

# Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?

HANS-TORE HANSEN



Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en todelt publikasjonsserie, i tillegg til en særtrykkserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

Redaksjonsrådet har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter og notater.

I rapportserien trykkes ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Som notater trykkes arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Manuskripter som trykkes som notater godkjennes av prosjektleder.

Som særtrykk utgis arbeider som allerede er publisert i vitenskapelige tidsskrift eller i bøker.

ISSN 1503-0946

ROKKANSENTERET  
NYGÅRDGATEN 5  
5015 BERGEN  
TLF. 55 58 97 10  
FAX 55 58 97 11  
E-MAIL: [POST@ROKKAN.UIB.NO](mailto:POST@ROKKAN.UIB.NO)  
[WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO](http://WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO)

# **Bidrar etableringen av lokale NAV- kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?**

HANS-TORE HANSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

MAI 2009

**Notat 4 – 2009**

# INNHold

SAMMENDRAG .....	3
SUMMARY .....	4
1 INNLEDNING .....	5
2. KORT OM NAV-REFORMEN .....	6
3. TEORETISK BAKTEPPE .....	7
Brukerne som kunder – diskonfirmasjon av forventningsperspektivet.....	7
Brukerne som borger – terskelteorien .....	11
Brukerne som klient – offentlige goder som statusoverføring og stigma .....	14
4. HYPOTESER .....	15
5. DATA OG METODISK TILNÆRMING .....	17
Utvalget .....	17
Avhengige variabler .....	18
Uavhengige variabler .....	20
6. EMPIRISKE ANALYSER .....	21
Tilfredshet og tillitt .....	21
Generell brukertilfredshet blant alle brukerne .....	24
De som har hatt personlig kontakt: Tilfredshet og opplevelse av de ansattes imøtekommenhet .....	26
Kasteball, forstyrrelse, behov for plan og misnøye med ventetiden .....	28
6. AVSLUTNING .....	31
Litteratur .....	36

## Sammendrag

Med utgangspunkt i tre teoretiske perspektiver som blir omtalt som brukerne som henholdsvis kunder, borgere og klienter blir det i denne studien undersøkt om brukere som har tilknytning til lokale NAV kontorer vurderer etaten mer positivt enn de som ikke har en slik tilknytning. Artikkelen baserer seg på brukerundersøkelser som NAV har gjennomført blant ti av sine viktigste brukergrupper. Resultatene viser at når det gjelder generell brukertilfredshet og når det gjelder hvor imøtekommende de ansatte oppleves skiller brukerne som har tilknytning til et lokalt NAV kontor seg ikke ut fra de som ikke har en slik tilknytning. Det er to områder hvor kontortilknytning ser ut til å spille en visse rolle: Brukerne som har tilknytning til de aller nyeste kontorene opplever i større grad enn andre at mulighetene for å legge fram sin sak på en uforstyrret måte er noe dårligere enn brukere på andre kontorer, og brukerne som tilhører den andre kontorpuljen oppgir i større grad enn andre at de har behov for å få etablert en individuell plan for hva de skal gjøre videre. Det er forskjeller mellom brukere ut fra hvilke type ytelse de mottar og alder spiller også en viss rolle, men generelt blir det funnet rimelig små forskjeller langs disse dimensjonene.

*Nøkkelord:* NAV, lokale NAV-kontorer, brukertilfredshet.

*Antall sider*

*Ord telling: Acknowledgements.* Artikkelen baserer seg på NFR prosjektet «Evaluering av NAV-reformen» som ledes av Rokkansenteret. Kjetil Lundberg, Liv Syltevik, Anne Lise Fimreite og Jan Erik Askildsen takkes for kommentarer.

## Summary

Taking three theoretical perspectives as point of departure for a discussion on users as customer, citizen and client, this study investigates if users that have been attached to the newly established local welfare offices in Norway consider the welfare service more positively than users without such attachment. The study is based on a user survey that has been conducted by the welfare service among ten of its largest user groups. The result shows that there are no differences between those who have attachment to local welfare offices and those without such attachment with regard to general user satisfaction and how accommodating the users consider the employees to be. There are two areas where office attachment seems to matter: Compared to users without attachment to local welfare offices users who have attachment to newly established offices experience less possibility of anonymity of their cases, and users belonging to second round of established local welfare offices consider that they are in more need of an individual plan. The study also shows that type of benefit and age also matters with regard to user's satisfaction, but such differences are not as large as expected.

# 1 Innledning

Etter en prosess hvor ulike modeller for organiseringen av velferdsforvaltningen ble utredet og drøftet, ble Arbeids- og velferdsetaten (NAV) opprettet den 1. juli 2006.<sup>1</sup> Samme høst ble de 25 første lokale arbeids- og velferdskontorene åpnet, og innen utgangen av 2009 skal alle landets innbyggere ha tilgang til et lokalt NAV-kontor hvor tjenestene til arbeids- og velferdsetaten skal være samordnet med sosialtjenestene i kommunen. Den nye etaten vil ha om lag 16.000 årsverk, og gjennom ordninger som alderspensjon, uførepensjon, arbeidsledighetstrygd, barnetrygd, kontantstøtte m.m., vil etaten ha om lag halvparten av befolkningen som sine brukere, og den vil forvalte omlag en tredjedel av statsbudsjettet (247 milliarder kroner i 2007). En viktig bakgrunn for NAV-reformen, har som for arbeidslinjen mer generelt, vært bekymringen for at omlag ¼ av befolkningen i yrkesaktiv alder er midlertidig eller varig utenfor arbeidsmarkedet (jfr. St.meld. nr. 9 (2006–2007)). En annen viktig bakgrunn for reformen har vært ønsket om at velferdsforvaltningen, som offentlig sektor mer generelt, skal bli mer brukerorientert og brukerrettet, og at brukerne og deres rettigheter og behov skal vektlegges mer.<sup>2</sup> Det har vært definert tre hovedmålsettinger med NAV-reformen:

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Det er klare ambisjoner om at NAV-reformen skal bidra til å forbedre brukernes situasjon. For eksempel sies det i St.prp. nr. 46 (2004–2005):

«Regjeringen er opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når ny arbeids- og velferdsforvaltning skal utformes. Offentlig sektor er til for brukerne og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukernes behov. Å sette brukernes behov i sentrum betyr for Regjeringen et offentlig apparat hvor organisering, arbeidsmåter, rutiner, ledelse, personalpolitikk og administrativ kultur gjennomføres av respekt for brukeren som menneske og enkeltindivid, og gir brukeren mulighet til medvirkning og innflytelse på sin egen sak. Ivaretagelse av rettssikkerhet, likeverdig behandling og personvern er grunnleggende deler av en slik brukerretting. Å tilpasse tjenestene til brukernes behov dreier seg derfor både om hvordan man møter brukeren og hva man kan gi brukeren. Det handler om service, respekt, informasjon, tilgjengelighet, kompetanse og et godt tilpasset tjenestetilbud.»

NAV-reformen innebærer at de to tidligere statsetatene – trygd- og arbeidsmarkedsetaten – skal inngå et partnerskap med kommunene. Denne samordningen vil i all hovedsak skje gjennom etablering av lokale NAV-kontorer rundt om i landet. Dette vil skje puljevis, noe som innebærer at alt avhengig av bosted, vil noen brukere ha hatt tilknytning til et lokalt NAV-kontor siden oktober 2006, mens

---

<sup>1</sup> For en analyse av prosessen som ledet fram til NAV vises det til Christensen (2008).

<sup>2</sup> I følge Rattsutvalget er det ikke noen grunn til å tro at de tre tidligere etatene ikke har vært brukerrettet (NOU 2004: 13, s. 165-166), men i følge utvalget er det likevel rom for betydelig forbedring på dette området. Det blir pekt på at brukertilfredsheten i de tre tidligere etatene gjennomgående har vært lav, og i følge utvalget er det også grunn til å tro at utfordringene på dette området vil øke i årene framover som følge av økte forventninger og krav fra brukerne.

andre ikke vil få en slik tilknytning før i begynnelsen av 2010. På denne bakgrunnen blir det i denne studien reist følgende spørsmål: *Vurderer og erfarer de brukerne som har tilknytning til lokale NAV-kontorer etaten annerledes enn de som ikke har en slik tilknytning?* NAV-reformens intensjoner skulle tilsi at etableringen av lokale NAV-kontorer vil bidra til å bedre brukernes situasjon og dermed også bedre tilbakemeldinger fra brukerne, men som det etter hvert vil bli nærmere diskutert, finnes det også flere gode grunner som taler for at dette ikke nødvendigvis vil være gitt. Når det gjelder brukernes vurderinger av NAV blir seks områder undersøkt: (1) Generell tilfredshet med NAV, (2) opplevelse av de ansattes imøtekommenhet, (3) tilfredshet med ventetiden for å komme i kontakt med rett person i etaten, (4) opplevelse av mulighetene for å legge fram sin sak på en uforstyrret måte, (5) om en har fått en fast kontaktperson i etaten («kasteballproblematikken»), og (6) om en har et udekket behov for en plan. I tillegg til å undersøke om lokale NAV-kontorer bidrar til mer positive tilbakemeldinger fra brukerne på disse områdene, blir det også undersøkt om brukernes vurderinger varierer i forhold til hvor lenge kontorene de har tilknytning har eksistert, brukernes alder, kjønn, hvilke ytelse som de mottar, hvor ofte de har vært i kontakt med etaten, og i forhold til om de har behov for en plan. Det empiriske grunnlaget for artikkelen er en brukerundersøkelse som NAV gjennomførte våren 2008 og som omfatter et representativt utvalg av ulike brukergrupper.

Det videre opplegget i denne artikkelen er som følger: I neste avsnitt vil det kort bli gjort rede for NAV-reformen. Deretter vil temaet brukertilfredshet bli tatt opp og drøftet ut fra tre teoretiske perspektiver som blir omtalt som henholdsvis brukerne som kunder, borger og klient. Siden dataene som ligger til grunn for de empiriske analysene ikke er samlet inn med tanke på at disse teoriene skal empirisk etterprøves, og teoriene dels også er av mer sensitiverende art, vil teoriene primært bli brukt mer som et bakgrunnstykke for å reise problemstillinger, tolke resultatene og tydeliggjøre begrensningene ved de empiriske analysene. Etter en gjennomgang av de teoretiske perspektivene følger det presentasjon av et sett med hypoteser, noe som blir etterfulgt av en redegjørelse for det empiriske grunnlaget for studien, noe som blir fulgt av de empiriske analysene. Til slutt følger så en oppsummering og drøfting av de funnene som er gjort.

## 2. Kort om NAV-reformen

NAV-reformen er den største omorganiseringen som har funnet sted av offentlig norsk forvaltning, og den blir i sitt omfang og betydning sammenlignet med innføringen av Folketrygden i 1967 (Fimreite 2008, s. 15). NAV-reformen innebærer et nytt og tettere lovpålagt samarbeid mellom stat og kommune, hvor staten som før vil ha ansvaret for trygdeloven og arbeidsmarkedsloven og kommunene vil ha ansvaret for sosialloven. Til erstatning for den gamle ordningen med separate arbeids-, trygd og sosialkontorer, skal det innen utgangen av 2009 være etablert lokale NAV-kontor i alle landets 431 kommuner hvor tjenesteinnholdet til de tre tidligere etatene skal være samordnet på en slik måte at brukerne opplever stat og kommune som en felles enhet. Selv om ansvarsforholdet mellom stat og kommune ikke har blitt endret som følge av reformen,



så åpner reformen likevel opp for at det vil kunne oppstå store lokale variasjoner ved at det gjennom lokale samarbeidsavtaler mellom stat og kommune vil bli bestemt hvilke tjenester NAV-kontorene skal tilby, utover minstekravet om alle de statlige tjenester og økonomisk sosialhjelp. Som Alm Andreassen og Reicborn-Kjennerud (2009) påpeker er NAV-kontorene gitt stor handlingsfrihet i forhold til måten de kan være organisert på, men det er lagt klare føringer ved at kontorene skal være organisert slik at (1) det skal være en deling mellom mottak og oppfølging, (2) det skal være et felles publikumsmottak, og (3) kontorene skal være samordnet på tvers av de tidligere etatsgrensene. Kontorene vil altså variere innenfor en løs ramme. Brukerne, enten disse er enkeltindivider som søker økonomiske ytelser eller tjenester, eller det er arbeidsgiverne som søker å rekruttere arbeidskraft eller ønsker å komme i kontakt med NAV av andre grunner, skal oppleve at de møter en samlet arbeids- og velferdsforvaltning med en felles dør for alle, hvor det er lagt tilrette for selvbetjeningsløsninger, enkel behandling av enkle henvendelser, og individuelle løsninger og tett oppfølging av de som har behov for dette. Ved å samlokalisere og samle kompetansen i de tre tidligere etatene håper en at det skal etableres en ny organisasjon som skal bidra til å oppnå målsettingene med reformen. Kontorene skal ha en tydelig arbeidslinje i front hvor fokuset skal være på arbeid og aktivitet. De som har behov for individuell oppfølging skal etter reglene få en fast kontaktperson som skal sørge for at de får en mest mulig helhetlig hjelp slik at de slipper å springe fram og tilbake mellom ulike instanser for å få hjelp ("kasteballsproblematikken"). Oppgaver som ikke krever direkte kontakt med brukerne, slik som stønadsvedtak og beregninger og utbetaling av stønader, er blitt overtatt av regionale forvaltningsenheter. Målsettingen med dette er at saksbehandlingen skal skje raskere og bli bedre, samtidig som det skal bli frigjort tid og ressurser til brukeroppfølging i førstelinjen. Kontorenes innsats skal således dreies vekk fra forvaltningsoppgaver og over mot tjenesteutførende oppgaver, noe som innebærer at andelen skjønnsbaserte avgjørelser på kontornivå vil øke.

