avgrense ansvaret så spisses fokuset, slik at den enkelte medarbeider kan bli enda bedre på det avgrensede området som er hennes eller hans kompetanseområde (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 70).

Våren 2008 startet spesialiseringen i NAV, hvor formålet som nevnt var å hente ut stordriftsfordeler ved å opprette store, robuste enheter med sentralisert fagmiljø, samt å få en

stordriftseffekt som på sikt vil føre til kostnadseffektivitet som igjen vil bety lavere kostnader for den norske stat. Det er i denne sammenheng interessant at akkurat ytelsesforvaltningen ble spesialisert da NAV som beskrevet i punkt 3.2.3 består av flere ulike avdelinger og fagområder. Mintzberg sin teori om maskinbyråkratiet kan forklare hvorfor nettopp forvaltningen av de ulike folketrygdytelsene ble gjenstand for spesialiserte forvaltningsenheter (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 97), og dette vil derfor være tema i det følgende.

4.2 Maskinbyråkratiet

Organisasjonsformen som kalles maskinbyråkratiet, er en organisasjonsform som bygger på Weber sitt idealtypiske byråkratimodell, og hvor følgende kjennetegn trekkes frem (Weber, sitert i Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 96):

- En klar horisontal arbeidsdeling og spesialisering i kompetanseområder.
- Utstrakt bruk av regler som angir hva som skal gjøres i ulike tilfeller.
- Krav til skriftlig saksbehandling som skal gi muligheter for kontroll.
- Et hierarki der det er klart definert hvem som er overordnet og underordnet innen de ulike kompetanseområdene.
- Ansettelse på kontrakt etter faglige kvalifikasjoner.
- Stillinger er en karrieremulighet ved at man kan avansere fra lavere til høyere posisjoner i hierarkiet.
- Den enkelte har en fastlønn, og har ikke noen eiendomsrett over organisasjonens ressurser.

I følge Mintzberg er denne organisasjonsformen karakterisert ved en sentral beslutningsmyndighet og en høy grad av formalisering (Mintzberg, 1979, s. 314-315). Virksomheten styres og koordineres gjennom skriftlige rutiner, prosedyrer og regler. Det er flere fordeler ved å ha en organisasjonsstruktur som maskinbyråkratiet, til eksempel kan dette være klare ansvarsforhold, forutsigbarhet og stabilitet, samt standardisering som vil fremme produktivitet. Det er imidlertid noen ulemper ved denne organisasjonsstrukturen slik som at virksomheten kan bli for rigid og vanskelig å endre, liten utnyttelse av medarbeidernes kompetanse, samt at sentraliseringen av beslutningsmyndighet og standardiserte oppgaveløsninger kan av og til virke demotiverende på medarbeiderne (Mintzberg, 1979, s. 334-335). Det var vært massiv kritikk mot denne organisasjonsformen, og det argumenteres

for at den er dysfunksjonell i dagens samfunn hvor organisasjoner i mye større grad enn tidligere må være fleksible og tilpasse seg raske endringer i utviklingen av ny teknologi (Mintzberg, 1979, s. 346-347).

Det er derfor særlig interessant at myndighetene har valgt nettopp denne organisasjonsformen for NAV sine forvaltningsenheter. Kritikerne av denne organisasjonsformen bruker argumenter om at strukturen er dysfunksjonell i samfunnet i dag hvor de fleste virksomheter må være fleksible og raskt kunne tilpasse seg endringer når det blant annet gjelder utviklingen av ny teknologi. Årsaken til at myndighetene har valgt å opprette nasjonale, spesialiserte enheter, er at organisasjonsformen som nettopp maskinbyråkratiet representerer overgår de andre organisasjonsformene når det gjelder forutsigbarhet og effektivitet, med den betingelse at arbeidsoppgavene til medarbeiderne er repetitive og stabile over tid (Jacobsen & Thorsvik, 2013, s. 98).

4.3 Effektivitet i offentlig sektor

Offentlig sektor i Norge er stor, og halvparten av samfunnets verdiskaping disponeres over offentlige budsjetter. I oppgavens kapittel 1.2 er det derfor redegjort for hvorfor det er viktig å ha en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. I offentlig sektor kan det skilles mellom tre viktige dimensjoner ved effektivitet;

- **Kostnadseffektivitet:** Myndighetene sørger for at offentlige tjenester blir produsert til lavest mulige kostnader (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 131).
- **Resultateffektivitet, også kalt formåleffektivitet:** Myndighetene utnytter et repertoar av virkemidler (eierskap, lovgivning, støtteordninger med videre) slik at overordnede mål nås med lavest mulig ressursforbruk (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 136).
- **Allokeringseffektivitet:** myndighetenes prioritering mellom ulike oppgaver og resultater gir best mulig velferd for innbyggerne (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 138).

Regjeringen skriver i begrunnelsen for NAV-reformen at den legger til grunn at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 57). Et effektivt NAV må ha oppmerksomheten rettet mot at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester, noe som kalles for formåleffektivitet. Men, NAV må også påse at de tjenester de yter frambringes uten unødig ressursbruk. Dette kalles for kostnadseffektivitet (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 131). Siden

problemstillingen i avhandlingen er om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen, vil fokuset videre i oppgavens effektivitetskapittel omhandle kostnadseffektivitet og hva som kan sies å være effektiv juridisk saksbehandling.

4.3.1 Kostnadseffektivitet

Begrepet kostnadseffektivitet betyr at myndighetene ikke bruker mer arbeidskraft, kapital eller naturressurser enn nødvendig for å produsere varer eller tjenester (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 131). Litt forenklet kan man si at kostnadseffektiv drift betyr «mer igjen for pengene». Det betyr imidlertid ikke billigst mulig drift, men riktig kvalitet til lavest mulig kostnad. Når man snakker om ressurser i NAV, er det etter min mening menneskelig kapital, altså de ansattes arbeidskraft, som må legges til grunn. Spørsmålet som må diskuteres blir dermed, «hvor effektive, hvor mye produserer, den enkelte medarbeider?» Jeg vil i denne sammenheng bemerke at jeg synes ordet «produsere» er feil å benytte. De ansatte i NFP er ikke produksjonsmedarbeidere ved et samlebånd, men de er saksbehandlere som skal foreta en konkret og individuell vurdering i hver enkelt sak. For enkelthetens skyld vil imidlertid begrepet «produsere» benyttes videre i avhandlingen, da det er dette begrepet som blir benyttet i litteraturen.

Når man skal vurdere kostnadseffektiviteten til NFP er det viktig å ha foretatt en avklaring av hva som er «riktig kvalitet». Mangel på definisjon av dette har ført til stadig opplevd behov for økte ressurser for å kunne dekke de behovene som brukerne har (NOU 2004:13, s. 135). Forvaltningens ressurser er begrenset, og det er en styringsoppgave å sikre at disse blir prioritert riktig i forhold til de oppgaver som skal løses og de mål som er satt. Ressursene bør primært styres ut fra hvilke beslutninger som er tatt om riktig kvalitet på tjenestene, og ikke ut fra mer eller mindre tilfeldige behov som blir presentert. En mest mulig kostnadseffektiv drift vil kreve en mest mulig presis avklaring fra de ansvarlige på ulike nivå i organisasjonen på hva som skal være riktig kvalitet. Definisjon av riktig kvalitet vil nødvendigvis måtte være på ulikt detaljnivå, men må stå i en logisk sammenheng fra det politiske beslutningsnivået og fram til den enkelte medarbeider som er i kontakt med den enkelte bruker. Kvalitet omfatter alt fra kvalitet på selve tjenesten og tilgjengelighet for brukerne, til trygghet for og tillit til det tilbudet som gis. Det med andre ord en nær sammenheng mellom kostnadseffektivitet og kvalitet.

4.4 Effektiv saksbehandling

NAV har som oppgave å forvalte et regelverk og fatte vedtak til brukere basert på dette. Nettopp derfor mener jeg det er mest hensiktsmessig å diskutere effektiviteten i saksbehandlingen fremfor andre aspekter ved effektivitet. For å kunne ha en god diskusjon om hva som er effektiv saksbehandling, er det avgjørende å ta utgangspunkt i Forvaltningsloven. Denne loven gir generelle regler om behandlingsmåten og regulerer saksbehandlingen når det treffes avgjørelser i den offentlige forvaltning (Forvaltningsloven 1967, § 1).

Saksbehandlingsreglene som finnes i forvaltningsloven skal ikke bare ivareta rettssikkerhetshensyn, men også fremme en effektiv saksbehandling. Effektivitetsmål er først og fremst begrunnet i samfunnshensyn – å sikre en god bruk av samfunnets ressurser og å sikre at samfunnsmessige mål blir nådd. Men en effektiv saksbehandling har også betydning for den enkelte som er part i en sak. Begrepet «effektivitet» blir som vist i kapittel 4.3 brukt med forskjellig innhold. Alt etter innholdet i effektivitetsbegrepet vil det variere hvor relevant dette er for vurderingen av regler om saksbehandlingen i offentlig forvaltning. Effektivitet knyttes ofte til graden av målrealisering (styringseffektivitet) – hvorvidt vedtakene som forvaltningen treffer i medhold av en lov, bidrar til å realisere målet med loven. Slik sett er forvaltningen mer effektiv jo bedre lovens mål blir oppnådd. Regler om utredningsplikt kan bidra til det (Forvaltningsloven, 1967, § 17). Et annet mål kan være at avgjørelsene er rettsriktige, velbegrunnet og truffet etter en saksbehandling som lar berørte få gi til kjenne sine synspunkter. Forvaltningen skal blant annet også ivareta hensynet til den enkelte og bidra til å bevare og skape tillit i samfunnet. Effektivitetsmål kan derfor også knyttes til slike mål, som er preget av rettssikkerhetstanker (NOU 2019: 5, s. 139-140).

Effektivitet i NFP kan som vist i kapittel 4.3.1 beskrives som kostnadseffektivitet. En rask saksbehandling vil ofte være kostnadseffektiv, men det beror på hvor store ressurser som blir brukt på saksbehandlingen. Ressursbruken må ses i forhold til målrealiseringen, enten man har formålet med den aktuelle loven eller et mål om rettsriktige avgjørelser for øye. En enkel og rask saksbehandling som i liten grad involverer berørte parter, vil i seg selv kreve små ressurser. Men den kan øke antallet feilaktige eller uhensiktsmessige avgjørelser og føre til klagesaker. Dette må tas i betraktning når man skal ta stilling til om en enkel saksbehandling vil være mer kostnadseffektiv enn en mer omhyggelig behandling. Spørsmålet om kostnadseffektivitet kan også vurderes i forhold til sakens art og betydning for partene og for samfunnet. I den forstand vil det være kostnadseffektivt å bruke få ressurser på å behandle

små saker med begrensede konsekvenser. Det kan imidlertid tenkes at det er vanskelig å skille mellom små og enkle saker og store og komplekse saker, og det vil da kreve noen ressurser å gjennomføre et slikt skille i praksis. Iblant blir «effektivitet» kun brukt som et mål på saksbehandlingstid og saksavvikling. Hvis man legger denne begrepsforståelsen til grunn vil forvaltningen være effektiv når den behandler saker raskt og uten at det oppstår restanser, og ineffektiv når den ikke gjør det. Når forvaltningen fra tid til annen kritiseres for å være lite effektiv, er det ofte dette en har i tankene. I denne sammenheng har også det en kan betegne som flyteffektivitet, betydning. I saksbehandlingen innebærer det at det kontinuerlig arbeides med saken, slik at den ikke blir liggende i bero på noe tidspunkt, og at den oversendes til andre instanser som har en rolle i behandlingen, så snart det er aktuelt. Effektiv saksbehandling innebærer altså at forvaltningen skal være effektiv i alle de betydningene som nå er nevnt (NOU 2019: 5, s. 140).

4.4.1 Nærmere om lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Forvaltningsloven av 1967 § 2 første ledd litra b definerer begrepet enkeltvedtak, og etter denne bestemmelsen er et enkeltvedtak «et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Når NFP fatter vedtak om innvilgelse eller avslag for aktuell ytelse, faller dette vedtaket inn under forvaltningslovens definisjon av enkeltvedtak da vedtaket er bestemmende for søkerens rettigheter. Forvaltningslovens bestemmelser for saksbehandling blir dermed gjeldene.

Saksbehandlingsreglene som finnes i forvaltningsloven skal ikke bare skal ivareta rettssikkerhetshensyn, men saksbehandlingsreglene skal også fremme en effektiv saksbehandling. Effektivitetsmål er først og fremst begrunnet i samfunnshensyn som går ut på å sikre en god bruk av samfunnets ressurser og å sikre at samfunnsmessige mål blir nådd. En effektiv saksbehandling har imidlertid også betydning for den enkelte som er part i en sak. Begrepet «effektivitet» blir som vist i kapittel 4.3 brukt med forskjellig innhold. Alt etter begrepets innholdet kan det variere hvor relevant det er for vurderingen av regler om saksbehandlingen i offentlig forvaltning. Effektivitet knyttes ofte til graden av målrealisering (styringseffektivitet), og hvorvidt vedtakene som forvaltningen treffer i medhold av en lov, bidrar til å realisere målet med loven. Med andre ord vil forvaltningen være mer effektiv jo bedre lovens mål blir oppnådd. Regler om utredningsplikt kan bidra til det (forvaltningsloven, 1967, § 17). Et annet mål kan være at avgjørelsene er rettsriktige, velbegrunnet og truffet etter en saksbehandling som lar berørte få gi til kjenne sine synspunkter. Forvaltningen skal også ivareta hensynet til den enkelte og bidra til å bevare og skape tillit i samfunnet.

Effektivitetsmål kan derfor også knyttes til slike mål, som er preget av rettssikkerhetstanker (NOU 2019:5, S. 139).

I det følgende vil rettssikkerhetsbegrepet bli presentert og avklart, og det vil gis en generell gjennomgang av grunnkravene til saksbehandlingen av enkeltvedtak før utredningsplikten vil bli presentert og problematisert. Avslutningsvis foretas det en kort gjennomgang av reglene for klagesaksbehandling.

4.4.1.1 Rettssikkerhet

Graver skriver i sin bok om forvaltningsrett at den tradisjonelle betydningen av ordet rettssikkerhet er at borgerne skal ha sikkerhet for sine rettigheter (Graver, 2015, s. 99). Disse rettigheter kan trues fra to hold, nemlig fra andre borgere, men også fra øvrighetene. At myndighetene skal verne om rettssikkerheten, betyr at de skal opprettholde lov og rett og selv holde seg innenfor loven når de utøver sin myndighet ovenfor borgerne (Graver, 2015, s. 99-100).

I rettssikkerhetsdebatten som ledet til reformen hvor vi fikk forvaltningsloven, ble vekten særlig lagt på å hindre at borgernes rettigheter ble krenket av myndighetene. Den enkelte borger skulle altså være beskyttet mot inngrep fra det offentlige (Graver, 2015, s. 100). Videre må forvaltningens avgjørelser ikke bare hvile på loven, med avgjørelsene må oppfylle loven. Denne formen for rettssikkerhet samsvarer med det som omtales som det forvaltningsrettslige legalitetsprinsipp som innebærer at forvaltningen må ha lovhjemmel for sine handlinger (Graver, 2015, s. 100). I tillegg til kravet om lovhjemmel, må forvaltningen ikke bryte loven. I tilfeller hvor loven pålegger forvaltningen en plikt til å yte et gode eller å tilstå en rettighet, så må denne plikten oppfylles. Det er i slike tilfeller snakk om en formell rettighet som borgerne gis (Graver, 2015, s. 100).

Begrepet rettssikkerhet benyttes også for å omtale det som kalles prosessuell rettssikkerhet. Dette er regler som skal sikre borgerne en hensynsfull, rettferdig og korrekt saksbehandling (Graver, 2015, s. 100). Kjernen i disse kravene er at ingen borgere skal bli rammet av en avgjørelse fra det offentlige før man har hatt rett til å uttale seg og forsvare sine interesser og rettigheter. Den som en avgjørelse kan komme til å angå, må få mulighet til å opptre aktivt i saken og ikke bare være et objekt for forvaltningens behandling. Borgeren må derfor få innsyn i hva saken faktisk dreier seg om, mulighet til å kommentere opplysningene og gis tid til å forberede sitt svar til myndighetene (Graver, 2015, s. 100). På den annen side på

forvaltningsorganet som treffer avgjørelsen være upartisk og ikke treffe noen avgjørelse før alle parter er hørt.

Krav til rettsikkerhet sikrer langt på vei hensynet til styring og demokrati. Men, dersom en går for langt i å utbygge slike rettigheter vil det kunne bli vanskelig å treffe den store mengden beslutninger som forvaltningen ofte gjør (Graver, 2015, s. 100). NFP driver med masseforvaltning, og slike rettigheter kan dermed lett komme i konflikt med ulike effektivitetsbetraktninger. Spørsmål som hvor godt utredet en sak må være før en avgjørelse kan treffes, er et eksempel på vanskelige avveininger NFP må ta. I denne sammenheng er det viktig å erindre at forvaltningsloven oppstiller krav til saksbehandlingen. Disse kravene må være oppfylt i hver enkelt sak for av avgjørelsen skal være gyldig, og nettopp derfor vil disse kravene blir gjennomgått i det følgende.

4.4.1.2 Grunnkravene til saksbehandlingen

De grunnleggende hensynene bak forvaltningsloven er kjernen i kravene til en forsvarlig saksbehandling. For det første er det et krav om at det skal være offentlighet, det vil si innsyn i prosessen (forvaltningsloven, 1967, § 18). Kjennskap til at en sak er tatt opp og grunnlaget for dette, er den første betingelsen for at en skal ha mulighet til å forsvare sine interesser og rettigheter. Det skal altså ikke være en Kafka-prosess hvor en ikke vet at man har fått en sak mot seg eller hva som er grunnlaget for dette (Graver, 2015, s. 387). Videre skal saksbehandlingen være kontradiktorisk (forvaltningsloven, 1967, § 16). Dette betyr at en skal ha mulighet til å imøtegå de vurderinger som forvaltningen gjør, og gis anledning til å presentere sin sak for å forsvare og fremme sine interesser og rettigheter. En avgjørelse som er tatt, skal være begrunnet slik at en får en forklaring på hvorfor et vedtak er truffet og hva som ligger til grunn for avgjørelsen (forvaltningsloven, 1967, § 24). Videre skal en ha adgang til å klage på vedtaket og få en ny behandling av saken hvis man er misfornøyd (forvaltningsloven, 1967, § 28), det vil si en rett til en administrativ overprøving (Graver, 2015, s. 387). Avgjørelsene som treffes av NFP må treffes på et uhildet grunnlag på bakgrunn av den nødvendige vurdering av den enkelte sak (forvaltningsloven, 1967, § 6). Dette betyr at avgjørelsen må treffes av en saksbehandler som ikke har personlige interesser i sakens utfall, eller fremmer hensyn som er utenforliggende, og at saken utredes på en forsvarlig måte (forvaltningsloven, 1967, § 17). I følge Graver oppsummerte Forvaltningskomiteen de krav som stilles til forvaltningens saksbehandling som «kravet til en fair og riktig saksbehandling» (Graver, 2015, s. 386-387). Disse grunnleggende hensyn bak forvaltningslovens regler må ses i forhold til forvaltningens arbeidsvilkår og muligheter for å treffe de nødvendige avgjørelser.