### 3. Teoretisk bakteppe

#### Brukerne som kunder – diskonfirmasjon av forventningsperspektivet

Det finnes flere studier som tar for seg brukertilfredshet i offentlig sektor mer generelt (jfr. f.eks. Andreassen og Lunde 2001; Bjørholt, Goul Andersen og Lolle 2008; DeHoogh, Lowery, Lyons 1990; Goodsell 2004; Rolland et al. 2004; Rolland 2007; Van Ryzin 2004; 2005; Van Ryzin et al. 2004) og blant offentlige stønadmottakere mer spesielt (jfr. f.eks. Hansen 1999, 2005; Hewitt 2007; Rusten og Hansen 2002; Møller 2006). En viktig inspirasjonskilde for deler av denne forskningen har vært forskningen om kundertilfredshet,<sup>3</sup> og i denne sammenheng har det blitt påpekt at det er flere viktige forskjeller mellom kjøp av varer og tjenester i et markedet og offentlige ytelser, og da

---

<sup>3</sup> Van Ryzin (2004) sier med utgangspunkt i den amerikanske forskning om brukernes tilfredshet med offentlige tjenester, at det har vært trukket lite veksler på forskningen om kundertilfredshet og Olivers modell innenfor denne litteraturen. Denne beskrivelsen ser ikke ut til å være like relevant her til lands, noe som nok skyldes boken til Andreassen og Lunde (2001).

spesielt de som blir levert av offentlige monopoler. Med henvisning til Hirschmans (1970) Exit, Voice and Loyalty er det en vanlig påpekning at mens kunder i et marked vil ha en "exit" mulighet, vil de som mottar ytelser fra offentlige monopoler ofte befinne seg i en mer ensidig mottakersituasjon hvor "Voice" vil være den eneste muligheten til å uttrykke misnøye. Mens misfornøyde kunder vil bety tapte kunder i et marked, kan offentlige monopoler beholde selv sterk misfornøyde brukere. En annen viktig forskjell er som Rolland (2007) drøfter at forholdet mellom pris og kvalitet vil være mer uoversiktlig ved offentlige tjenesteleveranser enn i et marked siden ytelsene omfang og kvalitet dreier seg om politiske beslutninger og ikke blir bestemt av den enkelte som mottar en gitt ytelse. Mens enkelte brukere vil være fornøyde nærmest uansett hva de får levert, kan situasjonen være motsatt for andre. Vanskelige spørsmål i slike situasjoner om en eventuell misnøye går på den politiske og administrativt standarden eller at ytelsene ikke holder hva som er lovet. En tredje forskjell er som Rønning (2001) drøfter at mens selgere ønsker å tiltrekke seg flest mulig kjøpere, er idealet for offentlige goder «færrest mulig trengende»

Til tross for disse forskjellene er det flere som har ment at forskningen om kundetilfredshet kan gi innsikt i brukertilfredshet med offentlige ytelser og tjenester. Den sentrale teorien er i denne sammenheng «diskonfirmasjon-av-forventninger paradigmat» som er utviklet av Richard Oliver (Oliver 1997; jfr. også Andreassen og Lunde 2001; Van Ryzin, 2004, 2005; Van Ryzin et al. 2004). I følge Oliver bør tilfredshet som fenomen betraktes som en holdning som består av et kognitivt og emosjonelt element, og Oliver definerer i henhold til dette tilfredshet på følgende måte:<sup>4</sup>

«Satisfaction is the user's fulfilment's response. It is a judgement that a product or service feature, or the product or service itself, provided (or is providing) a pleasurable level of consumption-related fulfilment, including levels of under – or over fulfilment»

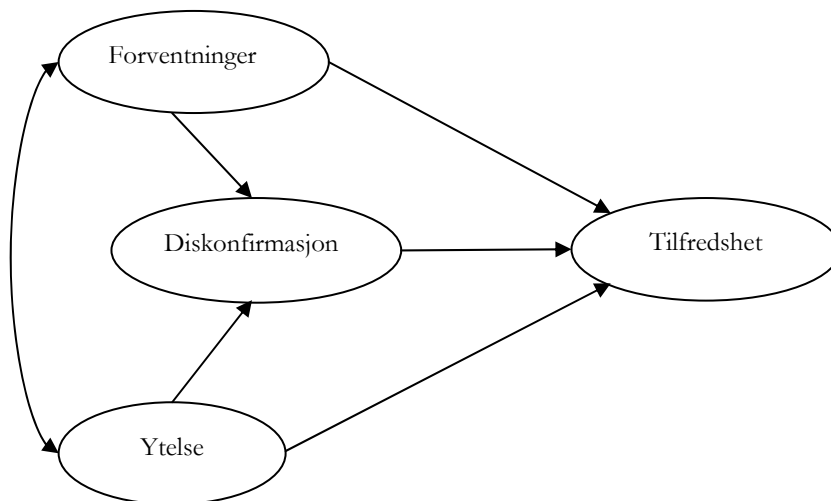
Figur 1 viser Oliver sin modell som er basert på hans syntese av teoretisk og empirisk forskning om kundetilfredshet. Utgangspunktet for modellen er at konsumentene på bakgrunn egne og andres erfaringer, oppslag i mediene etc. vil ha visse forventninger til det som de får levert, noe som blir brukt som et sammenligningsgrunnlag for å vurdere produktet eller tjenester som de får levert. Det mulige avviket eller gapet mellom forventningene og kvalitetsopplevelsen blir omtalt som "forventnings diskonfirmasjonen". Siden ytelsen kan oppleves som å være både høyere og lavere enn forventningene, kan diskonfirmasjon være både positiv og negativ. Modellen predikerer at alt annet likt, vil tilfredsheten øke jo høyere kvalitetsoppleves er, og motsatt vil høyere

---

<sup>4</sup>Tilfredshet er drøftet innenfor en lang rekke felt, blant annet finnes det en omfattende litteratur om jobbtilfredshet. Spector (1997, jfr. også Judge et al. 2002) viser i sin gjennomgang av denne forskningen til at jobbtilfredshet opprinnelig ble sett på som en type behovstilfredsstillelse, men at det etter hvert er blitt mer vanlig å se på jobbtilfredshet som en holdning. Spector viser til at jobbtilfredshet kan gå på tilfredshet mer generelt eller på mer spesifikke aspekter eller trekk ved jobben. I følge Spector er det klart etablert at folk har ulike oppfatninger om ulike aspekter ved jobben. I forhold til den senere diskusjonen kan det også nevnes at Spector viser til at det er moderat sammenheng mellom de vurderinger som de ansatte og andre gjør i forhold til jobbtilfredshet. Det kan også nevnes at Spector også viser til at det også finnes en rekke med etablerte skalaer for analyser av jobbtilfredshet. Dette ser ikke ut til å være tilfelle i forhold til forskningen om pasienttilfredshet og forskningen om tilfredshet med offentlige tjenestetilbud.

forventninger bidra til redusert tilfredshet, igjen alt annet likt.<sup>5</sup> Teorien tilsier således at dersom saksbehandlingstiden ved søknader om dagpenger øker, vil dette kunne gi seg utslag i redusert brukertilfredshet, men dette vil forutsette at det ikke samtidig oppstår økte forventninger om kortere saksbehandlingstid.

**Figur 1.** Diskonfirmasjon av forventninger (etter Van Ryzin 2005)



Oliver (1997, s. 125) peker på at det kan være både separate og kombinerte effekter av forventningene, opplevelsene og diskonfirmasjon, og i følge Oliver kan ingen effekter eller kombinasjoner av effekter i utgangspunktet utelukkes. Ikke minst av datamessige grunner er det imidlertid vanskelig å skille mellom de ulike effektene. Den viktigste grunnen til dette er at forskningen i stor grad baserer seg på tverrsnittsdata, noe som gjør at vil det være vanskelig å skille mellom tilfredshet, forventninger og vurderinger av ytelser. Dette problemet gjelder også for denne studien.<sup>6</sup> Den vanligste måten å måle tilfredshet på er at det blir stilt spørsmål til informantene hvor de blir bedt om å gi sin vurdering i forhold til helhetlige områder («hvor fornøyd er du med etaten alt i alt») eller i forhold til mer spesifikke enkeltforhold («hvor fornøyd var du med måten du ble tatt i mot på i resepsjonen») som kan danne grunnlag for å konstruere nye tilfredshetsmål. Ytelsene blir vanligvis operasjonalisert på det viset at informantene blir bedt om å rangere trekk ved produktet eller tjenesten som de får, men i prinsippet kan også mer «objektive» mål bli brukt.

Uten at denne diskusjonen har vært direkte relatert til Oliver sin modell, har det vært mye diskusjon om tilfredshetsmål kan brukes som indikator på offentlige tjenester kvalitet (Bjørholt et al. 2008; DeHoogh et al. 1990; Sitzia og Wood 1997; Stipak 1977, 1979 a, b, 1980; Swindell og Kelly 2000; Van Ryzin 2004).<sup>7</sup> Innvendingene mot dette

<sup>5</sup> Van Ryzin (2004) måler i sin studie diskonformasjon ved å trekke fra svarene på spørsmål om forventninger fra svarende på spørsmål om vurderingene av tjenestenes kvalitet.

<sup>6</sup> Også i studier hvor det er spørsmål om forventninger er det problemer siden det gjerne dreier seg om tverrsnittsdata og retrospektive spørsmål, noe som reiser spørsmål om det er skilt mellom forventninger og vurderinger.

<sup>7</sup> Modellen til Oliver tilsier også at opplysninger om brukertilfredshet isolert sett heller ikke vil gi noen direkte informasjon om tjenestekvalitet. Det er to hovedgrunner til dette. Den ene er at tilfredshet vil være påvirket av brukernes forventninger, og den andre er at det legges mest vekt på brukernes vurderinger. En nærliggende diskusjon er her spørsmålet om tillitt til offentlig sektor. Van de Walle, Van Roosbroek og Bouckaert (2008) viser til at det ikke er noen klare tendenser til nedgang på dette området.

har vært at dette vil forutsette at brukerne har oversikt over hvem som har ansvaret for leveransen av ulike offentlige tjenester, og at de har de nødvendige forutsetningene for å vurdere tjenestene kvalitet. Det blir i denne sammenheng vist til at det finnes flere studier hvor det er påvist at borgerne ofte mangler oversikten over hvem som har ansvaret for leveranse av ulike offentlige tjenester (attribusjonsfeil), og studier hvor det er påvist inkonsistens mellom brukernes vurderinger og mer «objektive» mål på tjenestens kvalitet og omfang (vurderingsfeil).<sup>8</sup> Et annet forhold som flere har påpekt er at siden tilfredshet vil kunne være påvirket av forventninger, politiske holdninger, bakgrunnskjennetegn m.m, kan tilfredshetsmål ikke brukes til å si noe om forskjellsbehandling av ulike grupper. Det blir også pekt på at det finnes en rekke metodiske problemer med «subjektive tilfredshetsmål» som at de har en innebygd tendens til at det blir avgitt positive svar, og da særlig når det stilles generelle tilfredshets spørsmål. Foruten at generelle tilfredshetsmål blir kritisert for at de dekker over misnøye som ofte viser seg når det stilles mer spesifikke spørsmål,<sup>9</sup> blir de også kritisert for at de gir liten retning for handlingstiltak.<sup>10</sup> Mye av tilfredsforskningen er basert på kvantitative undersøkelser, men det finnes også en del kvalitative studier (jfr. for eksempel Fournier og Mick 1999, Soss 1999).<sup>11</sup> En innvending som disse studiene har rettet mot tilfredshetsundersøkelser er at forskningen er ateoretisk, og at misnøyen blir undervurdert ved at det blir stilt generelle spørsmål om tilfredshet og at en i liten grad har gått inn på de mer konkrete erfaringer og opplevelsene som brukerne har. Som en forlengelse av den sistnevnte kritikken, blir forskningen også kritisert for at det ofte stilles spørsmål om ting som er av mindre betydning for brukerne. En fjerde innvending fra denne forskningen har gått på at det har vært for lite oppmerksomhet omkring de sosiale rammene rundt tilfredshetsprosessene. Det blir argumentert med at tilfredshet ikke kan forstås som en individuell og kognitiv/emosjonell vurderingsprosess slik som mye av forskningen legger til grunn, men at det dreier seg om fortolkningsprosesser som skjer innenfor en større sosial ramme som omfatter familie, vennekrets og andre. Til tross for denne omfattende og dels også nokså harde kritikken, er det mange som har argumentert for at «barnet ikke bør kastes ut med badevannet» (jfr. Bauld, Chesterman og Judge 2002; Bjørholt et al. 2008; Goodsell 2004; Powell et al. 2004; Swindell og Kelly

---

<sup>8</sup> Stipak (1979a,b) viser mer konkret til eksperimentelle studier hvor det viser seg å ikke være noen sammenheng mellom borgernes tilfredshet med politiets patruljeringsvirksomhet og den faktiske patruljeringsinnsatsen til politiet. Et annet problem som blir påpekt i denne sammenheng er at borgerne kan mangle kunnskaper om og erfaringer med de tjenestene som de blir bedt om å evaluere. Disse problemene synes ikke være så aktuelle for denne studien.