I denne sammenheng er det av stor interesse å ta en nærmere titt på forvaltningens krav til saksutredning versus forvaltningens krav til effektivitet og rask saksbehandling.

4.4.1.3 Utredningspliktenes omfang versus krav om effektivitet

Et viktig prinsipp i forvaltningsprosessen er at det er forvaltningen som har ansvaret for sakens opplysning (forvaltningsloven, 1967, § 17), og dette omtales ofte som det inkvisitoriske prinsipp eller for offisielprinsippet (Graver, 2015, s. 424). Når det gjelder forvaltningssaker har det offentlige en sterk interesse i at de vedtak som fattes blir korrekte, og at de er fattet på et faktisk riktig grunnlag. At dette er et av hovedmålene til NAV går tydelig frem av årsrapportene, der de skriver at de jobber for å sikre rett ytelse til rett tid (NAV, 2019, s. 42). Mer konkret betyr dette at NAV har som mål å gi brukerne riktig vedtak ved førstegangsbehandling av saken (NAV, 2014, s. 44). Dette målet er først og fremst begrunnet i hensynet til den enkelte bruker. Men, det er videre viktig for NAV, som en effektiv organisasjon, at vedtakene er korrekte da det er svært tidkrevende å omgjøre et vedtak etter mottak av klage. Det er med andre ord svært lite effektiv saksbehandling, i tillegg til å være kostnadskrevende, å måtte behandle en sak to ganger for å få et riktig resultat.

Offentlige myndigheter sin utredningsplikt er lovfestet i forvaltningsloven av 1967 § 17, hvor det i bestemmelsens første ledd står at «forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Når forvaltningen skal opplyse saker så godt som mulig, innebærer dette at utredningen skal omfatte alle sider ved avgjørelsen, både de rettslige og faktiske forhold og de vurderinger av eventuell politisk, faglig eller moralsk karakter som er av betydning. NFP skal belyse alle sider av saken, og dette skal skje nøytralt. NFP skal med andre ord ikke bare se det offentliges interesser, men heller ikke bare brukers interesser. På bakgrunn av dette er utredningsplikten nært knyttet til forvaltningen sin veilednings- og varslingsplikt (forvaltningsloven, 1967, §§ 11 og 16).

Selv om forvaltningsloven av 1967 § 17 pålegger forvaltningen å sørge for sakens opplysning, og selv om lovens § 16 ikke pålegger noen plikt til å uttale seg, har partene også en medvirkningsplikt når det gjelder å sørge for at saken blir godt opplyst. Når det gjelder ytelser etter folketrygden, oppstiller denne loven en bestemmelse om medlemmets opplysningsplikt (Folketrygdloven, 1997, § 21-3). Etter denne bestemmelsen plikter en person som krever en folketrygdytelse å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige for at NFP skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen. NFP må i utgangspunktet kunne stole på og legge til grunn de opplysninger som parten gir, men NFP har en viss plikt til å korrigere opplysningene dersom det er sannsynlig at parten prøver å skjule ting, eller å føre

forvaltningen bak lyset (Graver, 2015, s. 425). Det som er viktig å erindre er at selv om folketrygdloven pålegger medlemmet en opplysnings- og medvirkningsplikt, så fratar ikke denne loven NFP sitt ansvar for å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. Når en forholder seg til forvaltningslovens regler om saksbehandling, er det klart at det i den grad det er nødvendig å foreta undersøkelser og utredninger for å skaffe et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, er det NFP som må stå for og bekoste disse (Graver, 2015, s. 425).

En sentralt spørsmål i denne diskusjonen er hva er omfanget av den utredningsplikten som forvaltningsloven av 1967 § 17 pålegger. Når en leser § 17 første ledd, så ser en at lovens formulering er kort og konsis, og at det er benyttet relativt sterke ord. NFP skal etter ordlyden påse at saken er så godt opplyst som mulig før et vedtak treffes. Hva som ligger i ordlyden «så godt som mulig» reiser spørsmålet om hvor grundig NFP må gå til verks. Ut fra lovens forarbeider og praksis er det klart at det må foretas en innskrenkende tolkning (Graver, 2015, s. 427). Stortinget som lovgiver har ikke ment at enhver sak skal være så godt opplyst som mulig. Å stille et slikt krav til NFP som driver med masseforvaltning, ville være umulig å oppfylle. Loven gir uttrykk for en relativ standard, og man skal se på utredningspliktens omfang ut fra sakens viktighet, kompleksitet og også om det vil være mulig å gjøre om et eventuelt feilaktig vedtak.

For det første må en ta stilling til hvor viktig saken er for partene, og her kommer rettssikkerhetshensynene diskutert i punkt 5.4.1.1 inn. I saker hvor det er snakk om svært inngrepende vedtak for partene, kreves det en grundig undersøkelse. Men, en må også vurdere sakens viktighet for andre enn partene, og det er her hensynet til det offentlige kommer inn. Dersom det er en sak som er viktig for gjennomføringen av statens eller kommunens politikk, tilsier det en grundigere behandling enn der saken har en mer perifer betydning. En må også se på sakens karakter og hvor vanskelig det er å få klarhet i alle faktiske forhold. I noen saker er det snakk om en relativt enkel henvendelse til en person for å få opplysninger, det kan være snakk å sjekke et annet datasystem eller å ta en telefonsamtale. Det er naturligvis lettere å kreve denne formen for undersøkelse som er enkel og relativt lite tidkrevende å gjennomføre, enn å kreve at det blir iverksatt omfattende og store beregninger og granskninger i det enkelte tilfellet (Graver, 2015, s. 428).

Problemene og omkostningene med å få klarlagt saken har betydning for hvor langt undersøkelsesplikten går. I denne vurderingen må en se på tidsmomentet. I en sak som haster, enten av hensyn til det offentlige selv eller til den berørte parten, vil en stille mindre strenge krav til utredningen i saker der tidsmomentet ikke spiller noen rolle (Graver, 2015, s. 428).

Et annet viktig moment i vurderingen av utredningspliktens omfang er at forvaltningen ofte har både en mulighet og en plikt, innenfor rammene i omgjøringsreglene (forvaltningsloven, 1967, kapittel VI), til å rette opp feil. Ofte vil det derfor ikke være noen stor katastrofe om saken er utredet for dårlig ved første gangs behandling ved saken. I saker hvor det ikke er mulig å gjenopprette feil, kan det være grunn til å gjøre undersøkelsesplikten mer omfattende enn i andre saker (Graver, 2015, s. 428).

4.4.1.4 Saksgang og behandling av klagesaker

De mest omfattende saksbehandlingsoppgaven i de spesialiserte forvaltningsenhetene er å behandle krav og fatte vedtak om rett ytelse, samt gjøre vedtak klar for utbetaling (Ekspertgruppa, 2010, s. 50). De aller fleste folketrygdytelse skal sikre bruker sin arbeidsinntekt (Folketrygdloven, 1997, § 1-1). Dette betyr at saksbehandlerne i hovedsak har to forhold de må ta stilling til ved behandling av bruker sin søknad. Det første som må vurderes er om bruker fyller lovens vilkår om opptjeningstid (se til eksempel Folketrygdloven, 1997, § 8-2). I slike tilfeller må saksbehandler undersøke om bruker har vært i inntektsgivende arbeid i tilsvarende lovens minimumskrav til opptjeningstid. I noen tilfeller kan det by på utfordringer å vurdere om kravet om opptjeningstid er oppfylt, og av og til må saksbehandlerne fintelle antall arbeidsdager bruker har hatt. Dersom bruker fyller vilkåret om opptjeningstid, må saksbehandler fastsette bruker sitt beregningsgrunnlag, altså hvor mye bruker skal få utbetalt i kroner og øre fra NAV. Det normale er at NAV skal utbetale tilsvarende beløp som bruker har som arbeidsinntekt (se til eksempel Folketrygdloven, 1997, § 8-28), og NAV mottar inntektsopplysningene til bruker digitalt (Arbeids- og sosialdepartementet, 2019, s. 134). Det er arbeidsgiver som sender inn inntektsopplysningene, og inntekten til bruker skal beregnes etter den gjennomsnittlige arbeidsinntekten som bruker har hatt i arbeidsforholdet og som rapporteres til a-ordningen (se til eksempel Folketrygdloven, 1997, § 8-28 andre ledd). A-ordningen er en samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til NAV, SSB og Skatteetaten (Skatteetaten, 2020).

Et enkeltvedtak kan påklages av en part eller en annen med rettslig klageinteresse, jf. forvaltningsloven § 28. En klage innebærer at forvaltningen må behandle saken på nytt, og en klageordning er som nevnt over et av de viktigste rettssikkerhetsprinsippene. Forvaltningsloven §§ 28 til 34 inneholder bestemmelser om lovens klageordning. Etter disse bestemmelsene blir klagen avgjort av et annet forvaltningsorgan, kalt klageinstansen, enn det som traff det opprinnelige vedtaket, kalt underinstansen.

I underinstansen kan saken få tre mulige utfall: Dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt, skal saken avvises (Graver, 2015, s. 475). Dette kan til eksempel skje dersom klagefristen er gått ut eller at klagen er sendt inn av en person som ikke er part i saken. I de tilfeller hvor underinstansen finner klagen begrunnet, kan vedtaket endres til gunst for den som har klaget (Graver, 2015, s. 475). Dersom underinstansen fastholder sitt syn, skal sakens dokumenter oversendes til klageinstansen for avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 33.

Klageinstansen kan overprøve alle sider av saken, inkludert forvaltningsskjønnet. Klageretten har dermed til formål å sikre riktige vedtak, samt trygge den enkeltes rett. Videre er klageretten et ledd i forvaltningens egne interne kontroll med sine avgjørelser (NOU 2019:5, s. 366).

Hovedformålet med en klageordning er altså å sikre riktige avgjørelser. For det første innebærer dette å sikre rettsriktige avgjørelser. En klageordning gir forvaltningen mulighet til å rette opp eventuelle feil i det faktiske eller rettslige grunnlaget for avgjørelsen når en klageberettiget krever det. For det andre gir en klageordning anledning til å korrigere en avgjørelse der noen relevante hensyn er oversett i forvaltningsskjønnet. Videre vil en klageordning gi forvaltningen mulighet til å endre en avgjørelse der vedtaket ikke ivaretar lovens formål så godt som det lar seg gjøre, eller der vedtaket viser seg å være uforholdsmessig tyngende for en privat part (NOU 2019:5, s. 366). Muligheten til å påklage et vedtak kan dermed bidra til å styrke tillitensom borgerne har til offentlig forvaltning. På den annen side kan klageordningen føre til et effektivitetstap i de tilfellene hvor vedtaket blir stadfestet, både gjennom kostnadene ved klagebehandling og ved den forsinkelsen som den innebærer.

I overnevnte er det gjort rede for begrepet «kostnadseffektivitet» og «faglig kvalitet». Det er også blitt gitt en nærmere gjennomgang av begrepet rettsikkerhet, samt de lovpålagte krav til saksbehandlingen NFP må forholde seg til. Særlig de motstridende hensynene mellom utredningspliktens omfang og krav om effektiv/rask saksbehandling ble problematisert. Avslutningsvis ble det gitt en kort beskrivelse av saksgangen, samt en kort oversikt over reglene og fremgangsmåten for behandling av klagesaker.

5. Metode

Samfunnsvitenskapelig metode handler om hvordan man skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og om hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva informasjonen forteller oss om samfunnsforhold og prosesser (Johannessen, Christoffersen & Tuft, 2011, s. 33). Metode dreier seg altså om å samle inn, analysere og tolke data, og nettopp dette er en sentral del av det som kalles for empirisk forskning. De viktigste kjennetegnene ved metode og empirisk forskning er åpenhet, grundighet og systematikk (Johannessen et al., 2011, s. 33). Når avhandlingens teoretiske rammeverk er gjort rede for, er det naturlig å presentere utvalgt forskningsdesign og datainnsamlingsmetoder, samt begrunne valg av analyse og redegjøre for avhandlingens kvalitet og kredibilitet. Avhandlingens case- og analyseenhet vil bli presentert, og det vil videre bli foretatt en etisk refleksjon knyttet til forskning i egen organisasjon.

5.1 Forskningsdesign

Når en forskningsstudie skal gjennomføres, må den ansvarlige for gjennomføringen av undersøkelsen foreta mange ulike overveielser og valg. Eksempler på dette kan være å avklare hva som skal undersøkes, hvem som skal bidra og for øvrig hvordan studien skal gjennomføres. Dette kalles for forskningsdesign og skal forklare alt som er gjort i forbindelse med studien (Johannessen et al., 2011, s. 77). I teorien skilles det mellom flere ulike typer forskningsdesign. Et eksplorativt design kan være nyttig dersom det er lite kunnskap om valgt forskningstema, og når eventuelle sammenhenger mellom teori og data er uklare. Et deskriptivt forskningsdesign benyttes ofte når forskeren har god forståelse for temaet og når det finnes mye teori om fagområdet, mens et kausalt forskningsdesign brukes når man ønsker å kartlegge årsaks-virkningsforhold (Yin, 2007, s. 48-50).

Det finnes flere teorier om hvordan organisasjoner fungerer og mye er skrevet om NAV-reformen. Ulike analyser er også gjennomført etter at trykdeetaten, Aetat og sosialkontorene ble slått sammen. I og med at jeg selv har jobbet i den statlige delen av NAV, kombinert med utbredt litteratur om temaet, var det naturlig for meg å velge et deskriptivt forskningsdesign for denne oppgaven da det er min vurdering at dette designet best belyser avhandlingens problemstilling.

5.1.1 Evaluering og casestudie

Problemstillingen i avhandlingen er å undersøke om, og i hvilken grad, opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til at målene myndighetene har satt til effektivitet og

faglig kvalitet er nådd. Å undersøke effekten av noe betegnes som evaluering eller vurdering (Johannessen et al., 2011, s. 84). I den videre fremstillingen vil begrepet evaluering benyttes, og det er i denne sammenheng viktig å definere begrepet «evaluering» og hva det innebærer. Evaluering er «å samle inn opplysninger på en systematisk måte, for å undersøke om prosjektet (forsøket) skapte endring, om det hadde noen virkning, og hvordan virkningen eventuelt ble» (Johannessen et al., 2011, s. 84). Det skilles videre mellom to former for evaluering, prosessevaluering og målevaluering. Det sentrale ved en prosessevaluering er å evaluere hvordan prosjekter gjennomføres fra start til slutt, mens formålet ved en målevaluering er å undersøke om ett eller flere mål er nådd (Johannessen et al., 2011, s. 84). I denne avhandlingen benyttes målevaluering da formålet med avhandlingen, som nevnt, er å undersøke om spesialiseringen i NFP har nådd de resultater myndighetene ønsket. Det finnes ikke en bestemt evalueringsdesign da en evaluering kan gjennomføres ved hjelp av både tversnittundersøkelser, eksperimenter, longitudinelle opplegg og casestudier (Johannessen et al., 2011, s. 84).

I samfunnsforskning er det særlig to kjennetegn ved en case, nemlig at oppmerksomheten avgrenses til den utvalgte casen, og at det gis en mest mulig inngående beskrivelse av den. Casen blir undersøkt detaljert og grundig for å få med mest mulig data. Ofte benyttes flere og ulike datakilder, og felles for dem er at kildene er tid- og stedsavhengige. Kvalitative tilnærminger, slik som intervjuer eller observasjon, benyttes ofte ved gjennomføringen av et casestudie, men man kan også benytte kvantitative data slik som spørreskjemaer og eksisterende statistikk. Til eksempel mener Yin at det er en fordel å kombinere forskjellige metoder i en caseundersøkelse da man på denne måten vil skaffe seg mye og detaljert data (Yin, 2007, s. 111-112). Kort oppsummert består caseundersøkelser i å samle inn så mye informasjon som mulig om et avgrenset fenomen. Yin opererer med to dimensjoner av casestudier. Den ene gjelder spørsmålet om man arbeider med en enkeltcase eller flere caser, mens den andre gjelder spørsmålet om man anvender en eller flere analyseenheter (Yin, 2007, s. 61-64).

5.1.1.1 Presentasjon av case- og analyseenhet

Caseenheten som jeg har valgt for denne undersøkelsen, er en del av NFP som jeg tidligere har vært ansatt i. Før spesialiseringen var min tidligere arbeidsplass organisert som en fylkesenhet og var ansvarlig for behandlingen av søknader for alle statlige NAV ytelser for det aktuelle fylket. Etter spesialiseringen behandler nå enheten søknader begrenset til tre ulike

statlige ytelser. Fra å ha små fagavdelinger med cirka 10-15 ansatte per avdeling, er det etter spesialiseringen av ytelsene rundt 40-50 ansatte per avdeling. Selv om caseenheten består av tre ulike fagavdelinger, er denne avhandlingen begrenset til å kun gjelde den ene avdelingen som per dags dato består av saksbehandlere, en avdelingsleder og en fagkoordinator. Avdelingen, og ytelsen den er ansvarlig for, ble spesialisert i 2016, og det er totalt seks avdelinger fordelt på seks ulike enheter i landet som behandler samme ytelse. Avgrensningen i forhold til tid, enhet og avdeling er gjort for å få en overkommelig datamengde sett i forhold til omfanget og tidsperspektivet for avhandlingen. Avhandlingen gjennomføres dermed som en evaluering og en enkeltcaseundersøkelse med en analyseenhet i tidsperioden 2013 til og med 2019.

5.2 Datainnsamlingsmetoder – kvalitative og kvantitative undersøkelser

Samfunnsvitenskapelige undersøkelser dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data.

Innen samfunnsvitenskapelig metodelitteratur skilles det mellom kvalitative og kvantitative metoder. Enkelt forklart innebærer kvalitativ metode at det samles inn og registreres data i form av bilde, lyd og tekster, mens kvantitativ metode samler inn og registrerer data i form av tall (Johannessen et al., 2011, s. 103). I dette kapitlet presenteres fremgangsmåtene som har vært benyttet for å samle inn og analysere data i denne avhandlingen.

5.2.1 Kvalitative undersøkelser – intervjuer

Det er to grunnleggende forskjellige måter å samle inn kvalitative data på. Den ene måten er gjennom observasjon hvor dataene bygger på forskerens sanseintrykk av samhandling og handlinger i konkrete situasjoner. Den andre måten er gjennom intervju der dataene bygger på hva informantene sier i samtaler med forskeren, hvor hensikten er å få frem beskrivelser av informantenes hverdagsverden for å kunne tolke betydningen av de fenomenene som beskrives. Intervju er den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på (Johannessen et al., 2011, s. 144). Dette skyldes at intervju er en svært fleksibel metode som kan brukes nesten over alt, og som gjør det mulig å få detaljerte og fyldige beskrivelser (Johannessen et al., 2011, s. 104).

I denne avhandlingen er gruppeintervju og individuelt intervju valgt som metode for å samle inn kvalitative data. Årsaken til dette metodevalget er at jeg har hatt behov for å gi informantene større frihet til å uttrykke seg enn det de ville hatt muligheten til gjennom et strukturert spørreskjema. Jeg har vært opptatt av informantenes oppfatning og erfaring med opprettelsen av NFP, og det er min vurdering at denne kommer best frem når informantene kan være med å bestemme hva som tas opp i intervjuet.