<sup>9</sup> Et eksempel som kan illustrere dette er arbeidsmarkedstiltak hvor de med høy utdanning kan være misfornøyde fordi de mener at standarden er for lav, mens andre som har lavere utdanning kan være misfornøyde fordi de mener kravene er for høye. Det er åpenbart at ytelse som barnetrygd og alderspensjon og som store deler av befolkningen vil få vil romme et heterogent sett av brukergrupper med ulike forventninger og vurderinger.

<sup>10</sup> Et metodisk problem, som spesielt er viktig når en skal vurdere implikasjonene av funnene som blir gjort, er at det ofte mangler spørsmål om hvilken betydning brukerne tillegger ved ulike aspekter som blir undersøkt. Et eksempel som blir brukt for å illustrere dette er at borgerne kan være tilfredse med brannmenns vennlighet, men hvis det ikke blir stilt spørsmål ved hvor viktig dette er sammenlignet med andre forhold som for eksempel utrykningstid, så er det vanskelig å trekke noe klare implikasjoner av svarene som en får.

<sup>11</sup> En studie som kan nevnes i denne sammenheng er Fournier og Mick (1999) som tar for seg tilfredshet med teknologiske produkter og som ut fra et fenomenologisk perspektiv forholder seg kritisk til diskonfirmasjonparadigmet.

2000).<sup>12</sup> Det er ulike argumenter som har vært brukt for nytten av tilfredsundersøkelser. For det første blir det pekt på at selv om det finnes studier som reiser spørsmål ved validiteten og reliabiliteten til subjektive tilfredsmål, finnes det også flere studier som tyder på at problemene ikke er så generelle og omfattende som mange har hevdet. For det andre blir det pekt på at tolkningen av objektive mål ikke er så enkel som kritikerne av subjektive mål legger til grunn.<sup>13</sup> For å illustrere dette viser Brudney og England (1982) til et eksempel med at mens et økt politipatroljering i et område kan oppfattes som økt beskyttelse mot kriminalitet, så dette i andre områder oppleves som en invasjon. For det tredje blir det pekt på at tilfredshetsundersøkelser er viktige for å få fram informasjon fra brukerne. Som en forlengelse av dette blir det pekt på at «borgerne» har en viktig og legitim rolle å spille i forhold til å vurdere kvaliteten på offentlige tjenester. Bauld, Chesterman og Judge (2002) peker på at selv om tilfredshetsundersøkelser dreier seg om subjektive vurderinger som bare delvis vil kunne gjenspeile omsorgens kvalitet, er slike undersøkelser viktige fordi tjenester som blir vurdert som å være av god kvalitet basert på kliniske eller økonomiske kriterier, ikke vil være tilfredsstillende dersom mottakerne er misfornøyde<sup>14</sup>. De peker også på at tilfredshetsundersøkelser er lettere å gjennomføre enn undersøkelser basert på mer objektive mål av aktivitetsnivå, depresjoner, livskvalitet og kognitive tilstander. Bjørholt et al. (2008) argumenterer i tråd med dette for at selv om tilfredshetsmål har en rekke metodiske problemer, og de ikke kan brukes til å si noe direkte om tjenesters faglige eller organisatoriske kvalitet (pasienter kan være misfornøyde med en vellykket operasjon fordi kirurgen er for travelt opptatt til å ta seg tid til å snakke med dem), kan de ha stor verdi dersom en studerer utviklingen over tid eller foretar sammenligninger mellom ulike tjenestemessige eller geografiske områder.

## Brukerne som borger – terskelteorien

”Diskonfirmasjon-av-forventninger” paradigmet har forventninger og ytelsene som sine to eksogene variabler, og dette perspektivet gir således ikke noen innsikt i betydningen av ulike sosiale forhold som kan tenkes å påvirke brukernes forventninger, opplevelser og vurderinger av ulike offentlige tjenester og ytelser. En aktuell teori i denne sammenheng er ”terskelteorien” som retter oppmerksomheten mot samhandlingen

---

<sup>12</sup> For å illustrere hvor omfattende forskningen om tilfredshet er kan det vises til Bicker og Thompson (2006; jfr. også Collins og O’Cathain 2003, Williams, Coyle og Healy 1998) som i et søk i syv elektroniske databaser for perioden 1980 til 1998 fikk mer enn 270,000 treff på «pasient tilfredshet». I lys av de innvendingene som er drøftet, kan det tas med at de peker på at denne forskningen har blitt kritisert for at den er mangelfullt teoretisert, og at forskningen er preget av metodiske problemer som at det er mange som av helsemessige grunner ikke kan delta i forskningen, det er sterke tendenser til at det er mange svarer positivt på spørsmål om tilfredshet og at det er svært lav andel som gir uttrykk for sterk misnøye og negative erfaringer og opplevelser, og i tillegg peker de også på at det har vært rettet kritikk mot håndtering av resultater, og da spesielt at det er mange studier hvor «tilfredshet» og «svært tilfreds» blir slått sammen. Det kan ellers også påpekes at det også synes å være en økt interesse for subjektive mål («lykke») blant økonomer (jfr. for eksempel Layard 2005, Van Praag og Ferrer-i-Carbonell (2004).

<sup>13</sup> Fournier og Mick (1999) peker på bakgrunn av en kvalitativ intervjustudie på fem anomaliteter som de mener preget forskningen om konsumenttilfredshet: tilfredshet (1) er en aktiv dynamisk prosess, (2) den har en klar sosial dimensjon (en blir påvirket av andre husholdsmedlemmers oppfatninger), (3) involverer mening og emosjoner, (4) er kontekstbetinget og ustabil, og (5) er knyttet opp til generell livskvalitet og livstilfredshet.

<sup>14</sup> Som Parks (1984) drøfter vil det være naivt å tro at objektive faktorer direkte vil påvirke tilfredsheten uten noen mellomliggende «subjektive» prosesser.

mellom brukerne og forvaltningen (jfr. Bleiklie 1997; Bleiklie et al. 1980; Helgøy 1999; Rusten og Hansen 2002).<sup>15</sup> Utgangspunkt for denne teorien har vært spørsmålet om de fordelingsmessige virkningene av forvaltningens vurderinger og beslutninger, og det forholdet at til tross for målsettingen om at offentlige velferdsytelser skal bidra til økte likheter i samfunnet, er det mye som tyder på at de som står svakest i samfunnet generelt kommer dårlig ut i fordelinger av offentlige goder («Matteus-effekten»)<sup>16</sup> Forklaringen som blir gitt på dette er at for å få tilgang til offentlige ytelser må en passere en rekke strukturelle og institusjonelle skranker og barrierer. Som illustrert i figur 2, må en først erkjenne at en har et udekket behov som det finnes institusjonelle løsninger for. Når dette er erkjent, må en dernest finne fram til hvordan en kan få tilgang til den aktuelle ytelsen, og gitt at en oppfyller de gjeldende vilkårene, kreves det at en er i stand til å beherske de formelle og uformelle reglene som gjelder for samhandlingen mellom brukerne og »bakkebyråkratene». Dersom det dreier seg om fordeling av begrensede goder, må en i tillegg kanskje også kjempe for å bli prioritert i køen. Siden forutsetningene for å mestre slike utfordringer er forskjellige, blir konsekvensene at de som har færrest sosiale ressurser (lav utdanning, manglende byråkratisk-/språkkunnskaper, dårlig helse, er svakt integrert i samfunnet etc.) vil komme dårligst ut i fordelingsprosessene.<sup>17</sup> I tillegg til at individenes ressurser vil avgjøre om de klarer å vinne fram, kan også handlingene til «bakkebyråkratene» spille en viktig rolle. Sentralt i denne sammenheng er «fløteskummingshypotesen» som postulerer at siden ressursene er begrenset, og forvaltningen og bakkebyråkratiet er opptatt av å kunne vise til målbare resultater, vil de som har best usikter til «suksess» ofte bli prioritert og få den beste oppfølgingen.<sup>18</sup>

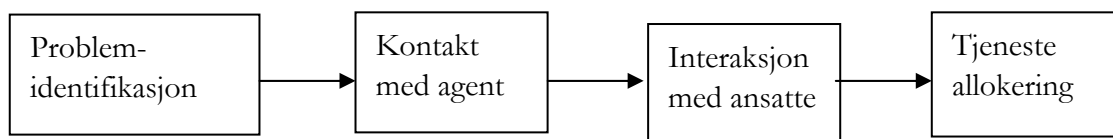
---

<sup>15</sup> Det finnes en omfattende litteratur som drøfter borgerbegrepet (se for eksempel Lister og Pia 2008). Den klassiske referansen til oppfatningen av brukeren er Marshall (1950) som formulerer det slik at i henhold til det sosialliberale borgerbegrepet så skal borgerne være sikret et minimum nivå av rettigheter (økonomisk sikkerhet, omsorg, forsikring mot ulike typer risiko) mot at de oppfyller visse legale og normative plikter og forventinger. Det konkrete innholdet i plikter og rettighet vil kunne variere, men for alle borgere forventes det å være en rimelig balanse mellom rettigheter og plikter.

<sup>16</sup> Hovedfokus i denne litteraturen har vært å forklare den sosiale skjevheten i fordelingen av offentlig goder. Problemet med at det også kan være overforbruk av offentlige ytelser er ikke behandlet. Dette temaet fikk utover på 1990 tallet en økt oppmerksomhet blant annet via den såkalte prinsippal-agenttålnærmings (se Dahl og Hansen 1993 for en presentasjon og diskusjon av denne teorien).

<sup>17</sup> Ressurssvakheter blir ikke sett på som en egenskap eller som et trekk ved det enkelte individ eller ved bestemte sosiale grupper, men blir forstått som et utslag av måten tiltak og organisasjoner fungerer på (Bleiklie et al. 1977). De som ikke behersker det norske språket vil ikke være ressursvake dersom hjelpeapparatet organiseres slik at det tas hensyn til språkproblemer.

<sup>18</sup> Fløteskumming kan oppfattes som en form for diskriminering. Det kan her skilles mellom to former for diskriminering. For det første statistisk diskriminering hvor en bruker statistikk om grupper som grunnlag for å vurdere enkeltindivider. Denne formen for diskriminering kan ha et rasjonelt element i seg dersom kriteriene en bruker er valide og det samtidig er vanskelig og dyrt å vurdere enkeltindivider. Fordomsdiskriminering som er den andre formen for diskriminering, har ikke et slikt rasjonelt element i seg. Ved denne type diskriminering utvikler de som står for allokeringssprosessene mer eller mindre ubegrunnede preferanser for bestemte grupper av individer. En har gjerne større tro på at enkelte skal lykkes framfor andre på bakgrunn av lett observerbare kjennetegn som alder, kjønn, utdanning, hudfarge, etnisk bakgrunn etc. For en god og mer omfattende diskusjon av dette temaet vises det til Rogstad (2002).

**Figur 2.** Servicesøkningsprosessen (etter Bleiklie 1997)

Ut fra terskelteorien kan det forventes «ressursvake» grupper vil komme dårligst ut og vil være de som har de dårligste erfaringer med det offentlige velferdsapparatet. I lys av diskusjonen ovenfor er det imidlertid klart at sammenhengen ikke nødvendigvis vil være så enkel. For å illustrere dette kan det her nevnes at det i en studie av langtidslidiges tilfredshet med Aetat ble det funnet at tilfredsheten sank med økende utdanningsnivå, og det viste seg også at de som hadde en fremmespråklig bakgrunn var mer tilfredse med etaten enn de som hadde norsk som sitt hovedspråk (Rusten og Hansen 2002). Det ikke var noen indikasjoner på at etaten behandlet grupper ulikt, derimot var det klare indikasjoner på at de som hadde høy utdanning og de som hadde norsk som sitt hovedmål, hadde høyere forventninger til etaten enn andre.<sup>19</sup> Uten at dette ble tatt opp i lys av terskelteorien, kan det også nevnes at evalueringen av samordningsforsøkene viste at ungdom under 24 år og brukere som hadde behov for et samordnet tjenestetilbud var mer fornøyde i forsøkene enn i sammenligningskommunene (Møller 2006). Sosialklientene, som sammenslåingen spesielt skulle komme til gode, hadde mer blandede erfaringer. De var fornøyde med at de fikk utført flere tjenester samtidig og at de slapp å gi samme opplysninger til flere kontorer, men de opplevde at det var blitt vanskeligere å få hjelp til å søke rehabiliteringspenger og at det tok lengre tid å få behandlet søknader.

Spørsmålet om ulike sosiale grupper blir behandlet ulikt av offentlige byråkratier er også diskutert i den internasjonale forskningen. Goodsell (2004) argumenterer med utgangspunkt i den amerikanske forskningen for at byråkratiske organisasjoner generelt opptrer og forholder seg mindre diskriminerende i forhold til ulike sosiale grupper (kjønn, rase) enn ofte antatt. I følge Van Ryzin, Muzzio, Immerwahr (2004) er det mest konsistente funn i de tre siste tiårs forskning fra USA om borgernes tilfredshet med offentlige tjenester (politi, offentlige skoler, søppeltømming etc.) at svarte er mindre tilfredse enn hvite. Selv finner de at dette ikke skyldes sosioøkonomiske forskjeller. Derimot finner de at tillitt til de offentlige tjenesteleverandører og nabolagsforhold er viktig. Som andre studier finner de videre at selv om det er klare rasemessige forskjeller i tilfredsheten med offentlige tjenester, bidrar rase, sosioøkonomiske og demografiske variabler i liten grad til å forklare variasjonen i tilfredsheten.<sup>20</sup> Som Sitzia og Wood

<sup>19</sup> Van Ryzin et al. peker på en annen mulig forklaring: De viser til amerikansk forskning som viser at grupper med lavere sosial status i større grad tenderer mot å gi svar som oppfattes som sosialt ønskelig, noe som de peker på vil bidra til å undervurdere sosiøkonomiske forskjeller.

<sup>20</sup> Denne konklusjon stemmer godt overens med den internasjonale forskningen om pasienttilfredshet, hvor det med unntak av at tilfredsheten øker noe med alderen, er lite som tyder på at demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn spiller en viktig rolle i forhold til pasienttilfredsheten (jfr. Sitzia og Wood 1997). I en diskusjon av forskningen om jobbtildfredshet konkluderer Spector (1997) på tilsvarende vis med at selv om det er tendenser til at jobbtildfredsheten øker noe med økende alder, er det ingen konsistens i funnene når det gjelder andre faktorer som kjønn og etnisitet.

(1997) påpeker kan en forklaring på at slike variabler ikke framstår som viktige i litteraturen være at de i liten grad har blitt studert.

## Brukerne som klient – offentlige goder som statusoverføring og stigma

I tråd med terskelteorien er det flere som har vært opptatt av at mottak av offentlige ytelser kan innebære elementer av statusoverføringer og stigma (Pinker 1971; Lipsky 1980; Prottas 1979; Titmuss 1976; se også Goffman 1963; Rønning 2005).<sup>21</sup> Som Pinker uttrykker det «Social services are used to transmit skills and variety of goods and services designed to enhance the freedom and independence of individuals. They are also used to impose sanction, and therefore stigma, upon individuals». (Pinker 1971, s. 138). I følge Pinker er det en tendens til at i samfunn hvor markedsetikken er dominerende, vil velferdssystemer være uformet slik at det er sanksjoner knyttet til offentlige overføringer. Sanksjonene vil ikke utelukkende skje i tilknytningen til det personlige møtet mellom den enkelte og velferdsbyråkratiet, det vil dreie seg om mer generelle samfunnsnormer om at en bør være selvhjelpen og klare seg på egen hånd. Negative opplevelser i forhold til velferdssystemer antas å bli forsterket av negative opplevelser på andre livsområder. Har en dårlig økonomi vil en ikke bare kunne bli avhengig av sosialhjelp, en vil gjerne også ha problemer og ydmykende opplevelser i forhold til banker og andre låneinstitusjoner og i forhold til ens sosiale omgangskrets. Et viktig poeng hos Pinker er at overføringenes former og vilkårene og kravene som stilles også vil spille en vesentlig rolle. En klassisk referanse er i denne sammenheng Titmuss (1976) som hevder at det vil knytte seg mer stigma til behovsprøvde og skjønnsbaserte ytelser enn til ytelser som er universelle og rettighetsbaserte. I tråd med dette viser studien til Hewitt (2007), som er basert på NAV sin brukerundersøkelse rettet mot brukere ved de første 25 pilotkontorene, at de som mottar tjenester/ytelser som innebærer at saksbehandlerne må bruke mye skjønn eller som har krav om aktiviteter knyttet til seg er mindre fornøyde enn andre. Brukere av helsetjenester, familieytelser og mottakere av alderspensjon og sykepengemottakere var mest fornøyd, mens ordinære arbeidssøkere, yrkeshemmede og brukere som søker hjelpmidler og uførepensjon var minst fornøyde.

Det er flere som har påpekt at det er et påfallende sprik mellom den surveybaserte tilfredshetsforskningen og casestudiene som følger i Lipsky sine fotspor (jfr. Goodsell 2004; Hasenfeld, Rafferty, Zald 1987; Soss 1999). Mens den sistnevnte forskningen forteller om brukere som har mange negative og ydmykende opplevelser i forhold til «bakkebyråkratiet», og som forteller om brukere som blir behandlet ulikt ut fra hvem de er (kjønn, rase, sosial bakgrunn), tyder den surveybaserte forskningen på at brukerne gjennomgående er tilfredse, at det er små forskjeller mellom ulike sosiale grupper, og at de ansatte generelt blir oppfattet som å være både rettferdige og hjelpsomme. En forklaring som blir gitt på disse sprikende beskrivelsene har vært at den surveybaserte forskningen har oversett misnøye ved at forskningen har vært basert på globale tilfredshetsmål. Hasenfeld et al. (1987, s. 410) siterer i denne sammenheng Gutek som

---

<sup>21</sup> Terskelteorien og «brukerne som klient» ligger nært opp til hverandre, noe som kanskje er lettest å illustrere ved å vise til at Lipsky sin forskning har vært sentral for mye av forskningen innenfor «terskelteori» tradisjonen.



sier: "One reason for distrusting measures of satisfaction is simply that people seem to be satisfied with everything that social scientists ask them about." En annen forklaring har vært at den casestudiebaserte forskningen har hatt et for ensidig og negativt perspektiv på byråkratiet, og at denne forskningen har vært basert seg på skjeve utvalg av case og at en har basert seg på observasjoner og intervjuer med de ansatte og ikke har intervjuet brukerne. Goodsell (2004), som kanskje er den som i sterkeste grad har båret fram denne kritikken, går et steg videre og hevder at det ikke bare er forskningen som har hatt et ensidig og negativt bilde av offentlige byråkratier, dette gjelder i følge Goodsell i høy grad også mediene. Goodsell argumenterer for at selv om offentlige byråkratier ikke er perfekte, er de likevel effektive og leverer det de skal på en ikke-diskriminerende måte. Denne kritikken vil opplagt også ramme terskelteorien og andre perspektiver som argumenterer for at offentlige byråkratier har en innebygd sosial skjevhet i seg. I følge Hasenfeld et al. (1987) og Soss (1999) kan en tredje forklaring på de sprikende resultatene være at den surveybaserte forskningen ikke har skilt mellom ulike grupper av stønadmottakere. I tråd med Titmuss hevder de at behovsprøvede ytelser vil innebære større grad av ydmykende opplevelser og dermed også lavere tilfredshet.

## 4. Hypoteser

I henhold til NAV-reformens intensjoner og i tråd med et "top-down" perspektiv på implementering av offentlig politikk (jfr. Hill og Hupe 2002; Lipsky 1980),<sup>22</sup> er hovedhypotesen i denne artikkelen at de brukerne som har tilknytning til et lokalt NAV-kontor vil vurdere etaten mer positivt enn de som foreløpig ikke har en slik tilknytning. I lys av modellen til Oliver er det klart at denne hypotesen ikke bare vil forutsette at etableringen av lokale NAV-kontorer vil bidra til å bedre brukernes situasjon, etableringen av lokale NAV-kontor må samtidig ikke bidra til økte forventninger siden dette vil kunne bidra til utligne de eventuelle positive effektene. Gitt at mediene vil kunne være en viktig kilde til å skape bestemte forventninger, så kan det reises spørsmål ved hvilken innvirkning den sterke mediakritikken som har vært rettet mot NAV siden reformen ble iverksatt kan tenkes å ha hatt i forhold til brukertilfredsheten. Det synes her å være rimelig å argumentere for at selv om kritikken ikke gir noen grunn til å forvente den helt store entusiasmen blant brukerne, så gir den ikke noen grunn til å endre på den aktuelle hypotesen. Kritikken synes nemlig i stor grad å ha rettet seg mot NAV mer generelt, og ikke mot etableringen av lokale NAV-kontorer som sådan.

Det finnes flere (kvalitative) intervjustudier av lokale NAV-kontorer hvor de ansatte rapporterer om et stort arbeidspress, mangelfull opplæring, en arbeidsdeling og fordeling av arbeidsoppgaver som skjer i forhold til de gamle etatsgrensene, og hvor de

---

<sup>22</sup> Noe som det vil føre for langt å gå nærmere inn på i denne sammenheng er spørsmålet om hvorvidt det er rimelig å si at det forelå noen klare målsetninger bak NAV-reformen. Christensen (2008) synes å stille spørsmål ved dette. I følge Christensen var organisasjonstenkingen rundt NAV-reformen ikke særlig dyp, noe han illustrer ved å vise til at det i prosessen foruten for etableringen av etaten ble argumentert for ulike organisatoriske løsninger ut fra de samme generelle målsetninger, og i følge Christensen fikk begreper som «en etab», «kasteballen», «en dør» og etter hvert også begrepet «partnerskap» tidlig en mytisk status. Christensen viser til at et kjennetegn ved myter er at begreper (og reformer) er løse, uklare og kan diskuteres samtidig som det er lett å knytte positive verdier til dem.

ansatte gir uttrykk for stor bekymring for at etableringen av NAV-reformen og etableringen av lokale NAV-kontorer har gått utover brukerne (Alm Andreassen 2008; Alm Andreassen og Reicborn-Kjennerud 2009; Grung 2008; Johnsen 2008). I henhold til disse studiene er det nærliggende å formulere en alternativ hypotese om at brukere som har tilknytning til lokale NAV-kontorer vil være mer negative til NAV enn de som ikke har en slik tilknytning. Studiene til Alm Andreassen, som er de mest omfattende, taler ikke entydig for en slik hypotese. I den nyeste studien, hvor Alm Andreassen og Reicborn-Kjennerud (2009) har intervjuet ansatte på pilotkontorene og ansatte på et utvalg NAV-kontorer som ble etablert i fjerde kvartal 2007, gir tre av fire blant de ansatte i pilotkontorene og over halvparten av de ansatte i de nye kontorene uttrykk for at de mener at NAV-reformen har bidratt til at det har blitt enklere for dem å finne gode løsninger for brukerne, og det blir også gjort funn som tyder på at pilotkontorene synes å være inne i en positiv utvikling. Disse resultatene skulle tilsi at de kontorene som har eksistert lengst vil få de beste tilbakemeldingene fra brukerne. Foruten at det dreier seg om casestudier som ikke sier noe om situasjonen på steder hvor det ikke er etablert lokale NAV-kontorer, er det i lys av den tidligere diskusjonen også et viktig poeng at det heller ikke kan tas for gitt at de ansattes vurderinger nødvendigvis vil stemme overens med brukernes vurderinger. En annen grunn til å forvente at etableringen av lokale NAV-kontorer ikke vil gi seg positive effekter er at det i evalueringen av samordningsforsøkene ikke ble funnet noen indikasjoner på at brukerne i forsøkskommunene var mer fornøyde enn brukere i sammenligningskommunene (Møller 2006), noe som ble forklart med at (1) brukerne kan ha opplevd selve samordningen og aktiviseringen som problematisk, (2) forsøkene kan ha skapt forventninger som ikke har blitt innfridd, og (3) prioriteringen av ungdom og fleretatsbrukere som ble gjort i forsøkene kan ha gått på bekostning av andre brukergrupper. Spørsmålet er her om dette har endret seg siden denne undersøkelsen ble gjort. Opplegget i forsøkskommunene var annerledes enn i NAV, og studien til Alm Andreassen og Reicborn-Kjennerud (2009) konkluderer som nevnt også med at pilotkontorene synes å være inne i en positiv utvikling.

Ut fra aktuell teori og forskning skulle det ikke forventes noen sterke utslag av alder og kjønn. I henhold til perspektivet om brukerne som klient kan det som nevnt derimot forventes at de som mottar lovfestede og rettighetsfestede ytelser vil være mer tilfredse med etaten enn de som mottar behovsprøvde ytelse. Denne hypotesen står i kontrast til brukerorientering som tilsier at det offentlige skal være lydhør ovenfor brukernes behov, og at brukerne skal møtes ut fra sine egne individuelle forutsetninger og vilkår. Mens politikken på området skulle tilsi at tett oppfølging vil føre til bedre tjenestekvalitet og økt tilfredshet, tilsier terskelperspektivet ellers at jo oftere personer er i kontakt med etaten, desto mindre tilfredse vil de være. Forklaringen på dette vil være det vil dreie seg om mer ressursvake personer som har problemer med å nå gjennom med sine saker.

## 5. Data og metodisk tilnærming

### Utvalget

De empiriske analysene i denne artikkelen baserer seg på NAV sin brukerundersøkelse som ble gjennomført våren 2008. Datainnsamlingen ble gjennomført ved telefonintervju av TNS Gallup.<sup>23</sup> Totalt ble 7434 brukere intervjuet. Utvalget ble trukket fra NAVs statlige saksbehandlingssystemer. Fra *månedstilgangen* over nyregistrerte brukere ble det trukket ut personer som mottar familieytelser, helsetjenester, hjelpemidler, alderspensjon og uførepensjon, og fra *månedsbeholdningen* ble det trukket ut ordinære arbeidssøkere, yrkeshemmede, enslige forsørgere, mottakere av rehabiliteringspenger, tidsbegrenset uførestønad og sykepengemottakere >26 uker. Slik som undersøkelsen er lagt opp dreier det seg om gjensidig utelukkende brukergrupper som er likt sammensatt i alle fylker (ca. 400 i hvert fylke). De som mottar helsetjenester er blitt vektet ned, noe det blir justert for i analysene ved at det blir tatt i bruk vektene som finnes i undersøkelsen.