En av årsakene til at observasjon ikke var vært valgt som datainnsamlingsmetode er at jeg har vært interessert i å få mest mulig dybdekunnskap om spesialiseringen, og det er min vurdering at denne kunnskapen best fremkommer gjennom intervjuer. Videre har det av tidshensyn vært mest praktisk å gjennomføre intervjuer. Det har heller ikke vært fysisk mulig å gjennomføre en observasjon da de ansatte siden mars i år har jobbet hjemmefra på grunn av Covid-19. Uavhengig av dette hadde ikke observasjon blitt benyttet som datainnsamlingsmetode på bakgrunn av overnevnte vurderinger.

5.2.1.1 Strategisk utvelgelse og utvalgsstørrelse

Hensikten med et kvalitativt intervju er å få mest mulig kunnskap om fenomenet og ikke å foreta statistiske generaliseringer. Rekrutteringen av informanter har dermed et klart formål (Johannessen et al., 2011, s. 110). Når forskeren har en klar formening om hvem som skal delta i undersøkelsen kalles dette for strategisk utvalg (Johannessen et al., 2011, s. 110). Når hovedmålet med denne avhandlingen er å undersøke om spesialiseringen i NFP har vært vellykket, er det naturlig å benytte et kriteriebasert utvalg når informanter skal velges. Dette betyr at jeg har valgt informanter som oppfyller spesielle kriterier, og kriteriene informantene må fylle er:

- Informanten må ha blitt ansatt i NFP før spesialiseringen trådte i kraft. Det vil si før 2016.
- Informanten må enten ha en lederrolle eller en fagkoordinatorrolle slik at informanten kan si noe mer spesifikt og overordnet om spesialiseringen enn saksbehandlerne på avdelingen.
- Informanten må fortsatt være ansatt i enheten.

Basert på overnevnte kriterier vurderte jeg at det var naturlig å intervjuere enhetsdirektør for caseenheten, samt avdelingsleder og fagkoordinator i valgt analyseenhet. Årsaken til at jeg var valgt å intervjuere disse personene, er at de innehar mye og forskjellig kunnskap om resultatet av spesialiseringen. Dette er imidlertid et lite utvalg av informanter da det i mindre prosjekter er vanlig med et utvalg på 10-15 informanter (Johannessen et al., 2011, s.108). I og med at jeg har valgt en enkeltcaseundersøkelse med en analyseenhet er jeg av den oppfatning av at valgte informanter vil gi meg verdifull informasjon om konsekvensene av spesialiseringen ved den konkrete enheten og avdelingen.

5.2.1.2 Primærdata gjennom semistrukturert intervju, rekruttering og gjennomføring

I følge Kvale og Brinkmann så karakteriseres det kvalitative forskningsintervjuet som en samtale med en struktur og et formål (Kvale & Brinkmann, sitert i Johannessen et al., 2011, s. 143). I denne avhandlingen har valget falt på et semistrukturert, eller delvis strukturert, intervju. Årsaken til dette valget av intervjuform er at denne måten å gjennomføre intervju på har en overordnet intervjuguide som utgangspunkt. En intervjuguide er ikke et spørreskjema, men en liste over temaer og generelle spørsmål som skal gjennomgås i løpet av intervjuet. Fordelen med et semistrukturert intervju er at rekkefølgen på temaer og spørsmål kan variere, og at det er rom for å bevege seg frem og tilbake i intervjuguiden (Johannessen et al., 2011, s. 145). For å se intervjuguiden som er benyttet i denne oppgave (vedlegg 2).

Da forskningsdesign, datainnsamlingsmetode og informanter var valgt, var det en relativt enkel prosess å rekruttere ønskede informanter. Enhetsdirektør ble kontaktet via e-post og gitt informasjon om avhandlingens tema og problemstilling. I samme e-post ble det stilt spørsmål om enhetsdirektør, avdelingsleder og fagkoordinator kunne tenke seg å stille til intervju. Enhetsdirektør avklarte med sin leder at dette var i orden. Informantene fikk også oversendt tallmaterialet jeg hadde fått tilsendt fra statistikkavdelingen i NAV (vedlegg 1) som omhandlet klagesaker i egen enhet og i klageinstansen, samt informasjonsskriv med samtykkeerklæring.

Den opprinnelige planen var å gjennomføre individuelle, fysiske intervjuer med informantene våren 2020. På grunn av Covid-19 ble NAV satt i beredskap, og intervjuer lot seg ikke gjennomføre i henhold til opprinnelig tidsplan. På bakgrunn av dette ble intervjuer gjennomført høsten 2020. Da myndighetens anbefalinger på dette tidspunktet var hjemmekontor, ble intervjuene gjennomført digitalt via Teams. På grunn av informantenes arbeidsplan ble det først gjennomført et gruppeintervju med enhetsdirektør og avdelingsleder, mens fagkoordinator ble intervjuet individuelt. Det presiseres i denne sammenheng at alle informantene ble stilt samme spørsmål i henhold til intervjuguiden.

Å gjennomføre et digitalt gruppeintervju byr på noen utfordringer. Eksempler på dette kan være at det er vanskeligere for intervjuer å forstå de følelsesmessige aspektene og kroppsspråket til informantene, og av og til kan teknologien by på problemer selv om det ikke tilfellet i disse intervjuene. Ved gruppeintervjuer kan det videre være en utfordring dersom informantene snakker i munn på hverandre og avbryter hverandres svar. Det at to informanter

skulle intervjues samtidig var noe jeg reflekterte over før gjennomføringen. Enhetsdirektør er overordnet avdelingsleder i arbeidsforholdet, og dette kunne medføre at avdelingsleder tilpasset svarene sine slik at de samsvarte med sin leders erfaring og oppfatninger. Jeg opplevde imidlertid ikke dette som noe problem da både enhetsdirektør og avdelingsleder svarte åpent og ærlig, og av og til hadde ulike erfaringer og oppfatninger. Videre var det tydelig at begge hadde erfaring med digitale møter da de ventet med å svare til de selv ble spurt, og ga hverandre tid til å svare uten avbrytelser.

En fordel ved å gjennomføre intervjuene digitalt var at det var mulig å gjøre opptak av intervjuet. Dette lettet arbeidet for meg som intervjuer da jeg kunne fokusere på selve spørsmålene, og ikke trengte å notere mye underveis. Intervjuene ble transkribert samme dag som de ble gjennomført, og opptaket ble slettet så fort transkriberingen var fullført.

Det var avsatt cirka 45 minutter til intervjuet med enhetsdirektør og avdelingsleder, og rundt 20 minutter til intervjuet med fagkoordinator. Årsaken til at det var satt av over dobbelt så lang tid til intervjuet med enhetsdirektør og avdelingsleder var at de var to personer, og dermed i behov for lengre tid enn fagkoordinator som ble intervjuet individuelt. Intervjuene ble gjennomført i henhold til avsatt tidsplan.

5.2.1.3 Intervjumal

Intervjuguiden består av fire faser, hvor første del tar sikte på å sette rammen for intervjuet (vedlegg 2). I denne delen blir det stilt spørsmål om blant annet hvor lenge informantene har arbeidet i NAV og hvilken stilling respondentene har. I denne delen av intervjuet fikk informantene også informasjon om min taushetsplikt og de ble informert om samtykke og informantene fikk anledning til å stille spørsmål før intervjuet startet. Informantene hadde på forhånd fått tilsendt informasjon- og samtykke brev, men dette ble allikevel gjentatt før selve intervjuet startet.

Intervjuet fase to handlet om informantenes erfaringer. Her ble det blant annet stilt spørsmål om hva slags erfaringer informantene har gjort seg med gjennomføringen av spesialiseringen. Informantene ble videre bedt om å si noe om organisering og bemanning av avdelingen, samt effektiviteten og kvaliteten.

Intervjuet sin tredje del er kanskje den viktigste da det her blir mer fokus på avhandlingens problemstilling. I denne delen av intervjuet ble informantene blant annet stilt spørsmål om

omgjøringsprosenten i egen enhet og i klageinstans, og om hvordan de opplever resultatene av spesialiseringen med ønskelige mål om effektivitet og bedre kvalitet.

Intervjuets fjerde fase gikk med til oppsummering av svarende fra informantene, og de fikk anledning til å komme med presiseringer og avklaringer, samt gitt anledning til å gi ytterligere informasjon.

5.2.2 Kvantitative undersøkelser – statistikk og spørreundersøkelse

I kapittel 5.2 skrives det at det i samfunnsvitenskapelig metodelitteratur skilles mellom kvalitative og kvantitative metoder. Til forskjell fra kvalitativ metode som hovedsakelig opererer med tekst, så anvender kvantitativ metode tall. For å belyse oppgavens problemstilling på best mulig måte, har det vært ønskelig å benytte sekundærdata i tillegg til gjennomførte intervjuer. Først og fremst består denne sekundærdataen av tallmateriale tilsendt fra NAV sin statistikkavdeling (vedlegg 1). Mottatt statistikk vil være med i vurderingen av den faglige kvaliteten til avdelingen i form av opprettholdte og omgjorte vedtak i egen enhet og i klageinstansen. Det er også gjennomført en spørreundersøkelse blant avdelingens ansatte.

5.2.2.1 Respondenter og strategisk utvalgelse

Avhandlingen gjennomføres som en evaluering og en enkeltcaseundersøkelse med en analyseenhet. Det har derfor vært ønskelig å gjennomføre en spørreundersøkelse av saksbehandlerne ved valgt avdeling. De vil i det videre bli omtalt som respondenter. Ved å la alle respondentene på avdelingen få mulighet til å svare på spørreundersøkelsen er det også her foretatt en strategisk utvalgelse av respondenter. Jeg mener det er viktig at så mange som mulig av respondentene svarer på spørreundersøkelsen, da det vil gi det beste grunnlaget for å si noe om resultatet av spesialiseringen. Det er min hypotese at det er de ansatte som daglig jobber med ytelsen som har best kunnskap om virkningen av spesialiseringen.

5.2.2.2 Svarrespons og bortfallsanalyse

Ved gjennomføring av en frivillig spørreundersøkelse, er det vanskelig å få alle respondentene til å besvare spørreundersøkelsen. Det er derfor viktig at å foreta et skille mellom brutto- og nettoutvalget (Johannessen et al., 2011, s. 262). Det er et mål å få størst mulig svarrespons, og Johannessen, Christoffersen og Tufte mener at en svarprosent på mer enn 50 prosent er en bra svarrespons (Johannessen et al., 2011, s. 263). For å nå dette målet er det viktig å legge til rette for at bortfallet skal bli minst mulig. I forkant av utsendelse av spørreundersøkelsen hadde jeg en samtale med avdelingsleder for å finne passende tidspunkt for gjennomføring av undersøkelsen. For å sørge for minst mulig bortfall har spørreundersøkelsen blitt gjennomført

i et tidsintervall på en uke. På denne måten har respondenter som enten har vært fraværende på grunn av kort tids sykdom eller ferie blitt gitt anledning til å svare på spørreundersøkelsen. Det har også blitt sendt ut to purringer, slik at respondentene på denne måten har fått en påminnelse om å besvare spørreundersøkelsen.

Det er totalt 37 ansatte i avdelingen, men på grunn av noe fravær var det 33 ansatte på jobb den uken spørreundersøkelsen ble gjennomført. Dette betyr at 31 av totalt 33 respondenter har besvart undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 93,9 prosent. Jeg er meget fornøyd med den høye svarprosenten, og vurderer på bakgrunn av denne at det er liten skjevhet i svarene og at kvaliteten på spørreundersøkelsen er god.

5.2.2.3 Utforming av spørreskjema

Når spørreskjemaet har blitt utarbeidet har jeg vært inspirert av Johannessen, Christoffersen og Tufte sine teorier om hva en spørreundersøkelse bør inneholde, og hvordan den bør se ut (Johannessen et al., 2011, s. 280-291). Jeg har på bakgrunn av dette utarbeidet et digitalt spørreskjema bestående av til sammen åtte spørsmål med på forhånd oppgitte svaralternativer (vedlegg 3). Årsaken til dette valget av utforming er at faste spørsmål og svaralternativer innebærer en standardisering der man kan se på likheter og variasjoner i måtene respondentene svarer på. Denne standardiseringen gir også mulighet til å generalisere resultater fra utvalg til populasjon. Det gir videre en mulighet til å samle inn data fra relativt mange individer på forholdsvis kort tid (Johannessen et al., 2011, s. 277).

Spørreskjemaet er utarbeidet på bakgrunn av resultater fra intervju av enhetsleder, avdelingsleder og fagkoordinator hvor spørsmål om gjennomføringen og effektene av spesialiseringen ble besvart. Det er i denne sammenheng viktig å erindre at det i kvalitative undersøkelser er mulig å være åpen for ny informasjon og justere datainnsamlingen underveis.

Ved spørreundersøkelser har man ikke muligheten til å justere spørsmål og svar i etterkant. Det har derfor vært svært viktig for mitt arbeid at jeg i forkant av utarbeidelsen av spørreundersøkelsen, har gjort en grundig gjennomgang av relevant litteratur, forskning og statistikk før spørreskjemaet har blitt ferdigstilt.

Det er viktig ved utformingen av spørreskjemaer at spørsmålene er avgrensede og konkrete, og at svaralternativene fanger opp nyanser av vurderinger. Spørreskjemaene må altså være

selvinstruerende, og spørsmål og svar skal være relevante, enkelt formulert og entydige (Johannessen et al., 2011, s. 287).

For å besvare oppgavens problemstilling har det vært svært interessant å forsøke og finne ut hvordan respondenter ved aktuell analyseenhet selv vurderer effekten av spesialiseringen når det gjelder utviklingen i saksbehandlingstid og faglig kvalitet. I og med at respondentene er ansatt ved avdelingen forutsettes det at de har kunnskap om spesialiseringen og at de også har meninger om dette. Det har allikevel blitt utarbeidet et spørsmål som gjelder ansettelsestid i virksomheten (vedlegg 3, spørsmål 2). Det har ved utarbeidelsen av spørreundersøkelsen vært vurdert om det skal benyttes såkalte åpne spørsmål hvor respondenten på egenhånd kan skrive ned svarene, men det har i stedet blitt valgt å bruke et prestrukturert spørreskjema med oppgitte svaralternativer til alle spørsmålene (Johannessen et al., 2011, s. 279). Begrunnelsen for dette valget er at forhåndsoppgitte svaralternativer gjør det lettere for respondenten å fylle ut skjemaet, da det kun er nødvendig å markere det aktuelle svaret. Videre er det enkelt å registrere svarene når de foreligger og skal kodes inn i et eventuelt dataprogram. Eventuelle svar på åpne spørsmål kan gi utfyllende informasjon, men kan ikke generaliseres på samme måte som svarene ved prekodete spørsmål (Johannessen et al., 2011, s. 279).

Spørreundersøkelsen består av åtte spørsmål, alle med forhåndsoppgitte svaralternativer. Alle spørsmålene er gjort obligatoriske, noe som betyr at respondenten må besvare alle spørsmålene før innsending kan gjøres. Spørsmål en omhandler hvor lenge vedkommende har vært ansatt i virksomheten. Svaralternativene som gis er; mindre enn to år, mellom to og fem år og mer enn fem år. Spørsmål to er et rent ja- nei spørsmål.

Spørsmål tre til og med åtte er spørsmål hvor skalaer er benyttet som svaralternativ. På denne måten for respondentene mulighet til å nyansere svaret ved å merke det svaralternativet som gjenspeiler respondentens oppfatning. Å ha minst fem verdier gir mulighet for å gjøre mer omfattende statistiske analyser enn det som vil være mulig med færre verdier (Johannessen et al., 2011, s. 289). Svaralternativene i spørsmål tre til og med seks er; helt enig, delvis enig, verken enig eller uenig, delvis uenig og helt uenig. Ved å ha «verken enig eller uenig» som svaralternativ gis respondentene en mulighet til å velge et nøytralt svar, enten fordi respondenten faktisk ikke har noen mening om spørsmålet, ikke ønsker å svare eller er nøytral i forhold til spørsmålet. Svaralternativene til spørsmål syv og åtte er også skalaer, men til disse spørsmålene har ikke respondentene mulighet til å svare nøytralt. Årsaken til dette er at

disse spørsmålene knytter seg til respondentenes egen kompetanse, og det forutsettes at dette er noe de har en formening om.

Spørreundersøkelsen har blitt gjennomført elektronisk ved at respondentene har fått tilsendt en e-post med lenke til undersøkelsen. I samme e-post er det gitt informasjon om spørreundersøkelsen og samtykke, og respondentene har fått kontaktinformasjon til både ansvarlig person for undersøkelsen og personvernansvarlig ved Norsk Senter for Forschungsdata.

5.2.3 Triangulering

Når det i denne avhandlingen benyttes både kvalitative og kvantitative metoder, betyr det at det blir foretatt en metodetriangulering. Å triangulere betyr i samfunnsvitenskapen å se et fenomen fra flere perspektiver, det vil si ved hjelp av forskjellige metoder, for å samle inn og analysere data (Johannessen et al., 2011, s. 421). Det har vært et bevisst valg å foreta en triangulering, selv om dette innebærer noe ekstra arbeid i og med at det både har vært gjennomført intervjuer og spørreundersøkelser, samt foretatt en sammenligning av statistikk. Jeg er imidlertid av den oppfatning om at ved å foreta en slik metodetriangulering vil gi avhandlingen ekstra faglig tyngde da problemstillingen blir belyst og problematisert ved hjelp av ulike data. Det har også vært til stor hjelp for utformingen av spørreundersøkelsen at det har vært gjennomført intervjuer i forkant, da de kvalitative dataene har bidratt med kunnskap som jeg har benyttet ved utformingen av spørsmålene i den kvantitative undersøkelsen.

5.3. Analyse av kvalitative og kvantitative undersøkelser

Når det i denne avhandlingen er benyttet både kvalitative og kvantitative undersøkelser, vil det nødvendig å forklare hvordan analysen av de utvalgte datainnsamlingsmetodene vil foregå. I det følgende vil det derfor gis en kort presentasjon av analysestrategi og analyseteknikk som er benyttet for casestudiet, før valgt analyse av avhandlingens statistiske materiale vil bli begrunnet.

5.3.1 Analysestrategi og analytiske teknikker i et casestudie

Når man har valgt å gjennomføre et casestudie mener Yin at det er et behov for å velge en analytisk strategi (Yin, 2007, s. 138) som vil kunne hjelpe forskeren med å håndtere innsamlet informasjon, formulere overbevisende analytiske slutninger og unngå alternative tolkninger. I følge Yin er det tre ulike strategier. Den første strategien går ut på at man holder seg til de teoretiske hypotesene som ledet frem til den aktuelle casestudien. Den andre strategien går ut

på at man skal forsøke å definere og prøve rivaliserende eller konkurrerende forklaringer, mens den tredje strategien går ut på at en utvikler en deskriptiv ramme for casestudiets utforming og gjennomføring (Yin, 2007, s. 140-143).