Dataen som ligger til grunn for denne studien har sine sterke og svake sider. Den kanskje mest åpenbare svakheten ved undersøkelsen er at siden utvalget er trukket fra NAVs statlige saksbehandlingssystemer vil de som kun mottar en kommunal ytelse (økonomisk sosialhjelp eller bostøtte) ikke med i undersøkelsen, og arbeidsgiverne vil heller ikke være med. Gitt at en viktig motivasjon for NAV reformen har vært at det skal gis en bedre individuell oppfølging av de som har behov for dette, er nok utelukkelsen av den første av disse to gruppene den største svakheten ved undersøkelsen. En annen svakhet er at det dreier seg om en tverrsnittsundersøkelse hvor det mangler opplysninger om forventninger og vurderinger av de ytelsene som er gitt. Dette innebærer at det ikke vil være mulig å empirisk etterprøve modellen til Oliver, og det innebærer videre at en skal være varsom med å tolke forskjellene mellom grupper som uttrykk for forskjellsbehandling. En tredje svakhet er at det er sparsommelig med bakgrunnsinformasjon om brukerne, noe som gjør det vanskelig å etterprøve terskelteorien og belyse om reformen har bidratt til å forsterke eller svekke sosiale skjevheter. At datasett har sine svakheter og langt fra er ideelt er ikke noe nytt. Viktigere er om undersøkelsen er egnet til å belyse problemstillingen som blir stilt. Undersøkelsens viktigste styrke er at den gir muligheter til studere om brukerne tilfredshet og vurderinger varierer i forhold til om de har tilknytning til et etablert lokal NAV-kontor eller ikke, og om det er forskjeller ut fra hvilke kontorpulje brukerne har tilknytning til. Undersøkelser av om tilfredshet varierer mellom områder og tjenester og over tid er noe av det som Bjørnholdt et al. (2008) trekker fram som en særskilt styrke ved brukerundersøkelser. Det kan i denne sammenheng bemerkes at siden det planlagt at undersøkelsen skal gjennomføres årlig, vil den også få økt verdi over tid. En annen styrke ved undersøkelsen er at utvalget er stort og representativt for store grupper av

---

<sup>23</sup> Det finnes en omfattende metodisk litteratur som drøfter fordeler og ulemper med bruk av telefonintervjuer (se for eksempel Haraldsen (1999)). En fordel med telefonintervjuer er at svarene blir gitt anonymt, noe som gjør det lettere å ytre kritikk. At spørsmålene dreier seg om NAV generelt, og ikke går på ansatte, vil trolig også bidra til at brukerne ikke er så tilbakeholdne med å gi kritikk.

NAV sine brukere. En tredje styrke er at det er med både subjektive tilfredshetsspørsmål og mer «objektive» spørsmål.

## Avhengige variabler

Undersøkelsen inneholder åtte spørsmål som går på brukertilfredshet på et mer generelt plan. Spørsmålene med skalaene er som følger:<sup>24</sup>

- «Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til NAV» (1–6, helt uenig til helt enig)
- «Jeg får den servicen jeg trenger fra NAV» (1–6, helt uenig til helt enig)
- «Jeg er trygg på at NAV ivaretar mine rettigheter» (1–6, helt uenig til helt enig)
- «Jeg får den informasjonen som jeg har behov for» (1–6, helt uenig til helt enig)
- «Informasjonen fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre» (1–6, helt uenig til helt enig)
- «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med servicen du har fått fra NAV» (1–6, fra svært misfornøyd til svært fornøyd)
- «I hvilken grad opplever du at NAV innfrir dine forventninger» (1–6, svært liten til svært stor grad)
- «Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet? (1–6, svært liten til svært stor tillit)

Faktoranalyser som er gjennomført viser at det kun er en faktor som oppfyller de nødvendige statistiske kriteriene ( $Kaiser > 1$ ), og denne omfatter alle spørsmålene. Selv om det empirisk sett således kan forsvares å inkludere alle spørsmålene i et mål på generell brukertilfredshet, er to av spørsmålene ikke tatt med siden det på et mer teoretisk grunnlag kan argumenteres for at de ikke bør være med. Det ene er spørsmålet om brukerne opplever at NAV innfrir deres forventninger. Begrunnelsen for å ikke inkludere dette er i lys av modellen til Oliver at forventninger teoretisk kan oppfattes som å være en bakenforliggende forklaring på tilfredshet og således ikke som en del av tilfredsheten som sådan. Det kan for øvrig bemerkes at siden spørsmålet som er stilt dreier seg om brukerne opplever av om deres forventninger er oppfylt, dreier det seg ikke om et forsøk på å kartlegge hvilke forventninger brukerne på forhånd hadde, noe som uansett vil være vanskelig med retrospektive tverrsnittdata.<sup>25</sup> Det andre spørsmålet som er utelatt er det som går på tillit til NAVs arbeid i sin helhet. Begrunnelsen å ikke ta med dette er at tillit i faglitteraturen blir oppfattet som å være et resultat av tilfredshet. Selv om det empirisk kan stilles spørsmål ved i hvilken grad dette stemmer her, vil heller ikke dette spørsmålet bli tatt med. På denne bakgrunnen er det blitt konstruert en enkel additiv indeks som omfatter de seks gjenstående spørsmålene. Det nye målet på generell

---

<sup>24</sup> Oliver (1997) kritiserer partallskalaer for de ikke gir muligheter til å gi nøytrale svar slik som oddetallsskalaer gir. Konsekvensene av å bruke partallskalaer er ifølge Oliver at respondentene tenderer til å svare i mer positive retning enn de ville gjort med oddetallsskalaer. Et annet problem med undersøkelsen som kan tas med i denne sammenheng er at respondentene i liten grad er gitt muligheter til å unnlate å svare på spørsmålene. Det er således vanskelig å vurdere hvor sterke og klare holdninger og oppfatninger brukerne har i forhold til de ulike spørsmålene.

<sup>25</sup> Van Ryzin (2005) bruker et tilsvarende spørsmål i sin studie som en indikasjon på diskonfirmasjon, men problemet i denne sammenheng er at det empirisk sett er grunn til å tro at spørsmålet er en del av det samme problemkompleks, og at det således eksisterer et endogenitetsproblem

brukertilfredshet er konstruert på en slik måte at variabelen varierer fra et lavest mulig nivå på 0 til et høyest mulig nivå på 30. Faktoranalyser og replikasjoner av analysene som er gjennomført viser at det substansielt sett ikke betyr noe om de to nevnte spørsmålene blir inkludert i det generelle tilfredshetsmålet eller ikke. Cronbach alpha for den nye målet er 0,92.

I tillegg til generell tilfredshet omfatter denne studien fem mål som søker å si noe som brukernes vurderinger av NAV-reformen. Disse målene er konstruert ut fra spørsmål som er stilt til de som ble trukket ut fra månedsbeholdningen og som har vært i personlig kontakt med en veileder eller saksbehandler i NAV. Det første målet dreier seg om en enkel additiv indeks som er konstruert på bakgrunn av fire spørsmål hvor brukerne er blitt bedt om tenke på det siste møtet som de hadde med saksbehandler/veileder, og hvor de er blitt bedt om å markere grad av enighet/uenighet på en skala fra 1 til 6, fra svært uenig til svært enig:

- «Saksbehandleren/veileder la vekt på det jeg hadde å si»
- «Saksbehandleren/veileder var interessert i å finne gode løsninger for meg»
- «Saksbehandleren/veileder hadde gode kunnskaper om lover og regler som gjelder»
- «Saksbehandleren/veileder fikk meg til å se nye muligheter»

Cronbach alpha for dette målet er på 0,89 og det ligger således godt over den anbefalte grensen på 0,7. Variabelen blir omtalt som ”saksbehandlerens imøtekommenhet”. Det er nærliggende å forvente at jo mer imøtekommende saksbehandlere oppfattes å være, desto mer tilfredse vil brukerne være. Undersøkelser som er gjennomført bekrefter dette; faktisk er det slik at denne variabelen framstår som den aller viktigste. Problemet en står ovenfor her er at med holdningsspørsmål og tverrsnittsdata er det grunn til å tro at målene kan være en del av en eller flere felles underliggende latente faktorer. Analyser som er gjennomført («singly unrelated regression») gir sterke indikasjoner på at dette også er tilfelle. I henhold til dette vil «saksbehandlerens imøtekommenhet» ikke bli inkludert som en forklaringsvariabel i tilfredshetsanalysene.

Det andre målet dreier seg om et spørsmål om hvor fornøyd de er med ventetiden for å komme i kontakt med rett person hvor brukerne er blitt bedt om å markere grad av tilfredshet på en skala fra 1 til 6, fra svært misfornøyd til svært fornøyd. På denne bakgrunn er det konstruert et mål på sterk misnøye med ventetiden hvor de som har markert 1–2 på skalaen er kodet 1 og de som har markert 3–6 er kodet som 0.

Det tredje målet er konstruert på bakgrunn av et spørsmål om de har behov for en plan for hva som skal gjøres videre. Siden dette er et enkelt dikotomt spørsmål er det konstruert en dummyvariabel hvor de som svarer at de har behov for en plan har fått verdien 1 og som svarer at de ikke har behov for en plan er kodet som 0.

Det fjerde målet er konstruert på bakgrunn av at brukerne er blitt bedt om å markere grad av enighet i påstanden om at «Det er mulig å legge fram sin sak uforstyrret ved NAV-kontoret» på en skala som går fra helt enig (1) til helt uenig (6). I analysene er denne omkodet til en dummyvariabel hvor de som sier seg sterkt enig i påstanden (5+6) er kodet 1 og resten (1–4) er kodet til 0. Gitt at etableringen av NAV-kontorer vil innebære at flere typer brukergrupper enn før vil møtes i samme og i et åpent lokale, er

det rimelig å forvente at lokale NAV-kontorer vil bidra til økt innslag av opplevelser av at det er vanskelig å legge fram sin sak på en uforstyrret måte. Denne variabelen vil også inngå som en forklaringsvariabel i andre analyser hvor dette er aktuelt.

Det femte målet baserer seg på at brukerne er blitt bedt om å markere hvilken av de følgende tre utsagnene som de føler passer best for dem: «(1) Jeg forholder meg stadig til nye saksbehandlere», «(2) Jeg forholder meg stort sett til én saksbehandler», og «(3) Begge deler/ingen av dem.» På bakgrunn av disse spørsmålene er det konstruert en enkel dummyvariabel som vil bli omtalt som «kasteball» hvor de som svarer at de forholder seg til stadig nye saksbehandlere har fått 1 og resten har fått verdien 0. Gitt at en viktig hensikt med NAV-reformen er å redusere kasteballsproblematikken er det nærliggende å anta at etableringen av lokale NAV-kontorer vil bidra til å redusere opplevelser av kasteballsproblematikk. På den annen side kan det i lys av casestudiene av de etablerte NAV-kontorene også tenkes at flere vil oppleve at det er uklart hvem som skal ha ansvar for brukerne når de henvender seg til lokale NAV-kontorer.

## Uavhengige variabler

For å forklare variasjonen i brukernes vurderinger vil det bli sett om brukerne har tilknytning til et etablert lokalt NAV-kontor (herunder også «NAV kontor pulje») eller ikke, deres alder og kjønn. For de som har vært i kontakt med en saksbehandler/ansatt i NAV vil det også bli sett på hvor ofte de har vært i kontakt med etaten, om de har behov for en individuell plan eller ikke og om de opplever at det har vært vanskelig å komme i kontakt med etaten. Opplysningene om alder (antall år), kjønn og om de har tilknytning til et etablert NAV-kontor, og i så fall hvilken pulje, dreier seg alle om registerbaserte opplysninger. I henhold til implementeringen av reformen blir det skilt mellom fire puljer av NAV-kontorer:

1. pulje: Oppstart 2. oktober 2006 (20 kontorer)
2. pulje: Oppstart 2. kvartal 2007 (28 kontorer)
3. pulje: Oppstart 3. kvartal 2007 (48 kontorer)
4. pulje: Oppstart 4. kvartal 2007 (49 kontorer)

Referansegruppen vil være de som ikke har tilknytning til et lokalt NAV-kontor.

Informasjonen om hvilken ytelse brukerne mottar stammer fra opplysningene om utvalgsprosedyrene. En viktig begrensning er i denne sammenheng at det kun er opplysninger om en av ytelsene som brukerne måtte motta. Dersom en person er trukket ut på bakgrunn av at vedkommende mottar dagpenger, vil vedkommende kun bli registrert som mottaker av dagpenger. Hvorvidt vedkommende også mottar andre statlige ytelser foreligger det ingen informasjon om. Det kan i denne sammenheng tas med at det er stilt spørsmål til alle om de mottar en statlig ytelse, hvor sykepenger, dagpenger, pensjon, barnetrygd, kontantstøtte, rehabiliteringspenger, uføreytelser er nevnt som eksempler på statlige ytelser. Undersøkelser som er gjennomført viser at det ikke er fullt samsvar mellom registerinformasjonen og svarene som brukerne har gitt på dette spørsmålet. For eksempel svarer 37 prosent av de sykmeldte, 8 prosent av alderspensjonistene og 6 prosent av uførepensjonistene at de ikke mottar en statlig ytelse. En forklaring på at avviket er spesielt stor for sykepenger kan være at det er tatt

utgangspunkt i bestandstall, noe som innebærer at en del kan ha kommet i jobb på det tidspunktet hvor de ble intervjuet. For de andre ytelsene er det mer nærliggende å tenke seg at avviket henger sammen med usikkerhet og/eller uvillighet til å svare på spørsmålet.

Undersøkelsen dekker som sagt ikke personer som kun mottar en kommunal ytelse. Det er imidlertid stilt spørsmål om de mottar en kommunal ytelse hvor bostøtte og sosialhjelp er nevnt som eksempler. Ut fra dette spørsmålet er det inkludert en enkel dummyvariabel hvor de som svarer at de mottar en kommunal ytelse er kodet 1, og de som svarer benektende på spørsmålet er kodet 0.

Den siste variabelen som er konstruert er konstruert på bakgrunn av følgende spørsmål: «Omtrent hvor mange ganger har du vært i kontakt med NAV i løpet av de siste 6 måneder?» hvor svaralternativene var «0 ganger», «1 gang», «2–5 ganger», «6 ganger eller flere» og «vet ikke/ikke aktuelt». Slik som analysene er lagt opp vil de som svarer «0 ganger» definisjonsmessig være utelukket fra analysene. På denne bakgrunn er det konstruert to dummyvariabler «2–5 ganger» og «6-ganger eller flere» hvor de som svarer «1 gang» blir brukt som referansekategori.

Det opprinnelige utvalget består av 7,434, og av disse er det et frafall på 15,0 prosent (n=1,117). Informasjon om frafallet framgår av vedleggstabell 1. Som det kan sees er frafallet noe skjevt fordelt i forhold til alder og hvilken ytelse de mottar. Siden alder, kjønn og ytelse dreier seg om registerbasert informasjon hvor det ikke er noe frafall, så oppstår skjevhetene på disse variablene som følge av det er sammenheng mellom disse variablene og frafall på andre spørsmålene som er stilt. Det er nærliggende å anta at det her kan dreie seg om bakenforliggende faktorer som språk, helse etc. Frafall er håndtert i tråd med gjeldende normer innenfor økonomi og sosiologi på den enkleste måten ved at enheter som har frafall på en eller flere variabler er utelatt fra analysene.

## 6. Empiriske analyser

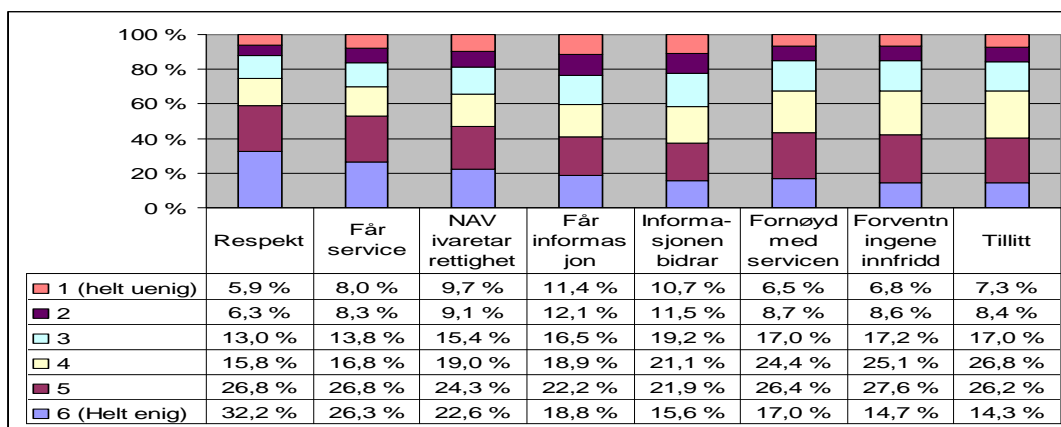
### Tilfredshet og tillitt

Figur 3 viser hvordan brukerne har svart på de mer generelle spørsmålene om tilfredshet, herunder også spørsmålet om i hvilken grad de opplever at forventningene er oppfylt og spørsmålet om tillitt til NAVs arbeid. Generelt heller brukerne mot å gi NAV en positiv vurdering, men det er samtidig også en rimelig stor spredning i brukernes vurderinger. Påstanden om at de blir møtt med respekt når de henvender seg til etaten er det området hvor etaten kommer best ut. På dette området gir om lag 60 prosent etaten toppkarakter (5+6), mens om lag 12 prosent gir etaten bunnkarakterer (1+2). Det området hvor etaten kommer dårligst ut er utsagnet om at informasjonen fra NAV bidrar til at de har forstått sin sak bedre. Her er det om lag 38 prosent som gir etaten toppkarakterer, mens om lag 22 prosent gir etaten bunnkarakter. 40 prosent markerer at de har stor tillitt til etaten, mens 16 prosent markerer at de har svært liten tillitt til etaten. 19 prosent er sterkt uenig i at NAV ivaretar deres interesser.

I tråd med faktoranalysene og reliabilitetsanalysene som er gjennomført, viser vedleggstabell 1 at det er en klar sammenheng mellom svarene som blir gitt på disse

spørsmålene. De som heller i retning av å være enige i at de blir møtt med respekt, tenderer også mot å være tilfredse med servicen, å være enige i at NAV ivaretar deres rettigheter etc. Sterkest er sammenhengen mellom tilfredshet med service og opplevelsen av at NAV innfrir deres forventninger, og svakest er sammenhengen mellom respekt og enighet i at informasjonen fra NAV bidrar til at de får økt forståelse for sin sak. Som sagt er det empirisk sett ikke noe grunn til å tro at de ulike spørsmålene fanger opp ulike dimensjoner i datamaterialet.

**Figur 3.** Indikatorer på brukertilfredshet. Prosent.



Deskriptiv statistikk med separate tall for de som har vært i kontakt med en saksbehandler i NAV og fordelt etter om en har en lokal kontortilknytning eller ikke er gitt i tabell 1. Som tabellen viser er det ingen støtte for hypotesen om at de som har tilknytning til et lokalt NAV-kontor vil være mer tilbøyelig til å vurdere etaten mer positivt enn andre. Blant de som har vært i kontakt med en saksbehandler eller veileder er det to områder hvor det er klare forskjeller, og disse resultatene taler heller ikke i favør av NAV-reformen: Mens 60 prosent av de som ikke har en tilknytning til lokalt NAV-kontor er enige i at de har muligheter til å legge fram sin sak på en uforstyrret måte dersom de skulle ha behov for dette, sier 53 prosent av de som har en tilknytning til et NAV-kontor seg enige i dette utsagnet. Med tanke på at kontorene er organisert på en slik måte at det er en felles dør for alle brukerne er dette ikke overraskende. Det andre området hvor det er en klar forskjell gjelder tilfredsheten med tiden det tok for å komme i kontakt med rett person i NAV. Her ser vi at mens hver fjerde bruker (25 prosent) av de som har tilknytning til et lokalt NAV-kontor markerer sterk misnøye på dette område, markerer hver femte bruker (19 prosent) av de som ikke har tilknytning til et lokalt NAV-kontor sterk misnøye på dette området. På de andre områdene er det små forskjeller å spore. At det ikke er noen markerte forskjeller når det gjelder generell tilfredshet kan i lys av den tidligere diskusjonen skyldes at generelle spørsmål tenderer mot å avlede mer positive svar enn mer spesifikke spørsmål. At det ikke er noen skiller i forhold til de faktorene (alder, kjønn og ytelse) er slik som en skulle forvente gitt måten reformen er lagt opp på.



**Tabell 1.** Deskriptiv statistikk etter om en har tilknytning til lokalt NAV-kontor. Utvalg: Alle og de som har vært i kontakt med saksbehandler/veileder i NAV.

Utvalg	Alle		Personlig kontakt med veileder/saksbehandler	
	NAV	Ikke nav	NAV	Ikke nav
Tilfredshet	18,2 (8,1)	18,8 (7,9)	17,7 (8,4)	18,3 (8,3)
Saksbehandlers imøtekommenhet			12,6 (5,5)	13,0 (5,3)
Kontakt med NAV				
1 gang			5,5	7,3
2–5 ganger			54,3	52,3
6 ganger eller mer			40,2	40,4
Stadig nye saksbehandlere? (Andel ja)			34,2	33,7
Andel som har behov for individuell plan			48,7	47,1
Har mulighet til å snakke uforstyrret			53,8	60,3
Misfornøye med kontakttid			25,3	19,3
Alder	43,7	44,2	42,8	42,4
	(0,41)	(0,22)	(12,2)	(11,7)
Ytelse:				
– Arbeidsledig (mottar dagpenger)	14,4	13,5	24,1	25,9
– Yrkeshemmede	15,4	16,8	22,4	30,3
– Enslige forsørger (overgangstønad)	4,6	4,5	4,0	4,3
– Rehabiliteringspenger	10,3	9,7	20,5	15,9
– Sykepenger 26 uker	11,3	10,2	16,2	13,6
– Uførepensjon	11,4	9,7	12,9	10,0
– Barnetrygd	16,3	13,6		
– Helsetrygdkort	8,8	5,8		
– Hjelpemidler	1,8	8,6		
– Kontantstøtte	3,3	4,1		
– Alderspensjon	5,5	4,4		
Kjønn				
– kvinner	62,9	62,6	59,6	59,2
– Menn	37,1	37,4	40,4	40,8
Mottar kommunal ytelse				
– Ja	5,2	6,4	6,0	9,4
– Nei	95,8	93,6	94,0	90,7
N	1,325	4,992	432	1,573

Gjennomsnitt og standardavvik for kontinuertlig variabler, og prosent for kategoriske variabler.

I tabell 1 er det operert med en enkel dikotom variabel som viser om brukerne har tilknytning til et etablert lokalt NAV-kontor eller ikke. Et viktig spørsmål er i denne sammenheng om resultatene blir forskjellige dersom en skiller mellom ulike NAV-kontor puljer. I vedleggstabell 3 (se også vedleggsfigur 1) er det sett nærmere på om brukertilfredsheten varierer i forhold til hvilke pulje av NAV-kontorer brukerne er tilknyttet. Den mest nærliggende hypotese vil her være at tilfredsheten vil være størst ved de kontorene som ble etablert først. Som det framgår av de aktuelle vedleggene er det ingen støtte for denne hypotesen. Det er ikke noen variasjoner i tilfredshet i forhold til hvilken pulje brukerne har tilknytning til. Resultatene i tabell 1 gir likevel indikasjoner

på at det kan være forskjeller på en del av de andre områdene som blir undersøkt og dummyvariablene NAV-kontor pulje vil derfor bli inkludert videre i de multivariate analysene.

## Generell brukertilfredshet blant alle brukerne

I tabell 2 er det formulert to modeller som er estimert ved hjelp av vanlig lineær regresjonsanalyse (OLS).<sup>26</sup> Modell 1 inneholder opplysninger om brukerne har tilknytning til en av de fire puljene av lokale NAV-kontorer, mens modell 2 inkluderer ytelsesvariablene og alder og kjønn. Slik som tilfredshet er målt her innebærer en positiv koeffisient at tilfredsheten øker med økende verdier på de ulike forklaringsvariablene (kontrollert for andre variabler i modellen), og motsatt innebærer en negativ koeffisient at brukertilfredsheten avtar med økende verdier på de aktuelle forklaringsvariablene.

Det første som kan bemerkes er at de to modellene fanger opp lite av den totale variasjonen i brukertilfredshet. Modell 1 forklarer ikke noe av variasjonen i datamaterialet målt på prosentnivå, mens modell 2 kun fanger opp fire prosent av den totale variasjonen i tilfredsheten. Selv om det er kjent fra tidligere forskning at tilfredsheten med offentlige tjenester i liten grad blir forklart med sosioøkonomiske og demografiske variabler, må resultatet likevel sies å være noe overraskende. Van Praag og Ferrer-i-Carbonell (2004) peker på at en lav forklart variasjon er et typisk trekk ved slike studier. De peker på at dette ikke betyr at resultatene skal tolkes som suspekter. I følge dem er det fire grunner til at den forklarte variasjonen er lav i slike undersøkelser. Den første er det generiske problemet at det alltid vil være tenkelige variabler som ikke er inkludert. Ideelt sett skal disse bli fanget opp av feiltermen. Den andre grunnen er at tilfredshetsstudier ofte er lagt opp slik at en forsøker å forklare en kontinuerlig variabel med grupperte observasjoner, noe de omtaler som «å forsøke å se gjennom briller som ikke er tilpasset øynene». Den tredje grunnen er heterogene og store utvalg. Den siste grunnen er at menneskelig atferd generelt er preget av tilfeldigheter. I følge Van Praag og Ferrer-i-Carbonell er det interessante aspektet i slike analyser ikke hvor mye av den totale variasjonen som blir forklart, men hvorvidt de strukturelle delene i modellen er signifikante eller ikke. Går vi videre med dette utgangspunktet, ser vi at selv om variablene ikke bidrar til å forklare mye av den totale variasjonen, er enkelte av dem likevel statistisk signifikante.

Modell 1 tyder på at de som har tilknytning til et lokalt NAV-kontor gjennomgående er noe mindre tilfredse med NAV enn de som ikke har en slik tilknytning, men det er kun de som tilhører den siste puljen av NAV-kontorer som skiller seg statistisk signifikant ut. Modell 2 viser at når det justeres for andre variabler, blir denne forskjellen noe sterkere. Selv om forskjellen er statistisk signifikant, er den ikke dramatisk: På tilfredshetsskalaen som går fra 0 til 30, er de som har tilknytning til de sist etablerte kontorene i snitt ett poeng mindre tilfredse enn de som ikke har tilknytning til et lokalt NAV-kontor.

---

<sup>26</sup> Som Van Praag og Ferrer-i-Carbonell (2004) drøfter, kan det argumenteres for at en «ordinal-probit» modell ville være mer velegnet gitt at denne ikke baserer seg på en kardinal antagelse om at de som svarer «4» på en tilfredshetsskala på 1 til 10 er halvparten så tilfreds som de som svarer «8». På den andre side er koeffisienter fra OLS lettere og mer intuitive å fortolke.