Yin anbefaler at man i tillegg til å bruke en analysestrategi også benytter en av totalt fem analyseteknikker når man skal analysere de funn man har gjort i gjennomføringen av casestudiet. Formålet med de fem analyseteknikkene er fremfor alt å kunne håndtere problemene knyttet til intern og ekstern validitet i forbindelse med casestudier. Den første analyseteknikken er såkalt mønstergjenkjenning. I en slik analyse vil et empiribasert mønster sammenlignes med et forutsett mønster. Den andre teknikken er det som kalles for forklaringsbygging. Ved å benytte denne teknikken for analyse så analyserer man casestudiedata ved å bygge en forklaring om selve caset (Yin, 2007, s. 145-146). En tredje analytisk teknikk er tidsserieanalyse, og innebærer at man undersøke relevante hvordan- og hvorfor-spørsmål om forholdet mellom hendelser over tid. Den fjerde teknikken har blitt brukt i økende grad de siste årene, er såkalt logikkmodeller. Ved å benytte denne analyseteknikken skal man matche teoretisk anslåtte hendelser med empiriobserverte hendelser over en lengere periode. Disse hendelsene utspiller seg i gjentatte årsak-virkning-årsak-virkning scenarier (Yin, 2007, s. 159). Den femte og siste analyseteknikken Yin operer med er krysscuseanalyse som kun kommer til anvendelse ved multiple casedesign, og helst når forskningsprosjektet omhandler mer enn to case da dette forsterker funnene. I en krysscuseanalyse vil funnene samles på tvers av casene og man ser etter likheter, ulikheter og mønster mellom de ulike casene (Yin, 2007, s. 159).

Da avhandlingens formål er å undersøke om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen, er det naturlig å ta utgangspunkt i Yin sin teoretiske strategi og tidsserieanalyse. Begrunnelsen for disse valgene er at jeg allerede før arbeidet med avhandlingen startet, hadde en hypotese om at effektiviteten og kvaliteten har blitt bedre enn tiden før spesialiseringen. Min begrunnelse for hypotesen er basert på teorier om maskinbyråkratiet, spesialisering og effektivitet som presentert i kapittel fire. Avhandlingen er avgrenset til å gjelde årene 2013 til og med 2019, og det er innenfor denne tidsperioden jeg vil foreta undersøkelser om saksbehandlingstiden har blitt redusert, og om antall omgjøringer i egen instans og i klageinstansen har gått ned.

5.3.2 Analyse av spørreundersøkelse og statistikk gjennom univariat analyse

I kvalitative undersøkelser blir de som undersøkes kalt enheter, og det som undersøkes kalt variabler. Variabler kan klassifiseres i ulike målenivåer, og dette har betydning for måten dataene kan analyseres på (Johannessen et al., 2011, s. 257).

I denne avhandlingen er det personer som har besvart spørreundersøkelsen, og disse omtales, som tidligere nevnt, for respondenter. I og med at det er benyttet en spørreundersøkelse, fungerer spørsmålene som variabler mens svaralternativene vil utgjøre verdiene (Johannessen et al., 2011, s. 267).

Verdiene på variabler kan i noen tilfeller bare klassifiseres som forskjellige kategorier, mens i andre tilfeller kan verdiene i tillegg rangeres. Variablene kan klassifiseres etter om verdiene kan rangeres eller ikke, og hvilken avstand det er mellom verdiene. Dette omtales som variabelenes målenivå og angir hvilke statistiske analyser det er hensiktsmessig å foreta under behandlingen av data. Det opereres med fire målenivåer, nominalnivå, ordinalnivå, intervallnivå og forholdstallsnivå (Johannessen et al., 2011, s. 271). Da jeg i denne avhandlingen benytter nominalnivå og ordinalnivå er det følgelig disse på begrepene som vil omtales nedenfor.

Det som kjennetegner nominalvariabler er at verdiene er gjensidig utelukkende, og at de ikke kan rangeres på noen logisk måte. At verdiene er gjensidig utelukkende betyr at de ikke må overlappe hverandre. Videre er verdiene på variabler på nominalnivå ingen logisk rangering (Johannessen et al., 2011, s. 271). I spørreundersøkelsen jeg har utarbeidet er verdiene (svaralternativene) til spørsmål to et eksempel på en nominalvariabel (vedlegg 3). At noen har en juridisk utdanningsbakgrunn og andre ikke, gir kun informasjon om utdanningsbakgrunnen. Rekkefølgen på svaralternativene kunne like gjerne vært byttet om uten at det hadde fått noen betydning.

Det som kjennetegner verdiene på ordinalvariabler er at de, i tillegg til å være gjensidig utelukkende, også har en logisk rangering. Dette medfører at de kan ordnes i en bestemt rekkefølge (Johannessen et al., 2011, s. 271). Ofte uttrykker verdiene grader av noe, posisjon i en serie eller kvalitet. I gjennomført spørreundersøkelse er verdiene til spørsmål en, samt tre til og med åtte utformet på denne måten. Her er det en logisk rangering av verdiene, fra få til flere år i spørsmål 1 og fra helt enig til helt uenig for spørsmål tre til og med åtte. Hadde jeg endret rekkefølgen på disse verdiene ville det bryte logikken i den opplagte rangeringen.

Det som kjennetegner kvantitative metoder, er at dataene foreligger i en form som gjør at de kan telles. Dataene analyseres da statistisk, det foretas med andre ord en tallmessig beskrivelse. Jeg kommer i denne avhandlingen til å foreta en statistisk analyse som viser hvordan respondenter fordeler seg på en variabel. Dette betegnes som en univariat analyse der man taller opp hvor mange respondenter som har markert de forskjellige verdiene (svarene) på variabelen (Johannessen et al., 2011, s. 295-296).

Hvilke statistiske analyser som kan gjennomføres, og hvordan data presenteres og analyseres, er avhengig av variabelens målenivå. Hvis variabelen består av verdier som ikke kan rangeres, nominalnivå, eller det er en ordinalvariabel med få verdier, er det i henhold til samfunnsvitenskapelig metodelitteratur normalt å presentere fordelingen i en frekvenstabell eller figur (Johannessen et al., 2011, s. 296). Jeg har valgt å foreta en frekvensfordeling fremstilt grafisk ved hjelp av linjediagram både av resultatene i spørreundersøkelsen, og av det statistiske tallmaterialet jeg har fått oversendt. Begrunnelsen for dette er at en slik fremstilling er oversiktlig og enkelt for leser å forstå, og at en slik analyse er best egnet til å presentere resultatene av undersøkelsene sett opp mot avhandlingens problemstilling. Dataene vil bli presentert i prosentandeler uten desimal, da dette er anbefalt på bakgrunn av at samfunnsmessige fenomener er beheftet med mye usikkerhet, slik at bruk av desimaler vil gi inntrykk av et presisjonsnivå det ikke er grunnlag for (Johannessen et al., 2011, s. 298).

Spørreundersøkelsen har jeg utarbeidet og behandlet selv. Tallmaterialet jeg har fått oversendt fra NAV sin statistikkavdeling (vedlegg 1) er kun bearbeidet slik at tallene som gjelder klagesaker blir presentert i et linjediagram oppgitt i prosentandeler. Tallene som gjelder saksbehandlingstid blir også presentert i et linjediagram, dog uten prosentandeler da gjennomsnittlig saksbehandlingstid er oppgitt i antall dager. Man skal av og til være varsom med å trekke for håndfaste konklusjoner ut fra statistisk materiale. Til eksempel kan det være at noen klagesaker i tallene jeg har fått tilsendt, faktisk ikke er en klagesak, men en feilregistrering. Det bemerkes også at antall saker som i vedlegg 1 er markert som «opphevet og hjemvist», er medregnet i prosentandelen for omgjøringer da bruker ved en slik avgjørelse ikke har fått et rettsriktig vedtak. Jeg vurderer imidlertid at resultatene statistikken viser er troverdige, da analyseenheten har jobbet med samme saksbehandlingssystem i mange år, og at de dermed er godt kjent med registreringsrutinene. Derom det er noen feilregistreringer i oversendt tallmateriale, er det min vurdering av dette ikke vil ha noen stor innvirkning i det endelige resultatet.

5.4 Avhandlingens kvalitet

Et spørsmål som må stilles i en forskningsprosess, er hva som er god kvalitet på kvalitative forskningsopplegg. Innenfor kvalitativ forskning brukes begrepene reliabilitet og ulike validitetsformer som kriterier for kvalitet. Yin bruker disse begrepene for gyldigheten til kvalitative data (Yin, 2007, s. 57-59), mens Guba og Lincoln på sin side er av den oppfatning at kvalitative undersøkelser må vurderes på en annen måte enn kvantitative studier, og de benytter begrepene pålitelighet, troverdighet og overførbarhet som mål på kvalitet i kvalitative undersøkelser (Guba & Lincoln, sitert i Johannessen et al., 2011, s. 243).

I det følgende vil det dermed bli foretatt en avklaring av overnevnte begreper, og hvilken betydning dette har for denne avhandlingen. Først vil det imidlertid bli gjort noen etiske refleksjoner knyttet til forskning i egen organisasjon da jeg tidligere har vært ansatt i case- og analyseenheten.

5.4.1 Refleksjon om forskning i egen organisasjon

Selv om jeg ikke lenger arbeider ved case- og analyseenheten som er gjenstand for mine undersøkelser, er det ikke lenge siden mitt arbeidsforhold ble avsluttet og det føles nesten som om jeg skal gjennomføre en undersøkelse i egen organisasjon. Det er flere fordeler ved dette, blant annet at jeg er veldig engasjert i temaet og på den måten blir mer utholdende i forskerrollen. Jeg har også kunnskap om den uformelle organisasjonen, og dette gjør nok at jeg er mer sensitiv i forhold til data. Jeg har videre kjennskap til hendelser som har inntruffet tidligere som kan ha betydning for organisasjonen i dag, og med min inngående kjennskap til enheten og avdelingen fører til at jeg forhåpentligvis kan stille gode spørsmål. Jeg er imidlertid ikke kjent med resultatene av spesialiseringen.

På den andre siden er det flere hensyn jeg må være klar over i og med at jeg selv har jobbet i organisasjonen. Til eksempel nevnes at det kan være fristende å ta «strategiske» hensyn, og jeg må være bevisst på hvordan jeg tar til meg eventuell kritikk. Jeg må også være åpen for nye og overraskende resultater av undersøkelsen, og ikke lete etter fakta og funn som støtter mine teorier og antakelser, og dermed forkaste data som ikke støtter opp under mine hypoteser.

På bakgrunn av overnevnte er det derfor helt bevisst at jeg velger å benytte meg av datatriangulering i mitt arbeid med oppgaven. Ved å benytte både kvalitativ- og kvantitativ

metode vil jeg få mye og ulik data som skal analyseres for å besvare oppgavens problemstilling, og dette vil gi meg god oversikt over oppgavens problemstilling slik at jeg kan konkludere på en god og korrekt måte.

5.4.2 Pålitelighet (reliabilitet)

Reliabilitet er sterkt knyttet til undersøkelsens data, det vil si hvilke data som benyttes, hvordan de samles inn og hvordan dataene bearbeides (Yin, 2007, s. 59). Reliabilitet er avgjørende i kvantitative undersøkelser, mens innenfor kvalitativ forskning er krav om reliabilitet lite hensiktsmessig (Johannessen et al., 2011, s. 243). En av årsakene til dette er at det vanligvis ikke benyttes strukturerte datainnsamlingsteknikker da det ofte er samtalen som styrer datainnsamlingen. En annen årsak er at observasjoner er klart verdiladet og avhengige av konteksten de er observert i. Det betyr at det vil være tilnærmet umulig for andre å duplisere en kvalitativ forsker sin mening. Videre fungerer forskeren selv som et instrument da ingen andre har samme erfaringsbakgrunn og kan tolke dataene på samme måte. Forskeren kan imidlertid styrke påliteligheten ved å gi en inngående beskrivelse av konteksten, og en åpen og detaljert fremstilling av fremgangsmåten under hele forskningsprosessen. Videre kan forskeren utarbeide en revisjonsprosedyre som gjør det mulig å spore dokumentasjonen av data, metoder og avgjørelser gjennom hele prosjektet, inkludert det endelige resultatet (Johannessen et al., 2011, s. 243). En annen måte å styrke påliteligheten på er ved å vektlegge hensiktsmessige kriterier for evalueringen, noe som henger nært sammen med validitet.

5.4.3 Troverdighet (begrepsvaliditet)

Innenfor kvalitative undersøkelser er en vanlig definisjon av validitetsspørsmålet om «måler vi det vi tror vi måler?», og nettopp dette betegnes som begrepsvaliditet. I kvalitative undersøkelser handler validitet om i hvilken grad forskerens fremgangsmåter og funn på en riktig måte reflekterer formålet med studien og representerer virkeligheten. Det er i denne sammenheng viktig å diskutere teoretiske funn, begrepsmessig klarhet og metodiske vurderinger (Johannessen et al., 2011, s. 243-244).

I arbeidet med avhandlingen har jeg vært bevisst på den såkalte intervju-effekten. Denne intervju-effekten innebærer at jeg som intervjuer, bevisst eller ubevisst, påvirker informanten og hans/hennes svar gjennom for eksempel ved kroppsspråk, antrekk, holdninger og stemmeleie slik at informanten vet hvilket svar som forventes, eller påvirkes på annen måte (Johannessen et al., 2011, s. 245). All informasjon vil også siles gjennom meg som forsker, og

informasjonen vil derfor i større eller mindre grad være subjektiv. Det er derfor avgjørende at jeg har vært klar over de ulike skjevhetene eller metodefeilene som eksisterer, og at jeg foretar en drøfting av dette i vurderingen av kvaliteten i det arbeidet jeg gjør, og i arbeidet med avhandlingen har jeg vært særlig oppmerksom på følgende skjevheter eller metodefeil (Johannessen et al., 2011, s. 245);

- Utvalgsskjevhet som betyr systematiske skjevheter i informantutvalget. Det kan være at enkelte enheter er systematisk underrepresentert, eller ikke tatt med i utvalget i det hele tatt.
- Intervjuskjevhet/intervjueffekt som oppstår når forskeren ikke behandler to grupper som studeres på tilnærmet lik måte. Dersom dette skjer kan ikke resultatene sammenlignes i ettertid. Selv om det har vært gjennomført et gruppeintervju med enhetsdirektør og avdelingsleder, og et individuelt intervju av fagkoordinator, er det allikevel viktig at jeg har vært oppmerksom på dette.
- Hukommelse er et menneskes evne til å lagre og hente opp tidligere inntrykk. Hukommelsen blir utsatt for påvirkning, og er dermed aldri 100 prosent. Dette kalles for hukommelsesskjevhet, og jeg har tatt høyde for dette ved intervju av informanter, nettopp fordi de opplever, husker og evaluerer fenomener som undersøkes på forskjellig måte.
- Det eksisterer et høyt antall kognitive tilbøyeligheter i måten mennesker samhandler på. Kognitiv skjevhet kan dermed gi seg utslag på flere måter. Det er min vurdering at jeg i arbeidet med avhandlingen har vært særlig oppmerksom på det faktum at jeg selv har vært ansatt i virksomheten:
 - I og med at jeg selv har vært ansatt i enheten som er gjenstand for avhandlingen, og følgelig har god kjennskap til rutiner, retningslinjer, medarbeidere og miljø, har det vært viktig at jeg som forsker har vært særlig oppmerksom på tendensen til å søke og tolke informasjon slik at den støtter mine egne synspunkter og etablerte meninger. Dette kan være risikofyllt dersom jeg som forsker, ut fra teoretiske antakelser, kun søker informasjon der jeg får støtte for disse. Jeg har videre vært klar over tendensen til å unngå informasjon og tolkninger som motsier mine eventuelle eksisterende forestillinger.

5.4.4 Overførbarhet (ekstern validitet)

All forskning har som mål å kunne trekke slutninger utover de umiddelbare opplysningene som samles inn. Ved representative kvantitative undersøkelser er det mulig å gjøre statistisk generalisering av funn fra et utvalg til en populasjon (Johannessen et al., 2011, s. 248). Ved kvalitative undersøkelser snakker man om overføring av kunnskap i stedet for generalisering, fordi det gir assosiasjoner til statistisk generalisering og kvantitative studier. En undersøkelses overførbarhet dreier seg om hvorvidt det lykkes å etablere beskrivelser, begreper, fortolkninger, og forklaringer som er nyttige på andre områder enn det som studeres.

5.4.4 Bekreftbarhet (objektivitet)

Det er avgjørende at funnene i en undersøkelse er et resultat av forskningen, og ikke et resultat av forskerens subjektive holdninger. Bekreftbarhet skal sikre dette (Johannessen et al., 2011, s. 249), og tilsvarer objektivitetskriteriet i kvantitativ forskning. For å sikre dette er det viktig at jeg som forsker legger vekt på å beskrive alle beslutninger jeg foretar meg i forskningsprosessen, og at jeg er selvkritisk til hvordan prosjektet er gjennomført, og at jeg kommenterer tidligere erfaringer, skjvheter eller avvik, oppfatninger og fordommer som kan påvirke tilnærmingen og fortolkningen i prosjektet. En annen måte å styrke bekreftbarheten på er om fortolkningene støttes av annen litteratur og/eller av informantene i undersøkelsen.

5.5 Avhandlingens kredibilitet

I min rolle som forsker har jeg et særlig ansvar for at dataene jeg genererer og presenterer i størst mulig grad inneholder validitet og relabilitet. Gode forskningsholdninger vil være viktig for forskningens kredibilitet da kredibilitet reflekterer god intern og ekstern validitet, og dette har jeg vektlagt gjennom hele arbeidet med avhandlingen. Nedenfor har jeg derfor satt ovennevnte valideringer og relabilitets kriterier opp mot egne innsamlede og analyserte data. Innledningsvis er studiets indre kredibilitet vurdert. Den indre kredibiliteten henger tett sammen med utformingen av intervjumalen, gjennomføring av intervju og forskerens påvirkning på den totale forskningsprosessen. Før jeg startet utformingen av intervjumalen fulgte jeg Johannessen, Christoffersen og Tuft (Johannessen et al., 2011, s. 149) sine anbefalinger angående utforming av en intervjuguide. Intervjumalen ble revidert en rekke ganger og den endelig versjonen var i overenstemmelse med det teoretiske rammeverket. Jeg var trygg på at informantene kom til å forstå de spørsmålene jeg stilte. Som beskrevet i kapittel 5.2.1.2 er intervjumalen jeg benyttet klassifisert som semistrukturert, noe som ga meg muligheten til å være åpen og fleksibel ved gjennomføringen av intervjuet. Jeg opplevde ikke

at informantene ikke forsto eller misforsto spørsmålene som ble stilt. Det er min vurdering at disse tiltakene har styrket dataens overflate- og innholdvaliditet.

Jeg tror imidlertid at selve forskningstemaets karakter kan ha påvirket avhandlingens nomologiske validitet. Holdning til spesialisering i offentlig sektor har gjerne et sosialt «forventet» svar. Det er lett å tenke at reformer av offentlig sektor er nødvendig og det er logisk å tenke at opprettelsen av større forvaltningsenheter og fagmiljøer bidrar til økt effektivitet og kvalitet. Videre må en erindre at informantene og respondentene er ansatt i virksomheten, og at det er ønskelig fra et politisk- og ledelsesperspektiv at de svarer positivt på spørsmål om spesialisering. Det kan derfor være en mulighet for at informantene og respondentene kan ha uttrykt stor grad av måloppnåelse av NAV-reformen selv om deres personlige meninger ikke stemmer overens med disse ytringene. Dette var noe jeg var klar over før intervjuene og spørreundersøkelsen ble gjennomført, og jeg reflekterte over informantenes oppførsel og kroppsspråk etter endt intervju. Da spørreundersøkelsen har vært gjennomført elektronisk, har det ikke vært anledning til å vurdere respondentenes kroppsspråk og oppførsel. Som allerede nevnt ble det gjennomført to intervjuer, et gruppeintervju med enhetsdirektør og avdelingsleder og et intervju med fagkoordinator. Dette kan ha bidratt til at jeg har fått forskjellige svar og tolkninger fra informantene, og det kan også ha påvirket mine oppfatninger av svarene. Intervjuene ble gjennomført digitalt via Teams. Kontrollen jeg som forskere hadde over disse intervjuene var lavere enn om intervjuene hadde blitt gjennomført ved personlig oppmøte. Dette kan ha påvirket intervjuets interne validitet. Jeg følte imidlertid at jeg fikk god kontakt med alle informantene og at intervjuene lignet mer en samtale enn et intervju. Til forskjell fra informantene var respondentene anonyme. Dette mener jeg har bidratt til at respondentene har gitt de svarene de faktisk mener, da det ikke har vært noen mulighet for at jeg som forsker eller noen utenforstående skal avdekke hvilke respondenter som har svart hva på de ulike spørsmålene.

Det ble ikke gjennomført støtteintervjuer, men siden jeg selv har vært ansatt i virksomheten og avdelingen vurderer jeg at dette øker forskningens interne kredibilitet og begrepsvaliditet. NAV er en organisasjon preget av sitt eget stammespråk, noe som jeg er svært vant til og godt kjent med. Jeg vurderte derfor at det ikke var nødvendig å gjennomføre støtteintervjuer da jeg allerede hadde inngående kunnskap om virksomheten og enheten. Ved å ha vært ansatt i virksomheten i flere år har jeg opparbeidet meg god kunnskap om begreper som dukket opp under dybdeintervjuene og kunne jeg kunne dermed stille relevante oppfølgingsspørsmål. Jeg

mener jeg har oppnådd en økt begrepsvaliditet ved å kunne se ting fra tre vinkler, henholdsvis teoretisk rammeverk, egen kunnskap og dybdeintervjuer. For å øke studiet begrepsvaliditet benyttet jeg også flere målekilder. Dette ble gjort ved å dokumentere hvor jeg innhentet informasjonen fra. Dette kaller Yin for «belegg eller beviskedja» (Yin, 2007, s. 133) og jeg opprettet en egen database hvor all rådataen befant seg. I forskningsprosessen har jeg benyttet alle disse verktøyene for å sikre begrepsvaliditeten. Jeg intervjuet ulike ansatte i virksomheten. Ved å ha flere, ulike informanter vurderer jeg selv at jeg har hatt et stort nok antall målekilder. Samtlige informanter fikk tilbudet om å korrigere gitte opplysninger, om de ville legge til noe og om noe var uklart ved slutten av intervjuet. Dette ble gjort for å hindre at mistolkninger ikke hadde skjedd. Ingen av informantene mente dette var nødvendig. All rådata ble lagret i en database som kun jeg som forsker hadde tilgang til.

Jeg som forsker vil alltid påvirke forskningsresultatet (Johannessen et al., 2011, s. 245), noe som kan bidra til å svekke den indre kredibilitet. Dette kan skje på ulike nivåer, enten ved utvelgelse av teori, under intervjuet eller i selve analysearbeidet. Dette var noe jeg var oppmerksom på allerede fra oppstart av avhandlingen. Jeg satte meg tidlig inn i ulik forskningsvitenskap hvor jeg hadde fokus på objektivitet. I og med at jeg har benyttet meg av metodetriangulering, ulik faglitteratur, samt tid til refleksjon over egen rolle, er det min vurdering jeg at jeg har klart å minimere egen påvirkning på informantene. Dette gjorde jeg ved å være oppmerksom på å ikke lede informantene, men heller følge opp informasjonen de kom med. Informasjonen som ble fulgt opp var den av størst relevans med tanke på avhandlingens forskningsspørsmål. Under etterarbeidet med intervjuene benyttet jeg også lydopptakene for å forsikre meg om at jeg ikke hadde mistolket eller at jeg misforsto informantene ga. Intervjuene ble også transkribert i sin helhet. Disse to tiltakene mener jeg styrker den interne validiteten. Både resultatet av gjennomført spørreundersøkelse og mottatt statistikk er materiale baster på tall, og de vil derfor ikke være åpne for ulike tolkningsalternativer. Også dette mener jeg bidrar til å styrke den interne validiteten.

Som en avsluttende oppsummering til studiets indre kredibilitet, er det min vurdering at med tanke på avhandlingens tidsperspektiv og de ressurser jeg har hatt tilgjengelig så fremstår den indre kredibiliteten som god. En god del av dette skyldes det omfattende arbeidet jeg har lagt ned i å bli kjent med det teoretiske området samfunnsvitenskapelig metode, der jeg har benyttet anerkjent forskningslitteratur. Når det gjelder avhandlingens eksterne kredibilitet er det uten tvil behov for mer forskning på området. Yin hevder det er vanskelig å statistisk

generalisere et casestudie (Yin, 2007, s. 51-53). Jeg ser at en svakhet ved mitt studie kan være at mine funn er knyttet til en bestemt enhet og avdeling, og ikke til NAV generelt. I og med at det ikke eksisterer noen lignende studier kan jeg heller ikke muligheten til å øke kriterievaliditeten ved å sammenligne det mot et tilsvarende studie. Det hadde vært svært formålstjenlig om andre forskere vil replikere studiet innenfor en annen enhet og avdeling, eller om det gjennomføres et studie for alle de spesialiserte forvaltningsenhetene eller av NAV-reformen generelt. Det hadde også vært av stor interesse at det ble gjennomført en evaluering av de ulike reformene som har vært gjennomført i Skandinavia de siste årene, da jeg ikke har lyktes å finne slik forskning. Dette vil i så fall øke denne avhandlingens teoretiske generalisering betraktelig. Dersom forskere skulle ønske å replikere mitt studie vil de selvfølgelig få tilgang til den empirien jeg besitter.

Min avhandling er designet som en forskningsprosess med en case og én analyseenhet. Da det kun er én analyseenhet har det viktig å være oppmerksom på at studiens formål kan forandre seg underveis i forskningsprosessen (Yin, 2007, s. 66). Dette vil skade validiteten. For å forhindre at dette skulle skje var jeg gjennom hele forskningsprosessen oppmerksom på at spørsmålene jeg utviklet i starten av arbeidet, var de spørsmålene som faktisk ble besvart underveis.

Avslutningsvis vil jeg påpeke viktigheten av å bruke akademisk veletablert teori. Ved å kun benytte meg av veletablerte fagbøker og offentlige utredninger, mener jeg at kildene brukt i denne avhandlingen er troverdige. Ved å kun benytte anerkjent litteratur, samt ved at jeg aktivt søkte etter motstridende litteratur, fikk avhandlingen den nødvendige reliabiliteten. Som nevnt innledningsvis er reliabiliteten en forutsetning for validiteten, og det er min vurdering at denne avhandlingen har klart å oppfylle begge kvalitetskravene på en god måte.

6. Empiriske funn

Hensikten med oppgaven er å undersøke om opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene i NAV har gitt de resultater man forventet. Den nærmere problemstillingen er om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen. Helt konkret betyr dette at målet med avhandlingen er å undersøke:

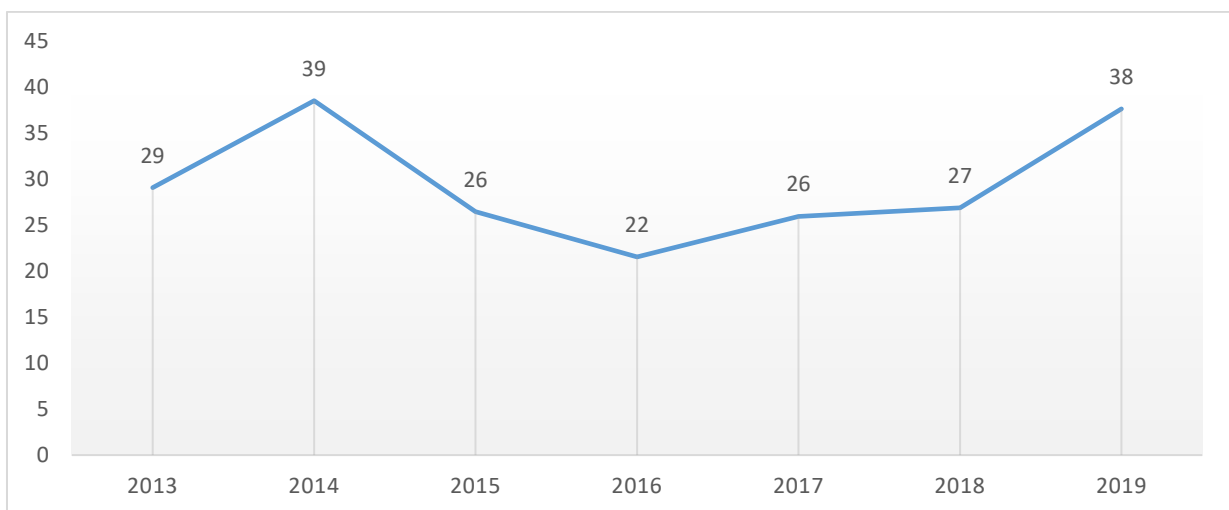
- Om spesialiseringen har ført til redusert saksbehandlingstid?

- Om spesialiseringen har ført til høyere faglig kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i egen enhet og i klageinstans?

Analyseenheten som er gjenstand for denne avhandlingen ble spesialisert i november 2016, og det blir, som tidligere nevnt, foretatt en tidsserieanalyse for årene 2013 til og med 2019. I det følgende vil funn fra statistikk, intervjuer og spørreundersøkelse presenteres. Først vil en oversikt over gjennomsnittlig saksbehandlingstid bli presentert, før jeg går over til å se på tallene for omgjøringer av vedtak i klageinstans og i egen enhet. Avslutningsvis vil resultatet av spørreundersøkelsen bli gjennomgått. Det er i denne sammenheng viktig å presisere at det er hovedfunnene som er fokuset i dette kapitlet, og derfor vil ikke alle spørsmålene som er stilt i spørreundersøkelsen bli presentert. Spørreundersøkelsen, med resultater, er imidlertid vedlagt i sin helhet (vedlegg 3).

6.1 Rett ytelse til rett tid - gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Det er et mål at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for ytelsen skal være innenfor saksbehandlingsfristen på 30 dager (NAV, 2019, s.43). Det betyr at det ikke skal gå mer enn 30 dager fra bruker har fremsatt en søknad, til denne skal være ferdigbehandlet. Figuren under viser gjennomsnittlig saksbehandlingstid oppgitt i antall dager fra mottak av søknad til vedtak er fattet i analyseenheten.



Figur 6, Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for årene 2013 til og med 2019 (vedlegg 1).

Tallene viser at det var en økning i saksbehandlingstiden fra 2013 til 2014, fra henholdsvis 29 til 39 dager. Saksbehandlingstiden ble redusert i 2015 og igjen i 2016. Den korteste saksbehandlingstiden NFP har hatt var i 2016, da gjennomsnittlig saksbehandlingstid var på 22 dager. Det som er interessant i denne sammenheng er at saksbehandlingstiden øker

marginalt i 2017 og 2018, før saksbehandlingstiden øker med 11 dager fra 2018 til 2019. I 2019, som er tre år etter spesialiseringen, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 38 dager. Det var kun i 2014 hvor saksbehandlingstiden var lenger, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 39 dager. Dette betyr at NFP har vært innenfor fristen på 30 dager saksbehandlingstid i 2013 og i årene 2015 til og med 2018, men ikke i 2014 og 2019. Utviklingen i saksbehandlingstiden etter spesialiseringen i 2016 er at saksbehandlingstiden øker.

I intervjuene blir informantene spurt om analyseenheten har blitt mer effektiv, altså om saksbehandlingstiden er redusert, etter spesialiseringen. Den ene informanten svarer følgende på dette spørsmålet:

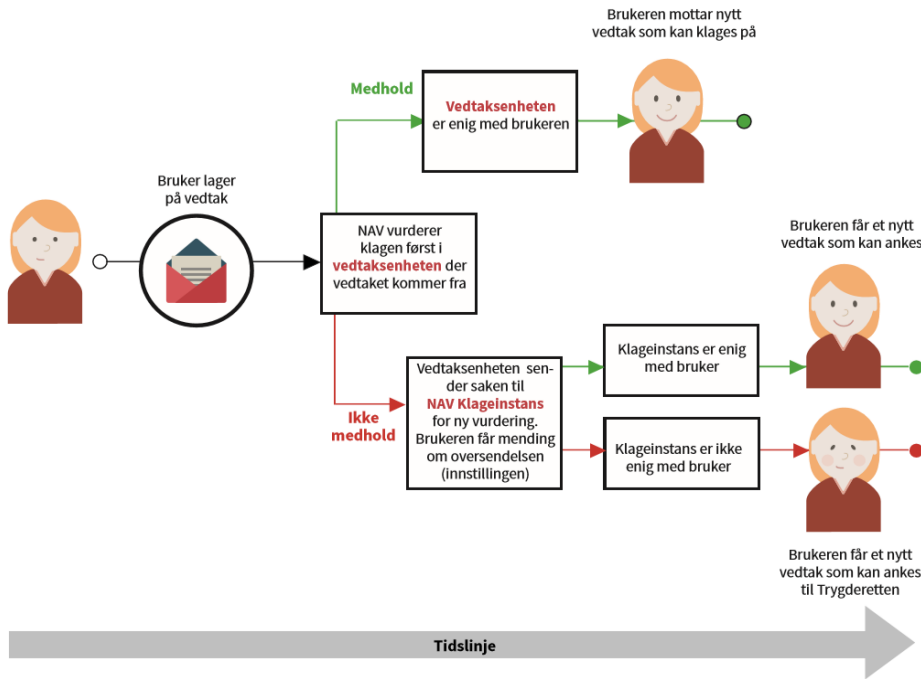
«Når det kommer til effektivitet så tror jeg... Du har fortsatt de samme medarbeiderne. Jeg tror kanskje vi da er mer inne på digitaliseringen enn spesialiseringen når vi først ser på effektivitet. Jeg tror ikke vi var så mye mer effektive rett etter spesialiseringen, eller ett år etter spesialiseringen, pluss så en digitalisering inn. Det er litt vanskelig å finne sammenligningsgrunnlag, men jeg tror ikke det skjedde så mye med effektiviteten før digitaliseringen.»

En annen informant deler denne oppfatningen, og legger til;

«Så lenge vi fortsatt satt og jobbet på gamle måten, for å si det sånn, så er det begrenset hva du får gjort når systemet er det samme gamle.»

6.2 Omgjøringer etter klage

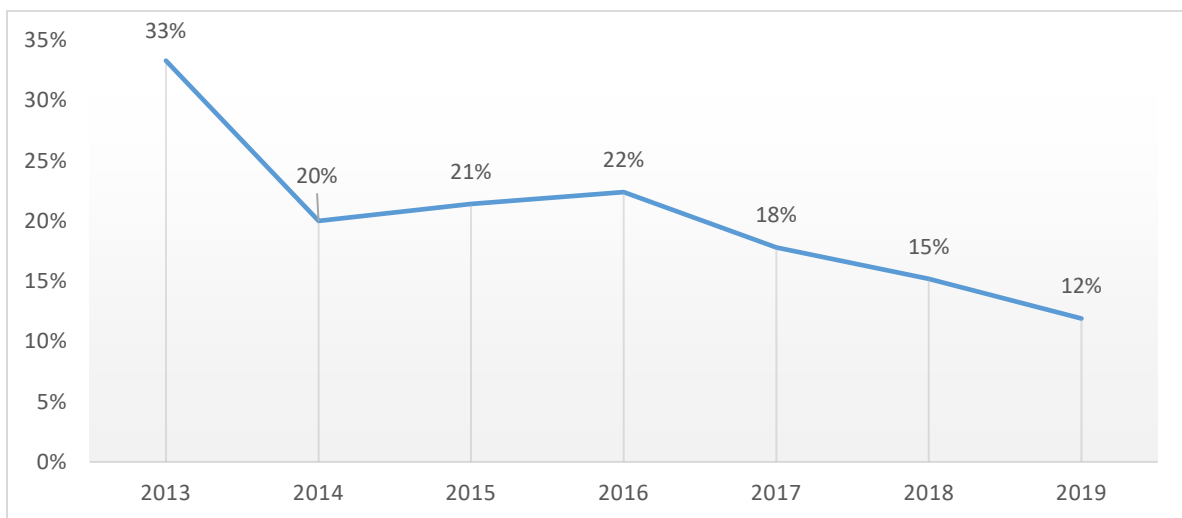
Når en bruker mottar et vedtak fra NFP, kan bruker klage på dette vedtaket dersom han/hun er uenig i avgjørelsen. Muligheten til å påklage et vedtak fra det offentlige er, som tidligere nevnt, en av grunnsteinene i rettsikkerhetsbegrepet (Graver, 2015, s. 99-100). Dersom bruker fremsetter en klage på vedtaket fra NFP, er det først NFP som skal vurdere klagen. Hvis NFP er enig med bruker, omgjør NFP vedtaket og sender et nytt vedtak med ny klagemulighet til bruker. Dersom NFP mener de har fattet korrekt vedtak, sendes vedtaket over til klageinstansen med NFP sin vurdering. Klageinstansen kan enten stadfeste, eller omgjøre NFP sitt vedtak. Brukerreisen for klager kan illustreres ved hjelp av denne figuren;



Figur 7, Brukerreisen for klager (NAV, 2017, s. 50).

6.2.1 Omgjøringer i Klageinstansen

Når det gjelder antall omgjorte klager i klageinstansen ser tallene slik ut;



Figur 8, Omgjøringsprosent i klageinstansen for årene 2013 til 2019 (vedlegg 1).

I 2013 ble 33 prosent av klagene omgjort av klageinstansen. Dette er det høyeste antall omgjorte klager i tidsperioden avhandlingen tar for seg. I 2014, 2015 og 2016 var omgjøringsprosenten relativt stabil på mellom 20 og 22 prosent. For årene 2017 til og med 2019 er antall omgjorte klager i synkende, med henholdsvis 18, 15 og 12 prosent omgjøringer. Ledelsen i NAV har ikke satt noe konkret mål i forhold hvilken omgjøringsprosent som er

akseptabel, men jeg legger til grunn at det er et mål med lavest andel omgjorte vedtak og at omgjøringsprosenten skal være stabil.

I intervjuet får informantene spørsmål om de er fornøyde med resultatene i klageinstansen. På dette spørsmålet svarer den ene informanten;

«Det er vi absolutt. Og så er det noe med å se på årsaken til omgjøringene, og det sier også noe om at kvaliteten har blitt bedre.»