Ser vi på de ulike ytelsene, ser vi at det er fem grupper som er mer tilfredse enn de arbeidssøkende. De som skiller seg mest ut i forhold til de arbeidsledige er alderspensjonistene som i snitt skårer 2,7 poeng høyere på den aktuelle skalaen. Deretter kommer de som mottar helsetrygdkort, kontantstøtte, familieytelser og enslig forsørger. Kanskje noe overraskende er det ingen forskjell mellom de som mottar og de som ikke mottar sosialhjelp, og kjønn spiller heller ingen rolle. Alder er derimot statistikk signifikant, og som illustrert i figur 4 er sammenhengen kurvelineær. De yngste og de eldste gir uttrykk for større tilfredshet enn de middelaldrene.

**Tabell 2.** Faktorer som påvirker generell brukertilfredshet. OLS regresjon. Utvalg: Alle.

	(1)	(2)
NAV-kontor pulje 1 <sup>a</sup>	-0.72	-0.98
	(1.20)	(1.66)
NAV-kontor pulje 2 <sup>a</sup>	-0.44	-0.14
	(0.71)	(0.22)
NAV-kontor pulje 3 <sup>a</sup>	-0.28	-0.37
	(0.59)	(0.79)
NAV-kontor pulje 4 <sup>a</sup>	-0.82	-0.91
	(2.14)*	(2.39)*
- Alderpensjon <sup>b</sup>		2.72
		(4.53)**
- Helsetrygdkort <sup>b</sup>		1.81
		(3.29)**
-Hjelpemidler <sup>b</sup>		-0.46
		(0.84)
- Familieytelser <sup>b</sup>		1.03
		(2.45)*
- Kontantstøtte <sup>b</sup>		1.77
		(3.04)**
- Enslig forsørger <sup>b</sup>		1.18
		(2.05)*
- Rehabiliteringspenger <sup>b</sup>		-0.21
		(0.43)
- Sykepenger 26 uker <sup>b</sup>		0.66
		(1.38)
- uførepensjon <sup>b</sup>		-0.54
		(1.11)
- Yrkeshemmet <sup>b</sup>		-0.37
		(0.89)
Sosialhjelp (Ja=1, nei=0)		0.09
		(0.20)
Alder		-0.27
		(5.93)**
Alderkvadrert /10		0.03
		(7.02)**
Kvinne (=1, mann=0)		0.29
		(1.23)
Konstant	18.62	22.56
	(149.84)**	(22.20)**
Observasjoner	6317	6317
R-squared	0.00	0.04

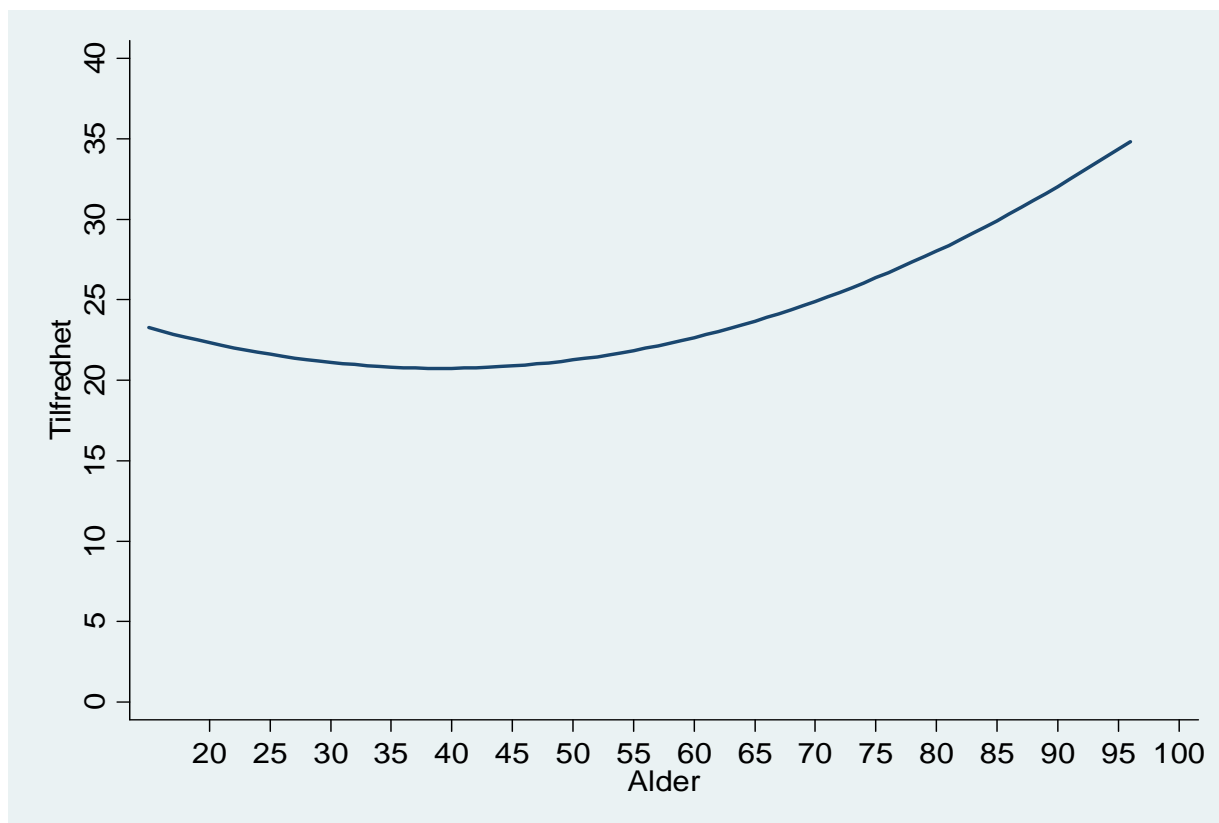
t statistikk i parentes

signifikant 5 %; \*\* signifikant 1%

<sup>a</sup> Referansegruppe: Personer uten tilknytning til lokalt NAV-kontor.

<sup>b</sup> Referansegruppe: Ordinær arbeidssøkere

Figur 4. Brukertilfredsheit etter alder.



### De som har hatt personlig kontakt: Tilfredsheit og opplevelse av de ansattes imøtekommenhet

Analysene ovenfor omfatter alle brukerne. I tabell 3 er det gjennomført analyser av tilfredsheit og opplevelse av de ansattes imøtekommenhet blant de som har vært i personlig kontakt med en saksbehandler eller veileder i NAV. Selv om dette strengt tatt ikke er tilfelle, blir begge variablene håndtert som om de er kontinuerlige, og i henhold til dette blir vanlig OLS regresjon brukt. I tillegg til variablene som inngår i analysene ovenfor inngår også kontakthypighet og om de har behov for en individuell plan. Generelt ser vi at «modell 2» bidrar til noe økt forklart varians, fra rundt 2 prosent til henholdsvis 6 og 5 prosent.

Tabell 3 tyder ikke på at tilknytning til et lokalt NAV-kontor har noen effekt, verken i forhold til generell tilfredsheit eller oppfatninger av hvor imøtekommende de ansatte er. Det er visse forskjeller med hensyn til opplevelser av de ansattes imøtekommenhet mellom grupper ut fra hvilke ytelser de mottar. Enslige forsørgere og langtidssykmeldte opplever de ansatte som mer imøtekommende enn hva de arbeidsledige gjør. I lys av stigmatteorien og det forhold at enslige forsørgere dreier seg om personer som mottar overgangsstonad og som sådan ikke er en del av arbeidsstyrken, slik tilfellet er for de arbeidsledige, er forskjellen mellom disse to gruppene kanskje noe overraskende. Men på den annen side er det et viktig poeng at arbeidsledigheten i den aktuelle perioden var svært lav, noe som innebærer at de arbeidsledige neppe gjenspeiler arbeidsstyrken som

helhet. Implikasjonen i forhold til «stigmat teorien» er at ytelse neppe har den karakteren av å være en dominerende status som denne teorien legger til grunn. Formulert annerledes, det kan være grunn til å tro at andre statusvariabler kan overskygge ytelsen som en mottar. Dette inntrykket bekreftes av de som mottar en kommunal ytelse er mer tilfredse og oppfatter de ansatte som mer imøtekommende enn de arbeidsledige. Gitt at alle i utvalget mottar en statlig ytelse, kan en mulig forklaring på dette være at det dreier seg om personer som har gått fra en usikker avhengighet av sosialhjelp til en mer sikret statlig ytelse. En annen forklaring kan være at det dreier seg om personer som mottar en statlig ytelse og som har midlertidige problemer som de har fått hjelp til å løse. Tanken om behovsprøvde ytelse entydig bidrar til negative opplevelser stemmer uansett ikke.

Brukermedvirkning står sentralt i NAV-reformen, og i henhold til dette skulle en forvente at hyppig kontakt med NAV kan vitne om et godt samarbeid mellom brukerne og etaten, noe som skulle tilsi økt tilfredshet og økt opplevelse av de ansatte imøtekommende. Men som drøftet i sammenheng med terskelteorien og stigmat teorien kan hyppig kontakt med etaten også gjenspeile problemer med å komme i dialog med etaten og opplevelse av kontroll og underordning. Tabell 3 viser at det er den sistnevnte forklaringen som får mest støtte, men sammenhengene er ikke så enkle som antatt. Hyppig kontakt med etaten bidrar til redusert tilfredshet, men har ingen betydning for hvor imøtekommende de ansatte oppleves som å være. Dette er i tråd med Goodsell (2004) sin oppfatning om at personer ofte tenderer til å vurdere de ansatte mer positivt enn systemer. Behov for individuelle planer skulle tilsi at etaten ikke når helt fram i forhold til brukerne, og i tråd med dette viser tabell 4 at de som oppgir at de har behov for en plan er mindre tilfredse med etaten og opplever de ansatte som mindre imøtekommende enn andre. Alder er signifikant, men den kurvlineære effekten av alder vender i motsatt retning enn den gjorde i tabell 2. Kvinner er mer tilfredse og de opplever også de ansatte som mer imøtekommende enn menn.

**Tabell 3.** Faktorer som påvirker brukertilfredshet og saksbehandleres imøtekommenhet. OLS regresjon. Utvalg: Personer som har vært i kontakt med ansatt i NAV.

	Tilfredshet		Saksbehandleres imøtekommenhet	
NAV pulje 1 <sup>a</sup>	-0.49	-0.44	-0.29	-0.29
	(0.49)	(0.44)	(0.46)	(0.45)
NAV pulje 2 <sup>a</sup>	-0.81	-0.36	-0.60	-0.36
	(0.82)	(0.38)	(0.82)	(0.50)
NAV pulje 3 <sup>a</sup>	-0.50	-0.53	-0.11	-0.13
	(0.53)	(0.59)	(0.18)	(0.22)
NAV pulje 4 <sup>a</sup>	-0.55	-0.64	-0.40	-0.46
	(0.75)	(0.88)	(0.84)	(0.97)
-Yrkeshemmet <sup>b</sup>	-0.42	-0.02	0.37	0.60
	(0.73)	(0.04)	(0.98)	(1.62)
- Enslig forsørger <sup>b</sup>	1.88	1.78	1.60	1.54
	(1.71)	(1.68)	(2.59)**	(2.60)**
- Rehabilitering <sup>b</sup>	0.04	0.57	0.33	0.65
	(0.06)	(0.83)	(0.77)	(1.52)
- Sykmeldt 26 uker <sup>b</sup>	0.91	1.15	0.89	1.06
	(1.30)	(1.69)	(2.05)*	(2.46)*
- uførepensjon <sup>b</sup>	-0.60	-0.91	0.66	0.56
	(0.80)	(1.22)	(1.30)	(1.08)
Sosialhjelp (ja=1)	1.64	1.80	0.82	0.91
	(2.41)*	(2.71)**	(1.80)	(2.05)*
Alder	-0.46	-0.45	-0.29	-0.29
	(4.13)**	(4.15)**	(4.25)**	(4.22)**
Aldkvadrert/10	0.06	0.05	0.04	0.03
	(4.43)**	(4.28)**	(4.41)**	(4.25)**
Kvinne (=1)	0.88	0.64	0.86	0.72
	(2.06)*	(1.53)	(3.03)**	(2.60)**
Kontakt 2 ganger <sup>c</sup>		-0.42		0.16
		(0.60)		(0.32)
Kontakt 3 ganger <sup>c</sup>		-2.49		-0.95
		(3.31)**		(1.80)
Planbehov (ja=1)		-2.60		-1.59
		(6.42)**		(5.97)**
Konstant	25.58	28.22	17.31	18.44
	(12.06)**	(13.19)**	(12.99)**	(13.28)**
N	1988	1988	1988	1988
R-squared	0.02	0.06	0.02	0.05

t statistics in parentheses

\* significant at 5 %; \*\* significant at 1%

<sup>a</sup> Referansegruppe: Personer uten tilknytning til lokalt NAV-kontor.

<sup>b</sup> Referansegruppe: Ordinær arbeidssøkere.

<sup>c</sup> Referansegruppe: Kontakt med NAV en gang.

## Kasteball, forstyrrelse, behov for plan og misnøye med ventetiden

Gitt dataenes muligheter vil det i dette avsnittet bli undersøkt om hvilken betydning lokale NAV-kontor og andre faktorer har i forhold til om brukerne opplever at (1) de har måttet forholde seg til flere saksbehandlere, (2) mulighetene deres til å legge fram sin sak på en uforstyrret måte, (3) om de har behov for en plan, og (4) hvorvidt de er sterkt misfornøyd med ventetiden for å komme i kontakt med rett person. For å gjøre analysene og sammenligningen enklere er alle disse variabler konstruert som enkle dikotomier, og i henhold til dette blir analysene gjennomført ved hjelp av logistisk regresjon. En positiv koeffisient innebærer at det er en økt sannsynlighet for et «positivt» utfall, mens en negativ koeffisient innebærer redusert sannsynlighet for et slikt

utfall. For sammenligningens skyld er det for alle områdene formulert to modeller: En modell som inkluderer lokalt NAV-kontor, ytelse, sosialhjelp, alder og kjønn, og en modell som i tillegg inkluderer behov for plan og kontakthypighet der hvor disse lar seg inkludere.