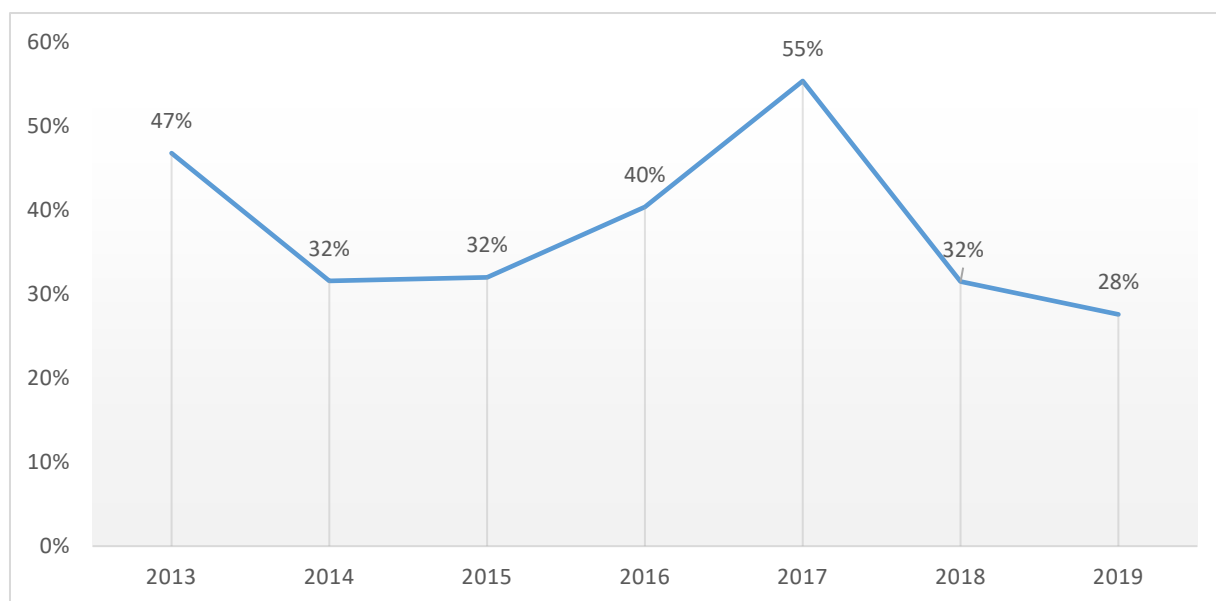
Informanten påpeker videre at det også i klageinstansen er jobbet mye med kvalitet etter spesialiseringen;

«Men, også der har det vært en god jobb med kvalitetsarbeidet, noe som har gjort at det er tydelig for oss hvorfor sakene er omgjort eller hvorfor det blir returnert og hva som skjer. Så det er gjort et kvalitetsarbeid der og.»

Etter spesialiseringen i 2016 har andelen omgjorte vedtak vært synkende, og i 2019 ble 12 prosent av oversendte klager omgjort. Dette betyr at nesten 90 prosent av sakene som NFP oversender til klageinstansen blir stadfestet. Dette kan tyde på at kvaliteten i de sakene som oversendes til klageinstansen har økt, og at bruker i de klagesakene hvor NFP opprettholder egen vurdering, får et rettsriktig vedtak ved første behandling av saken.

6.2.2 Omgjøringer i egen enhet

Når det gjelder omgjøringer av klager i egen enhet ser tallene slik ut;



Figur 9, Omgjøringsprosent i analyseenheten for årene 2013 til 2019 (vedlegg 1).

I 2013 ble 47 prosent av alle klagesaker omgjort i egen enhet. For 2014 og 2015 er omgjøringsprosenten på 32 prosent. Dette tallet økte noe i 2016, mens i 2017 ble 55 prosent av alle klagesaker omgjort i egen enhet. Denne høye omgjøringsprosenten skyldes nok at 2017 var første året etter spesialiseringen. I november 2016 overtok analyseenheten, som er fokus for denne avhandlingen, ansvaret for aktuelt stønadsområde fra tre andre fylker. Analyseenheten ble da ansvarlig for behandling av klager på vedtak fattet i de fylkene de overtok stønadsområdet fra. På spørsmål om hvordan de opplevde NAV-reformen og opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene, svarer den ene informanten;

«Det er jo veldig vanskelig å si, jeg husker jo ikke så langt tilbake at jeg husker liksom måneden og datoen og sånn, men når vi liksom begynte arbeidet, smått om sen og visste at vi skulle ta over for andre enheter, så så man at det var et totalt kaos der ute. Alle gjorde jo ulikt.»

Statistikken viser at omgjøringsprosenten de to siste årene har gått noe ned. I 2018 ble 32 prosent av klagesakene omgjort i egen enhet, mens omgjøringsprosenten i 2019 var på 28 prosent. Likevel er ikke omgjøringsprosenten mye lavere i årene etter spesialiseringen sammenlignet med omgjøringsprosenten for 2014 og 2015, altså to år før spesialiseringen.

Tallene på antall omgjøringer etter klage viser ingenting om årsaken til hvorfor vedtaket blir omgjort. Omgjøringsårsaker har vært et tema under intervjuene som har vært gjennomført, og på spørsmål om årsaken til omgjøringer i egen enhet svarer den ene informanten;

«Det er veldig variert altså. Jeg tenker at hovedårsaken til å klage er jo da grunnlagsfastsettelse. Og da kan det være ulik skjønnsfastsettelse mellom saksbehandler og klagesaksbehandler. Og så har du innimellom alt glipper kanskje da. Og da er det jo en feil regelverksforståelse. Det er i enkeltsaker. Men, jeg vil tro den største delen handler jo om manglende utredning vil jeg si. Vi har jo mange som taper dager og sånne ting, og at man kanskje ikke har lett etter fristavbrytende kontakt og sånne ting. Det blir veldig sånn teknisk inn på det, men hvert fall manglende utredning og ulike skjønnsvurderinger er hovedårsakene som stikker seg ut.»

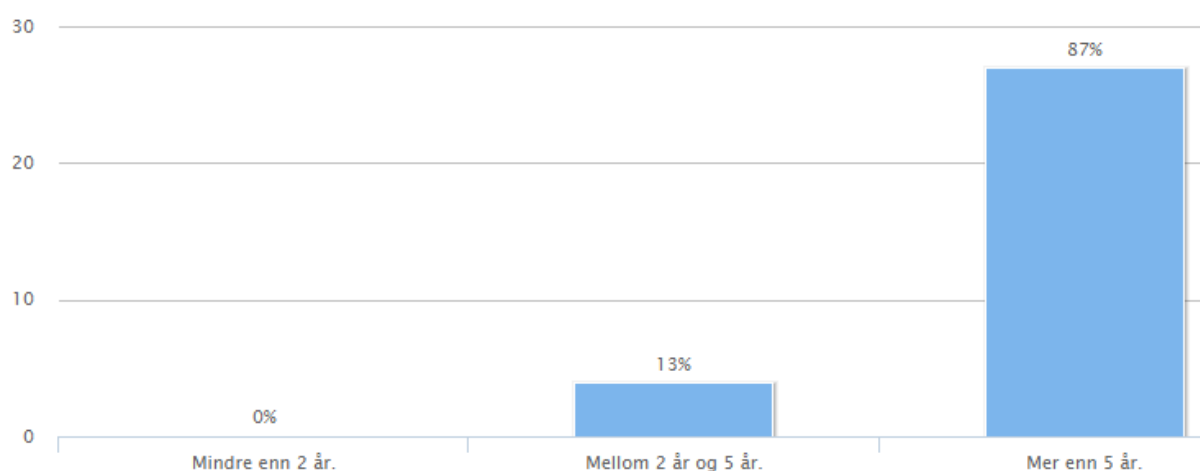
En annen informant uttaler følgende på samme spørsmål;

«Men, jeg sitter med en helt klar opplevelse av at mange av omgjøringene som gjøres, som vi gjør selv, er fordi vi har fått ny informasjon. Altså, vi har etterspurt informasjonen og har ikke informasjonen kommet så fatter vi vedtak og så kommer

klagen med ny informasjon. Og da sitter vi plutselig og har et helt annet bilde. Og jeg vil alltid forsvare medarbeiderne mine ved at de skal alltid behandle saken ut fra de opplysningene som foreligger til enhver tid, og hvis det er informasjon som vi ikke selv kan innhente som vi faktisk er avhengig av å få tilsendt, så synes jeg det blir merkelig å kritisere de for at de faktisk gjør jobben sin.»

6.3 Svar fra respondentene

Spørreundersøkelsens første spørsmål er et spørsmål om hvor lenge respondenten har vært ansatt i virksomheten. Svarene fordeler seg på følgende måte;

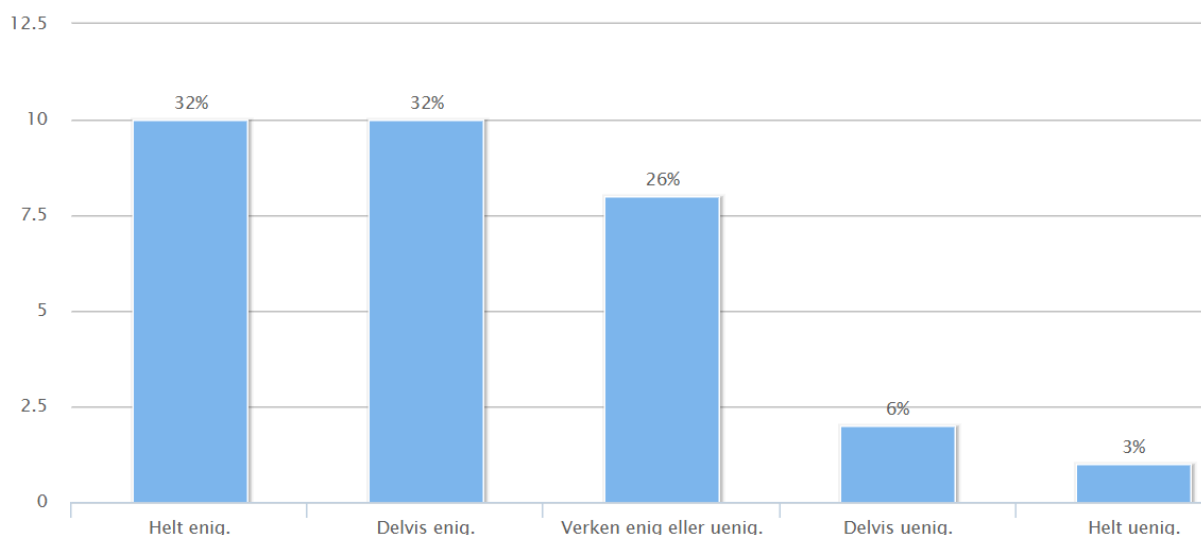


Figur 10, Oversikt over respondentenes svar på spørsmål om ansettelsestid (vedlegg 3).

Hele 87 prosent av respondentene svarer at de har vært ansatt i virksomheten i mer enn fem år. Dette betyr dette at de ble ansatt før spesialiseringen i 2016 og at de dermed har førstehåndskunnskap om denne prosessen og resultatene av den sett fra et saksbehandlerperspektiv. I tillegg oppgir 13 prosent at de har vært ansatt i virksomheten mellom to og fem år, noe som betyr at de senest kan ha blitt ansatt i oktober 2018. Det er ingen av respondentene som har blitt ansatt etter 2019 som er siste året som er med i denne avhandlingens tidsserieanalyse. Ut i fra svarene fra respondentene forutsetter jeg at alle som har besvart spørreundersøkelsen har god kjennskap til virksomheten og hvordan utviklingen har vært de siste årene.

6.3.1 Saksbehandlingstid

I spørreundersøkelsens spørsmål fire blir respondentene bedt om å ta stilling til hvor enig de er i påstanden «opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene har ført til raskere saksbehandling for brukerne». Svarene fordeler seg på følgende måte;

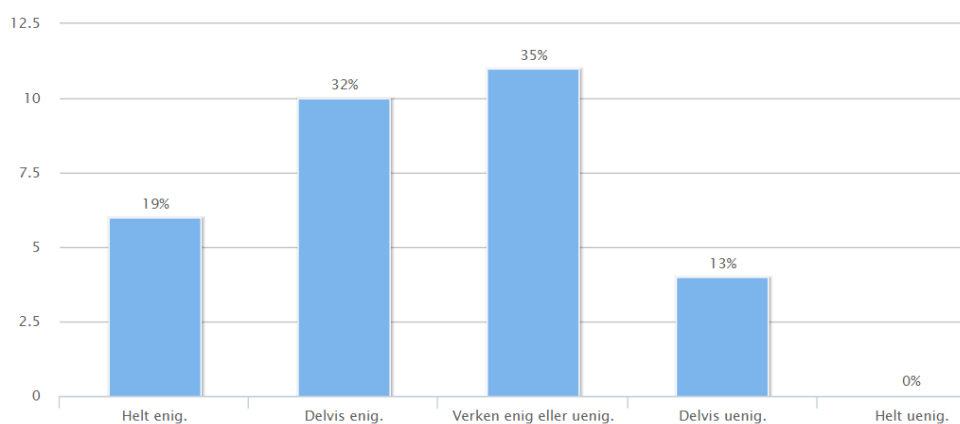


Figur 11, Oversikt over respondentenes svar på spørsmål om opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til redusert saksbehandlingstid (vedlegg 3).

Respondentene er relativt enige i sine svar da 32 prosent svarer at de er helt enige, mens 32 prosent svarer at de er delvis enig i påstanden. Det er 26 prosent som svarer at de verken er enig eller uenig, mens 9 prosent enten er delvis eller helt uenig i påstanden. Oppsummert betyr dette at 64 prosent, altså over to tredjedeler av respondentene, vurderer at saksbehandlingstiden er redusert etter spesialiseringen.

6.3.2 Omgjøring etter klage

I spørreundersøkelsens spørsmål fem blir respondentene bedt om å ta stilling til hvor enig de er i påstanden «opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til bedre kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i klagesaker». Svarene fordeler seg på følgende måte;



Figur 12, Oversikt over respondentenes svar på spørsmål om opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til bedre kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent (vedlegg 3).

Det er 19 prosent som svarer at de er helt enig, mens 32 prosent svarer at de er delvis enig i påstanden. Videre svarer hele 35 prosent at de er verken enig eller uenig, mens 13 prosent svarer at de er delvis uenig i påstanden. Det er ingen som har svart at de er helt uenig at opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til bedre kvalitet på vedtakene.

7. Analyse

I det følgende vil funn presentert i foregående kapittel bli analysert og drøftet opp mot det teoretiske rammeverket. Jeg vil først ta for meg gjennomsnittlig saksbehandlingstid før jeg går over til å drøfte faglig kvalitet og omgjøringsprosent i klageinstans og egen enhet. I analysen vil det trekkes frem enkelte hovedfunn jeg finner relevante og beskrivende for å besvare avhandlingens to forskningsspørsmål.

7.1 Rett ytelse til rett tid – gjennomsnittlig saksbehandlingstid

Figur 6 viser at saksbehandlingstiden har økt i årene etter spesialiseringen. I 2017 var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 26 dager, mens den i 2018 og 2019 var på 27 og 38 dager. Saksbehandlingstiden har altså økt med hele 11 dager fra 2018 til 2019. I årene før spesialiseringen varierte saksbehandlingstiden med 29 dager i 2013, 39 dager i 2014 og 26 dager i 2015. I 2016, som var det året spesialiseringen ble gjennomført, var gjennomsnittlig saksbehandlingstid 22 dager.

Mintzberg mener at en organisasjonsform som maskinbyråkratiet muliggjør spesialisering som kan skape produktivitet gjennom repetisjon. Han mener at medarbeiderne i en virksomhet som organiserer seg på denne måten vil bli mer effektive og kompetente i arbeidsutførelsen fordi oppgavene de utfører blir gjort hyppig og flere ganger (Mintzberg, 1979, s. 114). Hypotesen før arbeidet med avhandlingen startet var at saksbehandlingstiden er blitt redusert etter spesialiseringen, nettopp fordi medarbeiderne ble spesialister innen fagfeltet og at de dermed vet akkurat hva slags informasjon og dokumentasjon som må etterspørres.

Det er i denne sammenheng interessant at hele 64 prosent av respondentene svarer at de er helt- eller delvis enig i at opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene har ført til raskere saksbehandling for brukerne. Denne oppfatningen stemmer ikke overens med den faktiske utviklingen i saksbehandlingstiden. Det kan være at respondentene faktisk ikke er kjent med hva saksbehandlingstiden har vært, og at de derfor har gitt et svar basert kun på egen oppfatning. Det kan også være at respondentene opplever at samhandling med andre enheter og instanser går raskere enn tidligere, og at det er årsaken til at over to tredjedeler av respondentene har svart at de er helt eller delvis enig i at saksbehandlingen er redusert etter

spesialiseringen. Det er imidlertid også en relativt stor andel av respondentene, totalt 35 prosent, som opplyser at de er verken enig eller uenig, delvis uenig eller helt uenig at saksbehandlingstiden er redusert etter spesialiseringen. Disse svarene harmonerer mer med den faktiske utviklingen i saksbehandlingstiden. Det er videre enighet blant informantene om at det ikke har skjedd noe med effektiviteten etter spesialiseringen. En årsak til at informantene deler denne oppfatningen kan være at de har en mer overordnet rolle i virksomheten, enten som leder eller som fagkoordinator, og at det dermed ligger til arbeidsoppgavene deres å ha oversikt over utvikling i saksbehandlingstiden.

Funnene er imidlertid klare når det gjelder utviklingen i saksbehandlingstiden.

Gjennomsnittlig saksbehandlingstid har økt alle tre årene etter spesialiseringen ble gjennomført. Det er interessant at det er dette som er resultatet i utviklingen i saksbehandlingstiden, og jeg tror jeg har rett i at både brukere, ansatte og ledelse i NAV skulle ønske at utviklingen hadde gått i retning av redusert saksbehandlingstid. Om økt saksbehandlingstid i seg selv er et problem, må være opp til ledelsen å vurdere. NAV har satt et mål om at gjennomsnittlig saksbehandlingstid ikke skal overstige 30 dager (NAV, 2019, s. 39). Det er kun i 2019 at analyseenheten ikke er måloppnående når det gjelder saksbehandlingstid i hele den tidsperioden avhandlingen tar for seg.

7.2 Omgjøringer etter klage

Figur 8 viser en oversikt over omgjøringsprosenten i klageinstansen. Figuren viser at i 2013 ble 33 prosent av klageene omgjort. Dette er det høyeste antall omgjorte klager i tidsperioden avhandlingen tar for seg. I 2014, 2015 og 2016 var omgjøringsprosenten relativt stabil på mellom 20 og 22 prosent. For årene 2017 til og med 2019 er antall omgjorte klager i synkende, med henholdsvis 18, 15 og 12 prosent omgjøringer. Dette kan tyde på at kvaliteten i de sakene som blir oversendt klageinstansen er bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen. Etter spesialiseringen i 2016 har andelen omgjorte vedtak vært synkende, og i 2019 ble kun 12 prosent av klageene omgjort. Det betyr at nesten 90 prosent av sakene som NFP oversender til klageinstansen blir stadfestet. Dette kan tyde på at kvaliteten i de sakene som oversendes til klageinstansen har økt, og at bruker i de klagesakene hvor NFP opprettholder egen vurdering og oversender saken til klageinstansen får et rettsriktig vedtak ved første behandling av saken.

Når det gjelder omgjøringer i egen instans viser figur 9 at i 2013 ble 47 prosent av klagesakene i egen enhet omgjort. For 2014 og 2015 er omgjøringsprosenten på 32 prosent. Dette tallet økte noe i 2016, mens i 2017 ble 55 prosent av alle klagesaker omgjort i egen

enhet. Tallene viser at omgjøringsprosenten de to siste årene har gått noe ned. I 2018 ble 32 prosent av klagesakene omgjort i egen enhet, mens omgjøringsprosenten i 2019 var på 28 prosent, noe som betyr at nesten tre av ti saker omgjort etter klage. Videre er ikke omgjøringsprosenten mye lavere i årene etter spesialiseringen sammenlignet med omgjøringsprosenten for 2014 og 2015, altså to år før spesialiseringen.

Respondentene i spørreundersøkelsen ble bedt om å ta stilling til påstanden om opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenhetene har ført til bedre kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i klagesaker. Til denne påstanden svarte 19 prosent de er helt enig, mens 32 prosent har svart at de er delvis enig i påstanden. Hele 35 prosent har svart at de er verken enig eller uenig, mens 13 prosent svarte at de er delvis uenig i påstanden. Det er interessant at hele 35 prosent svarer at de verken er enig eller uenig i påstanden. Det er et nøytralt svaralternativ, og en årsak til denne høye svarprosenten kan være at de faktisk ikke er kjent med omgjøringsprosentene verken i egen enhet eller i klageinstansen. I tillegg kan det også være at respondentene er av den oppfatning at spesialiseringen faktisk ikke har ført til en positiv utvikling når det gjelder antall omgjøringer i klagesaker. En slik oppfatning harmonerer godt med det statistiske grunnlaget.

I forbindelse med omgjøring i klagesaker er også Mintzberg sin teori om maskinbyråkratiet relevant, i og med at det i de spesialiserte forvaltningsenhetene er en spesialisering i kompetanseområder og en høy grad av formalisering og standardisering (Mintzberg, 1979, s. 314-315). Hypotesen før arbeidet med avhandlingen startet var at omgjøringsprosenten både i egen enhet og i klageinstansen hadde gått ned sammenlignet med tiden før spesialiseringen. Det er naturlig å ha en forventning om at ved å gå fra en organisering hvor man har vært mange og små enheter, til en organisering med få og store enheter, vil påvirke den faglige kvaliteten i positiv retning. En av fordelene ved å ha en maskinbyråkratiorganisering er jo at virksomheten styres og koordineres gjennom skriftlige rutiner, prosedyrer og regler. Ved å ha få, men store avdelinger og fagmiljøer som arbeider med samme ytelse, bør det være mulig å få til en lik praktisering og tolkning av regelverket. Saksbehandlerne blir spesialister i den ytelsen de arbeider med, og kompetansen og kvaliteten i arbeidet bør derfor bli høyere. Det ser imidlertid ut til at dette ikke har skjedd da omgjøringsprosenten i egen enhet ikke er betydelig lavere enn i tiden før spesialiseringen.

I denne sammenheng er det videre viktig å minne om at norsk lov stiller krav til hvordan saksbehandlingen skal foregå. I kapittel 4.4.1 er forvaltningsloven beskrevet som en lov som gir generelle regler om behandlingsmåten og regulerer saksbehandlingen når det treffes

avgjørelser i den offentlige forvaltning. Etter forvaltningsloven av 1967 § 17 er det NFP sin oppgave å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det sentrale spørsmålet i denne sammenheng er hva er «godt nok»? Her tror jeg svaret vil variere avhengig av hvem man spør. I de sakene NFP har bedt om å få tilsendt dokumentasjon og denne ikke er mottatt, så behandler NFP saken ut fra de opplysninger som foreligger. Det blir altså vurdert at NFP har overholdt sin saksutredningsplikt etter forvaltningsloven av 1967 § 17. Sitat fra en av informantene som vist i punkt 7.2.2 illustrerer nettopp dette;

«Altså, vi har etterspurt informasjonen og har ikke informasjonen kommet, så fatter vi vedtak og så kommer klagen med ny informasjon. Og da sitter vi plutselig og har et helt annet bilde. Og jeg vil alltid forsvare medarbeiderne mine ved at de skal alltid behandle saken ut fra de opplysningene som foreligger til enhver tid, og hvis det er informasjon som vi ikke selv kan innhente som vi faktisk er avhengig av å få tilsendt, så synes jeg det blir merkelig å kritisere de for at de faktisk gjør jobben sin.»

I denne sammenheng er det bemerkelsesverdig at informantene videre opplyser at årsaken til at et vedtak omgjøres etter mottak av klage, enten er at det er ulik skjønnsvurdering mellom saksbehandler og klagesaksbehandler, eller at utredningen av saken i førsteomgang var mangelfull. Dersom det er slik at NFP ikke har et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag til å sikre et rettsriktig vedtak, bør det vurderes om saken må utredes ytterligere før vedtak fattes. Fra et brukerperspektiv vil nok en person som søker om en ytelse antagelig være mest opptatt av å få et korrekt vedtak ved første behandling av saken, og selve saksbehandlingstiden kan derfor være mindre viktig. Ofte søker bruker om en ytelse som skal erstatte arbeidsinntekt og brukes til livsopphold. Behandling av saken vil således være svært viktig for den enkelte bruker. I juridisk litteratur om forvaltningsloven står det at NFP i slike saker må se på sakens karakter og hvor vanskelig det er å få klarhet i alle faktiske forhold (Graver, 2015, s. 428). I noen saker er det snakk om en relativt enkel henvendelse til en person for å få opplysninger, det kan være snakk å sjekke et annet datasystem eller å ta en telefonsamtale. Det er naturligvis lettere å kreve denne formen for undersøkelse som er enkel og relativt lite tidkrevende å gjennomføre, enn å kreve at det blir iverksatt omfattende og store beregninger og granskninger i det enkelte tilfellet (Graver, 2015, s. 428).

Basert på teori beskrevet i kapittel 4.4.1.4, og ut fra egne erfaringer som tidligere ansatt, er det i de fleste saker som NFP behandler sjeldent det kreves omfattende granskninger for å komme frem til et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag, og de fleste spørsmål kan løses ved hjelp av telefon eller andre elektroniske hjelpemidler. Som en følge av økt digitalisering i offentlig sektor blir opplysninger som NFP tidligere selv måtte innhente og tolke, nå sendt inn digitalt

og i elektroniske skjemaer. Dette har lettet saksbehandlerarbeidet og saksbehandlerne er nå ansatt i en spesialisert enhet. Jeg stiller meg derfor noe undrende til at antall omgjøringer i egen enhet ikke er ytterligere redusert etter spesialiseringen. Når enheten har vært gjennom spesialisering og kompetansen til saksbehandlerne bør være høyre, er det grunn til å anta at NFP vil bruke ytterligere tid på å utrede de sakene hvor de ikke har mottatt etterspurt dokumentasjon. Basert på svar fra informantene, vil jeg anta at det i de aller fleste tilfeller vil handle om å purre opp tidligere etterspurte opplysninger. Det kan imidlertid medføre at saksbehandlingstiden øker noe, men til gjengjeld vil vedtaket fattes med et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag, og en omgjøring etter en eventuell klage kan unngås. Det er svært tidkrevende å gjøre om et vedtak etter mottak av klage, og dette dobbeltarbeidet kan unngås dersom man tillater at saksbehandlingstiden blir noe lenger ved første behandling av saken. Det er imidlertid ingenting som tyder på at en økning i saksbehandlingstiden skyldes at NFP utreder saker i større grad enn tidligere i og med at omgjøringsprosenten i egen enhet er på samme nivå som før spesialiseringen.

Regjeringen skriver i begrunnelsen for NAV-reformen at den legger til grunn at forvaltning og produksjon av arbeids- og velferdstjenestene skal skje på en mest mulig effektiv måte (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 57). Et effektivt NAV må ha oppmerksomheten rettet både mot at ressursene brukes på de rette tiltak og tjenester, og på at de tjenester en yter frambringes uten unødig ressursbruk. Begrepet kostnadseffektivitet betyr at myndighetene ikke bruker mer arbeidskraft, kapital eller naturressurser enn nødvendig for å produsere varer eller tjenester (Sørensen & Thomsen, 2018, s. 131). Regjeringen skriver i sin begrunnelse for opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene at dobbeltarbeid må unngås (Arbeids- og sosialdepartementet 2005, s. 5). Til dette vil jeg bemerke at det er svært lite kostnadseffektivt å gjøre om et vedtak etter mottak av klage, da det er tidkrevende for saksbehandler og for bruker. Det er selvfølgelig opp til ledelsen i NAV å vurdere hva de mener er tilstrekkelig faglig kvalitet og «godt nok», men hvor store ressurser som saksbehandling i samsvar med loven vil kreve, inngår i en effektivitetsvurdering, særlig av kostnadseffektiviteten. Hvor store ressurser som vil gå med når Forvaltningsloven av 1967 skal følges i praksis, kan i seg selv ha betydning for de lovgivningspolitiske vurderingene. Som vist i avhandlingens innledningskapittel har dette nå fått særlig interesse fordi statsinntektene ventes å avta betydelig i de nærmeste tiårene som følge av reduserte oljeinntekter og en eldre befolkning. Det vil derfor bli behov for en mer effektiv og mindre ressurskrevende offentlig sektor.

8. Konklusjon og avsluttende bemerkninger

Gjennom denne avhandlingen er det vist at organiseringen av NAV være gjenstand for diskusjon. Jeg har vist at et spørsmål som i utgangspunktet ser nokså enkelt ut, og som ikke er viet mye plass og problematisert i regjeringens forarbeid til NAV-reformen, likevel er langt mer komplisert. I dette kapitlet vil jeg konkludere studiens problemstilling «om, og i hvilken grad, effektiviteten og den faglige kvaliteten har blitt bedre sammenlignet med tiden før spesialiseringen». Deretter følger en kort vurdering av masteravhandlingens begrensninger før oppgaven avsluttes med mine forslag til videre forskning.

8.1 Har spesialiseringen ført til redusert saksbehandlingstid?

Avhandlingens første forskningsspørsmål er enkelt å besvare. Det statistiske materialet viser klart at saksbehandlingstiden har økt etter spesialiseringen i 2016. Informantene er også enig i at effektiviteten ikke har økt etter at analyseenheten ble spesialisert. Svaret på dette spørsmålet er derfor negativt – nei, spesialiseringen har ikke ført til en redusert saksbehandlingstid.

Hva som er årsaken til en økning i saksbehandlingstiden er ikke gjenstand for denne oppgaven.

8.2 Har spesialiseringen ført til høyere faglig kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i egen enhet og i klageinstans?

Avhandlingens andre forskningsspørsmål viser seg å være mer komplekst å svare på.

Statistikken viser at antall omgjøringer i klageinstansen har gått ned. Etter spesialiseringen i 2016 har andelen omgjorte vedtak vært synkende, og i 2019 ble kun 12 prosent av oversendte klager omgjort. Dette betyr at nesten 90 prosent av sakene som NFP oversender til Klageinstansen blir stadfestet. Dette kan tyde på at kvaliteten i de sakene som oversendes til klageinstansen har økt, og at bruker i de klagesakene hvor NFP opprettholder egen vurdering og oversender saken til klageinstansen får et rettsriktig vedtak ved første behandling av saken.

Når det gjelder omgjøringer i egen enhet viser tallene at det ikke har vært en betydelig nedgang når en sammenligner omgjøringsprosenten før og etter spesialiseringen. Hva som er årsaken til dette er ikke gjenstand for denne oppgaven.

Kort oppsummert kan det argumenteres for at målene regjeringen satte ved opprettelsen av de spesialiserte forvaltningsenhetene, kun er delvis nådd. Det ser ut til at kvaliteten i vedtakene som oversendes til klageinstansen har økt i og med at omgjøringsprosenten har gått ned. Når det gjelder saksbehandlingstid og omgjøringer i egen instans er ikke målene om effektivitet

nådd. Saksbehandlingstiden har økt siden 2016, og det utføres mye tidkrevende dobbeltarbeid med å rette opp i vedtak som må gjøres om etter mottak av klage.

8.3 Avhandlingens begrensning og videre forskning

I dag er NAV sin ytelsesavdeling delt i fire enheter (figur 5, s. 14), og disse enhetene består igjen av flere underenheter og fagområder. En viktig begrensning i studien er at den kun er foretatt i en case- og analyseenhet, og dermed er datagrunnlaget og funnene gjort i denne undersøkelsen for snevre til å kunne generalisere funnene på NAV som helhet. Det vil derfor kunne være interessant å se funnene i denne studien i sammenheng med, og opp mot andre enheter og ytelsesområder. Det vil også være interessant å utvide studien til å omfatte hele NAV for å undersøke om målene regjeringen har satt for spesialiseringen er nådd, i en enda større skala.

Offentlig sektor er stadig gjenstand for reformer og omorganiseringer, og trenden de siste årene har vært å spesialisere de ulike myndighetsområdene. Et eksempel på dette er omorganiseringen av Skatteetaten. Videre er det ikke bare i Norge at omorganisering av offentlig sektor står på dagsorden. Som vist i denne avhandlingen har velferdsstaten både i Danmark og i Sverige blitt spesialisert siden 2000-tallet. Det som er interessant er at jeg har til gode å finne forskning som tar for seg spørsmålet om opprettelsen av spesialiserte enheter alene fører til økt effektivitet og faglig kvalitet, foruten at organisasjonen reduseres med tanke på antall ansatte. Det eksisterer altså et forskningsgap. Etter å ha arbeidet med denne oppgaven sitter jeg igjen med hypotesen om at det først er ved en digitalisering man vil se en forbedring i saksbehandlingstid og faglig kvalitet, og ikke ved en spesialisering alene. Det offentlige bruker enorme summer på å effektivisere offentlig sektor, og det er av stor samfunnsmessig betydning at man lykkes med en slik omorganisering. På bakgrunn av dette hadde det vært meget spennende å forske videre på denne avhandlingens problemstilling i videre sammenheng, både nasjonalt og internasjonalt.

9. Referanseliste

Andersen, E., Dommermuth, L., Syse, A., Sønstebo, A. & Tønnesen, M. (2019, 9. april). Færre fødte og flere eldre gir sterkere aldring. Utgivelsessted: SSB. Hentet, 2020, 12. mai, fra <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/faerre-fodte-og-flere-eldre-gir-sterkere-aldring>

Andreassen, T. A. & Aars, J. (2015). *Den store reformen – da NAV ble til*. Oslo: Universitetsforlaget.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-46-2004-2005-/id210402/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2008) *Om styrking av Arbeids- og velferdsetaten i 2008* (St.prp. nr. 87 (2007-2008)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp-nr-87-2007-2008-/id527914/>

Arbeids- og sosialdepartementet. (2019). *Rundskriv til ftrl kap 8: Sykepengar*. (R08-00). Hentet fra <https://lovdata.no/pro/#document/NAV/rundskriv/r08-00?from=NL/lov/1997-02-28-19/%C2%A78-28>

Christensen, T. (2011). Etableringen av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? Hentet, 2020, 12. juni, fra <http://dspace.uib.no/bitstream/handle/1956/9378/Rapport%202011%20Christensen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Direktoratet for forvaltning og IKT. (2016). *Nøklenne til handlingsrommet – hva fremmer og hemmer effektivitet i staten?* Hentet (november 2020)

https://www.difi.no/sites/difino/files/difi-rapport_2016-6_noklene_til_handlingsrommet_hva_fremmer_og_hemmer_effektivisering_i_staten.pdf

Ekspertgruppa. (2010, 30. april). *NAVs organisasjon og virkemåte – Delrapport 1 fra Ekspertgruppa som vurderer oppgave- og ansvarsdelingen i NAV*. Hentet, 2020. 6. august, fra <https://www.regjeringen.no/link/ba7b1d62ddfc4d7f81b4827e59be6732.aspx?id=2133847>

Finansdepartementet. (2020). *Faktaark – statens inntekter og utgifter*. Oslo:

Finansdepartementet. Hentet fra

https://www.regjeringen.no/contentassets/e1ebc66904094926b9d42177ffcb2e4e/faktaark_statens_inntekter_og_utgifter.pdf

Folketrygdloven. (1997), Lov om folketrygd (LOV-1997-02-28-19). Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19?q=folketr>

Forvaltningsloven. (1967). Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. LOV-1967-02-10.

Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltn>

Graver, H.P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Hatland, A. (2011). Trygd og arbeid. I Hatland, A., S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.) *Den norske velferdsstaten* (4. utg., s. 102-147). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Inspektionen för socialförsäkringen. (2020, 8. september). Vårt oppdrag. Hentet fra

<https://inspsf.se/om-isf/om-isf/vart-uppdrag>

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2013). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. Utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, A., Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (3. utg). Oslo: Abstrakt forlag.

Kuhnle, S. & Kildal, N. (2011). Velferdsstatens idegrunnlag i perspektiv. I Hatland, A., S. Kuhnle & T. I. Romøren (Red.) *Den norske velferdsstaten* (4. utg., s. 15-39). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Mandal, R & Dyrstad, K. (2017). Klage og omgjøring i NAV- hva kan gjøres bedre? *Arbeid og velferd*, 2017(1), 91-104. Hentet fra http://arbeidogvelferd.nav.no/asset/2017/Arbeid_og_velferd-2017-01.pdf

Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations –A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, N. J: Prentice Hall.

NAV. (2012). *Årsrapport 2012*. Oslo: NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav/_attachment/download/bc37e40f-95ff-4f53-8ad3-a8c9be738712:1e1435f8de75de7ef7d4c304e7ebdb095b7f3ecc/arsrapport-2012.pdf

NAV. (2014). *Årsrapport 2014*. Oslo: NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav/_attachment/download/bb396e02-a59f-4ed4-b6aa-6f4ee1ee8a22:d6304522cfd8b257c5a2becdb36884e3b728f46a/arsrapport-2014.pdf

NAV. (2017). *Årsrapport 2017*. Oslo: NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav/_attachment/download/b91888db-c0db-4eb9-8826-c44ea452f7e0:99856b3b28bc039605a234eff9854eb191f253b8/arsrapport-2017.pdf

NAV. (2018). *Årsrapport 2018*. Oslo: NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Arssrapport/tidligere-arsrapporter-fra-nav/_attachment/download/91e15df7-8a53-4b4a-af60-4f3dc783534a:0b99ed4b87c2ce3b8aea4f340a1aaff329dc698e/%C3%85rsrapport%202018%20Arbeids-%20og%20velferdsdirektoratet.pdf

NAV. (2019). *Årsrapport 2019*. Oslo: NAV. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/a%CC%8Ar rapport/navs-arsrapport-for-2019/_attachment/download/acd4c93a-c905-4734-ad61-8fe1f7f680d6:6e6c2bb21f38f08dd2202c0936a47f5d1777b70c/%C3%85rsrapport%202019%20NAV.pdf

NAV. (2020, 25. februar). Organisering av NAV. Hentet fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>

Norsk petroleum. (2020, 7. oktober). Statens inntekter. Hentet fra <https://www.norskpetroleum.no/okonomi/statens-inntekter/>

NOU 2004:13. (2004). *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f3e300bbb0f4a369e9dba41fd54e97d/no/pdfs/nou200420040013000dddpdfs.pdf>

NOU 2019:5. (2019). *En ny forvaltningslov*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>

NOU 2020:9. (2020). *Blindsonen, Gransking av feilpraktiseringen av folketrygdlovens oppholdskrav ved reiser i EØS-området*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/4217284a85064d56aeb03ad74d33768b/no/pdfs/nou202020200009000dddpdfs.pdf>

Rigsrevisjonen. (2016, 13. mai). *Rigsrevisjonens notat om beretning om etableringen af Udbetaling Danmark*. København: Rigsrevisjonen. Hentet, 2020, 8. september, fra <https://www.rigsrevisionen.dk/media/2104270/305-16.pdf>

Ruud, Solveig & Neegard, D. P. (2020, 20. august). NAV beklager: Fedre har på galt grunnlag mistet fedrekvoten. NAV jobber med å få oversikt over hvor mange som er rammet.

Aftenposten. Hentet fra <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/OpGa0A/aftenposten-avsloerer-et-ukjent-antall-har-mistet-fedrekvoten-paa-feil>

Skatteetaten. (2020, 13. november). Om a-ordningen. Hentet fra <https://www.skatteetaten.no/bedrift-og-organisasjon/arbeidsgiver/a-meldingen/om-a-ordningen/om-a-ordningen/>

Sosialtjenesteloven. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (LOV-2009-12-18-131). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov%20om%20sosiale%20tjenester>

SOU 2003:63. *En sammenhållen administration av socialförsäkringen*. Hentet fra <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2003/06/sou-200363/>

SOU 2004:127. *Försäkringskassan*. Hentet fra <https://www.regeringen.se/49b6af/contentassets/894ef694cba3443fb9d5418d92b03f56/del-1-t.o.m.-kap.-5-forsakringskassan>

Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering. (2020, 8. september). Tilsyn med Udbetaling Danmark. Hentet fra <https://star.dk/tilsyn-kontrol-og-klager-over-a-kassernes-afgoerelser/tilsyn-og-kontrol-med-udbetaling-danmark/>

Sørensen, R. J. & Thomsen, C. (2018). *En effektiv offentlig sektor – organisering, styring og ledelse i stat og kommune*. (2. utg). Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert. (2007). *Fällstudier: Design og genomförande*. Malmö: Liber.

10. Vedlegg

Vedlegg 1 – Tallmateriale oversendt fra NAV

Kontaktinformasjon; nav.statistikk@nav.no

Periode: 2013 måned 01 - 2019 måned 12

			Antall vedtatt	Gjennomsnittlig behandlingstid vedtatte saker
I alt			126672	30
2013	Foreldrepengeområdet	Søknad	8906	29
2014	Foreldrepengeområdet	Søknad	8846	39
2015	Foreldrepengeområdet	Søknad	9085	26
2016	Foreldrepengeområdet	Søknad	8548	22
2017	Foreldrepengeområdet	Søknad	26860	26
2018	Foreldrepengeområdet	Søknad	31237	27
2019	Foreldrepengeområdet	Søknad	33190	38

Kilde: NAV		SAK510 Klage og anke omgjøring ny					Enhet vedtaksinstans		Dato for oppdatert per: 26.10.2020	
										
Periode: 201301 - 201912 , Sakstype: Klage										
År										
		Omgjort i vedtaksinstans	Fastholdt i vedtaksinstans	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid	Opphevd og hjemvist	Omgjort i klageinstans	Fastholdt i klageinstans			
I alt		615	1205	54	14	149	846			
2013		44	50	84	2	12	28			
2014		31	67	93	0	12	48			
2015		41	87	58	2	13	55			
2016		40	59	51	1	12	45			
2017		159	128	68	0	16	74			
2018		120	261	53	3	33	201			
2019		120	315	43	5	23	207			

Vedlegg 2 – Intervjuguide til semistrukturert gruppeintervju

<p>Fase 1: Rammesetting</p>	<p>1. Løst prat (5 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uformell prat om til eksempel jobb (hvilken stilling informanten har og hvor lenge har han/hun vært ansatt). <hr/> <p>2. Informasjon (5 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si litt om temaet for samtalen (bakgrunn og formål), samt forklare hva intervjuet skal brukes til samt forklare taushetsplikt og anonymitet. • Videre spørre om noe er uklart og om respondenten har noen spørsmål før vi starter intervjuet. • Informere om at intervjuet vil bli tatt opp og sørge for samtykke til dette (samtykke har blitt gitt på forhånd). • Starte opptak.
<p>Fase 2: Erfaringer</p>	<p>3. Overgangsspørsmål: (10 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hva slags erfaringer har dere med gjennomføringen av spesialiseringen? • Hvilke tanker gjør dere om denne organisasjonsformen? • Be informantene si noe om organisering og bemanning av enheten/avdelingen, samt effektiviteten og kvaliteten. •
<p>Fase 3: Fokusering</p>	<p>4. Nøkkelspørsmål: (25 min)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan forvaltningsenheten fungerer i dag med tanke på restanser, saksbehandlingstider og kvalitet på saksbehandlingen (rettssikkerhet og likebehandling)? • Kan de si noe om omgjøringsprosenten og årsakene til omgjøring i egen enhet og i klageinstans? • Hvordan informantene opplever resultatene av spesialiseringen med ønskelige mål om stordriftsfordeler som effektivitet og bedre kvalitet? • Hvilket fokus har enheten/avdelingen hatt med tanke på å øke den faglige kompetansen til medarbeiderne etter spesialiseringen? • Hvilke konsekvenser spesialiseringen av enheter har hatt for brukerne, er til eksempel rettssikkerheten blitt bedre? • Har spesialiseringen hatt noen negative konsekvenser for enheten/avdelingen? • Hvordan er samhandlingen med andre avdelinger/enheter? • Hvordan ser de for seg utviklingen fremover?

Fase 4: Oppsummering og avslutning	5. Oppsummering (5 min) <ul style="list-style-type: none">• Oppsummere funn• Har jeg forstått dere riktig?• Er det noe dere vil legge til?•
---	--

Vedlegg 3 – Spørreundersøkelse med resultater

***Spørsmål: Hvor lenge har du vært ansatt i virksomheten?**

- Mindre enn 2 år.
- Mellom 2 år og 5 år.
- Mer enn 5 år.

***Spørsmål: Har du en juridisk utdannelsesbakgrunn?**

- Ja.
- Nei.

***Hvor enig er du i følgende påstand: Jeg føler at min kompetanse om fagområdet jeg jobber med har økt i tiden etter spesialiseringen?**

- Helt enig.
- Delvis enig.
- Verken enig eller uenig.
- Delvis uenig.
- Helt uenig.

***Hvor enig er du i følgende påstand: Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til raskere saksbehandling for brukerne?**

- Helt enig.
- Delvis enig.
- Verken enig eller uenig.
- Delvis uenig.
- Helt uenig.

***Hvor enig er du i følgende påstand: Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til bedre kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i klagesaker?**

- Helt enig.
- Delvis enig.
- Verken enig eller uenig.
- Delvis uenig.
- Helt uenig.

***Hvor enig er du i følgende påstand: Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til mer likebehandling av brukerne?**

- Helt enig.
- Delvis enig.
- Verken enig eller uenig.
- Delvis uenig.
- Helt uenig.

***Spørsmål: Hvor god kompetanse vil du si at du har om den ytelsen du jobber med?**

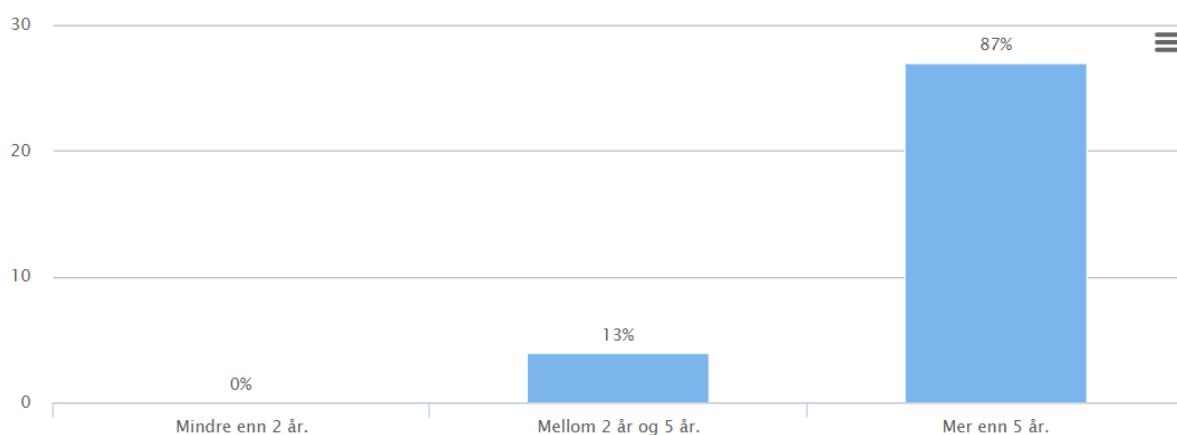
- Utmerket kompetanse om ytelsen.
- Meget god kompetanse om ytelsen.
- God kompetanse om ytelsen.
- Har noe kompetanse om ytelsen.
- Har liten eller ingen kompetanse om ytelsen.

***Spørsmål: Hvor god kompetanse vil du si at du har om forvaltningsloven?**

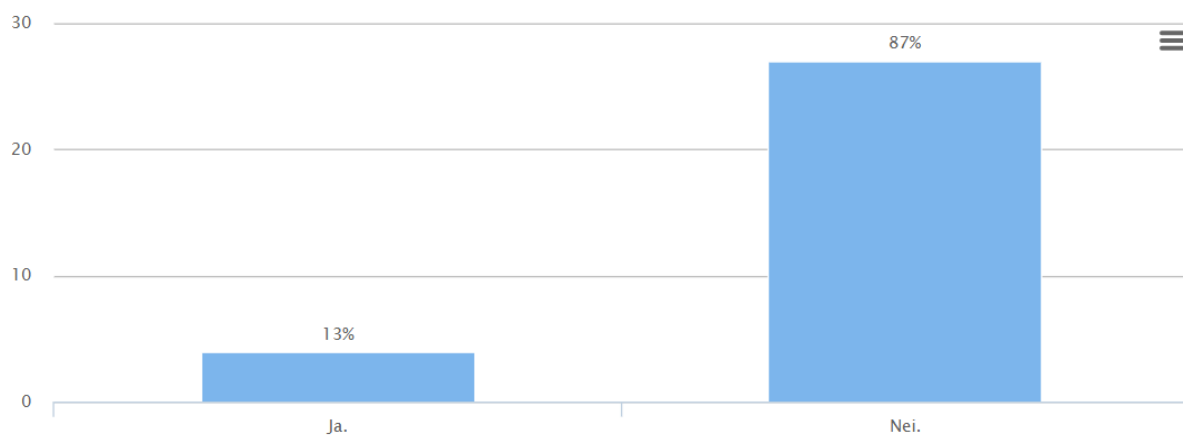
- Utmerket kompetanse om forvaltningsloven.
- Meget god kompetanse om forvaltningsloven.
- God kompetanse om forvaltningsloven.
- Har noe kompetanse om forvaltningsloven.
- Har liten eller ingen kompetanse om forvaltningsloven.

Publisert	Nei
Spørsmål	8
Svar	31
Svarprosent	N/A
Sist endret	ca. en måned siden
Opprettet	ca. en måned siden

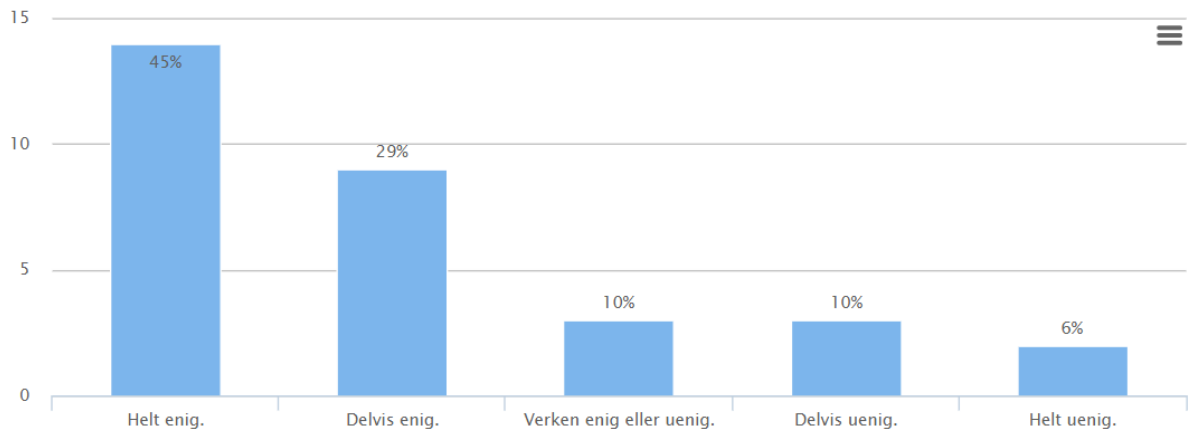
Spørsmål: Hvor lenge har du vært ansatt i virksomheten?



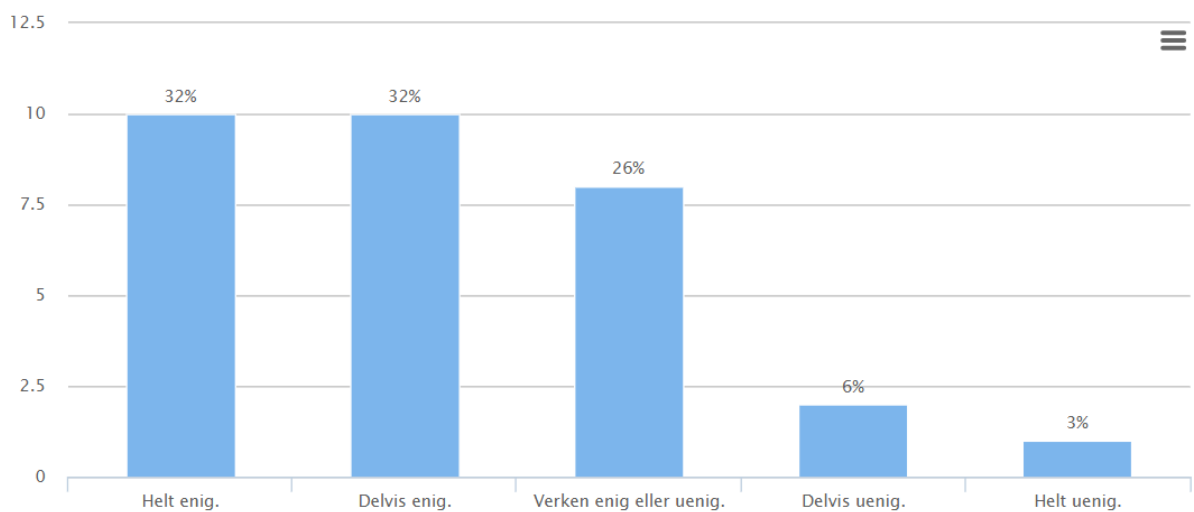
Spørsmål: Har du en juridisk utdanningsbakgrunn?



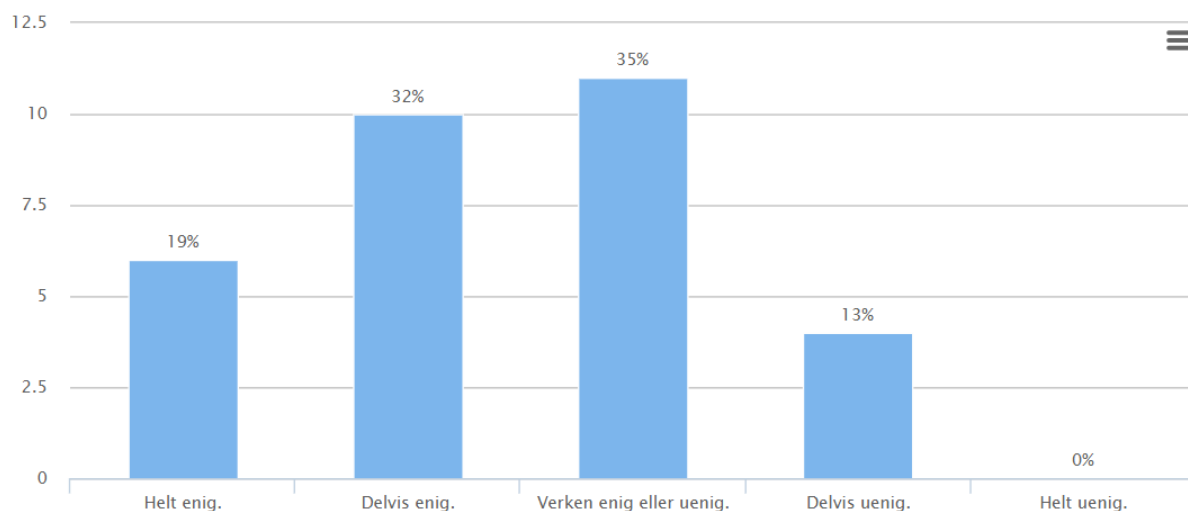
Hvor enig er du i følgende påstand: Jeg føler at min kompetanse om fagområdet jeg jobber med har økt i tiden etter spesialiseringen?



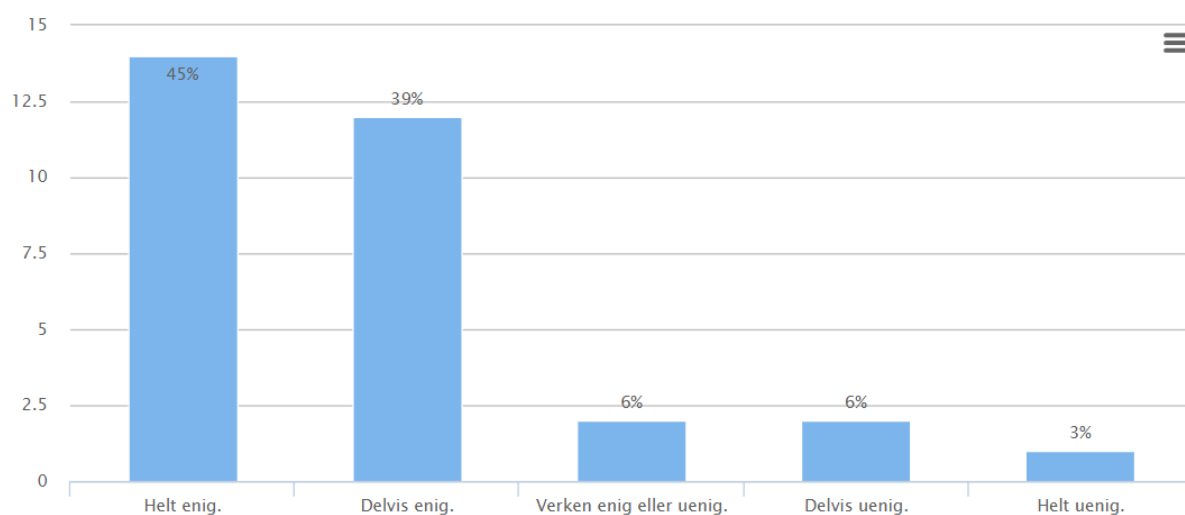
Hvor enig er du i følgende påstand: Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til raskere saksbehandling for brukerne?



Hvor enig er du i følgende påstand: Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til bedre kvalitet på vedtakene, det vil si lavere omgjøringsprosent i klagesaker?



Hvor enig er du i følgende påstand: Opprettelsen av spesialiserte forvaltningsenheter har ført til mer likebehandling av brukerne?



Spørsmål: Hvor god kompetanse vil du si at du har om den ytelsen du jobber med?