Tabell 4 gir ett noe sammensatt inntrykk når det gjelder betydningen av etableringen av lokale NAV-kontorer. På de nyeste kontorene sitter brukerne igjen med en oppfatning av at det er vanskelig å legge fram sin sak på en uforstyrret måte. Resultatet er ikke overraskende gitt at reformen innebærer at ulike brukergrupper møtes i et felles lokale. En tilsvarende tendens gjør seg også gjeldene på de andre kontorene, men disse skiller seg ikke signifikant. En forklaring på dette kan være at de mer etablerte kontorene har funnet løsninger på dette problemet. En annen forklaring kan være at brukerne er blitt vant til situasjonen med at de møter ulike grupper av personer. Brukerne som tilhører de kontorene som ble først etablert ser ut til å slite med at det tar tid å komme i kontakt med rett person. Det kan i denne sammenheng være viktig å bemerke at resultatene dreier seg om opplevd ventetid og ikke klokkeid. Forventninger om saksbehandlingstid kan således være en faktor som spiller inn forhold til disse resultatene. Når det gjelder behov for en plan viser resultatene at det er de som tilhører den andre puljen oftere enn de som ikke har noen tilknytning til et lokalt NAV-kontor oppgir at de har behov for en plan. Kontortilknytning ser ikke ut til å spille inn i forhold til «kasteballsproblematikken».

Ser vi på ulike grupper definert ut fra hvilken ytelse de mottar, ser vi at de yrkeshemmede og de sykmeldte sjeldnere enn de arbeidsledige opplever at de stadig må skifte kontaktperson i etaten. I utgangspunktet ville en kanskje tro at siden de som mottar rehabiliteringspenger vil ha mer kompliserte saker hvor de vil være mer utsatt for å måtte levere ut flere opplysninger in seg selv, ville de også i større grad enn de arbeidsledige oppleve at det var vanskelig å legge fram sin sak på en uforstyrret måte. Det motsatte ser imidlertid ut til å være tilfelle her. De som mottar rehabiliteringspenger opplever i større grad enn de arbeidsledige at det er lett å legge fram sin sak på en uforstyrret måte. Forklaringen på dette kan kanskje være at de yrkeshemmede svarer på dette spørsmålet ut fra egne erfaringer, mens de arbeidsledige i større grad vil svare ut fra en mer hypotetisk situasjon (jfr. «dersom de skulle ha behov for dette»). Den gruppen som er mest misfornøyd med ventetiden er de som mottar rehabiliteringspenger, men det er også tendenser til misnøye på dette området blant de yrkeshemmede og de som mottar midlertidig uføreytelser. Neppe overraskende er det tre grupper som oftere enn de arbeidsledige oppgir at de har behov for plan, nemlig de yrkeshemmede, de som mottar rehabiliteringspenger og de langtidssykmeldte.

Et interessant funn er at de som har vært oftest i kontakt med NAV i størst grad opplever at de stadig må skifte saksbehandler, og i tråd med dette viser det seg også at disse også skiller seg ut ved å de er mest misfornøyd med ventetiden. Tilsvarende sammenhenger gjør seg også gjeldende for de som har behov for en plan. Her er det i tillegg slik at de også er mindre tilbøyelige til å være enige i at de har muligheter til å legge fram sin sak på en uforstyrret måte dersom de skulle ønske dette. Kort sagt, de som har behov for en individuell plan kan se ut til å oppleve at det ikke er lett å vinne fram i forhold til etaten. Alder er kurvlineært positiv og signifikant i forhold til kasteballsproblematikken og ventetid, og negativ kurvlineært i forhold til muligheter til å

snakke uforstyrret. På ingen av de aktuelle områdene er det noen signifikant kjønnsforskjeller å spore.

**Tabell 4.** Faktorer som påvirker om en har behov for plan, om en må forholde seg til stadig nye saksbehandlere, om en har muligheter til å fremlegge sin sak på en uforstyrret måte, og misnøye med ventetid for å komme i kontakt med rett person. Logistisk regresjon. Utvalg: Personer som har vært i personlig kont med ansatt i NAV.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
	kasteball		forstyrret		Misventetid rett pers		Behov for plan	
NAV pulje 1 <sup>a</sup>	0.22 (0.81)	0.21 (0.76)	-0.45 (1.78)	-0.45 (1.78)	0.59 (2.16)*	0.57 (2.10)*	-0.09 (0.37)	-0.11 (0.43)
NAV pulje 2 <sup>a</sup>	-0.14 (0.55)	-0.20 (0.76)	-0.06 (0.24)	-0.01 (0.04)	0.34 (1.28)	0.25 (0.97)	0.51 (2.19)*	0.49 (2.10)*
NAV pulje 3 <sup>a</sup>	-0.01 (0.04)	-0.01 (0.03)	-0.26 (1.12)	-0.26 (1.13)	-0.32 (1.05)	-0.34 (1.10)	-0.08 (0.34)	-0.08 (0.34)
NAV pulje 4 <sup>a</sup>	0.03 (0.13)	0.03 (0.17)	-0.48 (2.52)*	-0.50 (2.57)*	0.37 (1.73)	0.38 (1.78)	-0.09 (0.48)	-0.09 (0.50)
-Yrkeshemmet <sup>b</sup>	-0.38 (2.63)**	-0.43 (2.98)**	-0.00 (0.02)	0.04 (0.31)	0.40 (2.30)*	0.34 (1.91)	0.46 (3.33)**	0.45 (3.26)**
- Enslig forsørger <sup>b</sup>	-0.64 (2.27)*	-0.64 (2.20)*	0.38 (1.46)	0.38 (1.42)	0.01 (0.02)	0.03 (0.07)	0.06 (0.23)	0.07 (0.25)
- Rehabilitering <sup>b</sup>	-0.32 (1.90)	-0.39 (2.21)*	0.38 (2.24)*	0.45 (2.62)**	0.50 (2.51)*	0.43 (2.12)*	0.88 (5.37)**	0.88 (5.36)**
- Sykm 26 uker <sup>b</sup>	-0.65 (3.48)**	-0.67 (3.58)**	0.20 (1.20)	0.24 (1.39)	0.16 (0.71)	0.15 (0.68)	0.57 (3.42)**	0.59 (3.49)**
- uførepensjon <sup>b</sup>	-0.21 (1.10)	-0.15 (0.78)	0.38 (1.94)	0.36 (1.84)	0.38 (1.62)	0.53 (2.20)*	0.27 (1.44)	0.33 (1.74)
Sosialhjelp (ja=1)	-0.09 (0.50)	-0.12 (0.61)	0.15 (0.82)	0.16 (0.93)	-0.06 (0.28)	-0.11 (0.47)	0.02 (0.09)	0.01 (0.03)
Alder	0.07 (2.47)*	0.07 (2.42)*	-0.07 (2.50)*	-0.07 (2.47)*	0.08 (2.31)*	0.08 (2.29)*	-0.00 (0.03)	-0.00 (0.05)
Aldkvadrert/10	-0.01 (2.90)**	-0.01 (2.77)**	0.01 (3.18)**	0.01 (3.08)**	-0.01 (2.50)*	-0.01 (2.36)*	-0.00 (0.22)	-0.00 (0.16)
Kvinne (=1)	0.07 (0.66)	0.10 (0.93)	0.17 (1.63)	0.15 (1.40)	-0.13 (1.03)	-0.09 (0.68)	-0.20 (1.92)	-0.19 (1.84)
Kontakt ganger <sup>c</sup>		0.18 (0.82)		0.02 (0.10)		0.60 (1.93)		0.30 (1.45)
Kontakt 3 ganger <sup>c</sup>		0.46 (2.02)*		-0.19 (0.90)		1.08 (3.46)**		0.41 (1.91)
Behovplan(ja=1)		0.28 (2.65)**		-0.31 (3.06)**		0.35 (2.79)**		
Konstant	-1.51 (2.68)**	-1.97 (3.24)**	1.11 (2.02)*	1.35 (2.29)*	-2.95 (4.32)**	-4.02 (5.32)**	-0.22 (0.42)	-0.56 (0.99)
N	1988	1988	1988	1988	1988	1988	1988	1988

t statistics in parentheses

\* significant at 5%; \*\* significant at 1%

<sup>a</sup> Referansegruppe: Personer uten tilknytning til lokalt NAV-kontor.

<sup>b</sup> Referansegruppe: Ordinær arbeidssøkere.

<sup>c</sup> Referansegruppe: Kontakt med NAV en gang.



## 6. Avslutning

Hovedformålet med denne studien har vært å undersøke om etableringen av lokale NAV-kontorer bidrar til mer positive brukervurderinger av NAV. Hovedkonklusjonen er at det er lite som tyder på at dette er tilfelle. Analysene viser videre at selv om brukerne generelt vurderer etaten positivt, og da spesielt når det gjelder opplevelse av å bli møtt med respekt, er det store variasjoner i brukernes vurderinger, og ikke minst er det en stor andel som uttrykker lav tillit til etaten og som uttrykker en sterk misnøye med forhold som ventetiden med å komme i kontakt med rett person i etaten. Et tredje funn, som ikke er ukjent ut fra tidligere forskning, er at selv om enkeltvariabler som alder, kjønn og hvilken type ytelse brukerne mottar er statistisk signifikante, fanger slike variabler i liten grad opp variasjonen i tilfredsheten og andre variablene som er studert. Resultatene er på flere områder mer sammensatte enn kanskje forventet ut fra aktuell teori og forskning. Før disse resultatene drøftes, er det viktig å ta opp noen metodiske begrensninger ved studien, siden disse kan påvirke fortolkningene av resultatene.

En første begrensning med denne studien er som nevnt at utvalget ikke omfatter brukere som kun mottar kommunale ytelser. I forhold til at det er et viktig målsetting at NAV-reformen skal bidra til bedre oppfølging av de som har behov for individuell oppfølging er dette åpenbart en viktig begrensning ved undersøkelsen. I lys av modellen til Oliver, men også i forhold til å fortolke resultatene, er en annen begrensning at det dreier seg om en tverrsnittstudie hvor det mangler opplysninger om brukernes forventninger og vurderinger av de ytelsene som de har mottatt. Generelt kan en ikke se bort fra at en del av de forskjellene som er framkommet, og da spesielt de som går på forskjeller i tilfredsheten mellom ulike grupper, like gjerne kan skyldes at de har ulike forventninger til etaten som at de behandles ulikt av etaten. Dette innebærer ikke nødvendigvis at forskjellene kan være mindre enn de kan se ut til å være, det er også mulig at de kan være større enn de ser ut til å være ved at sammenhenger kan være maskert ved at det ikke er tatt hensyn til at ulike grupper kan ha ulike forventninger til etaten eller i ulik grad uttrykker kritikk. En tredje svakhet, som spesielt vil aktualiseres dersom en tolker analysene i retning av at de gir indikasjoner på kontorenes innsats i forhold til brukerne, er at analysene baserer seg på opplysninger fra brukerne. Som drøftet er det ikke gitt at det vil være samsvar mellom brukernes vurderinger og mer objektive mål på tjenestenes kvalitet. Denne studien har for øvrig ikke utlukkende basert seg på subjektive mål; det er også inkludert mer objektive mål som spørsmål som kontakthypighet. At resultatene for brukertilfredshet og på de andre områdene som er studert peker i samme retning underbygger resultatenes troverdighet, men det utelukker selvsagt ikke at etableringen av lokale NAV-kontor kan ha andre positive eller negative effekter enn de som er studert. I lys av terskelteorien er en fjerde svakhet ved studien at det er sparsommelig med opplysninger om sosioøkonomiske og demografiske forhold slik som utdanning, økonomi, familiesituasjon, helse, språkkunnskaper etc. Det er ikke noen grunn til å tro at slike variabler vil gi forklaring på at etablering av lokale NAV-kontorer ikke har gitt seg noen sterke utslag, og det er heller ikke noen grunn til å tro at slike variabler vil bidra til noen sterk forbedring i analysenes evne til å forklare

variasjonene, men utelatelsen av slike variabler kan medføre skjeve estimater og feilspesifiserte modeller. Hvorvidt forskjellene som er funnet mellom grupper som mottar ulike ytelser vil bli større eller mindre hvis det hadde vært mulig å inkludere flere kontrollvariabler, avhenger av hvilke forventninger ulike grupper har til etaten (jfr. den tidligere drøftet studien til Rusten og Hansen 2002). Et annet metodisk poeng er at resultatene kan være påvirket av ytre historiske forhold. At det generelt er framkommet små forskjeller mellom de som har og de som ikke har tilknytning til et lokalt NAV kontor trenger ikke skyldes at NAV kontorer ikke bidrar til å forbedre brukernes situasjon. Funnet kan skyldes den sterke og generelle kritikken som har vært rettet mot NAV.<sup>27</sup> Har en liten og kun sporadisk kontakt med etaten kan mange negative oppslag i mediene tenkes å være vel så viktig for hva en svarer i kjapt og kort telefonintervju, som ens egne erfaringer som kanskje også ligger litt tilbake i tid.

Hvis vi retter oppmerksomheten mot de empiriske funnene, kan det for det første påpekes at det foreløpig ikke er noe som tyder på at etablering av lokale NAV-kontorer har gitt seg positive utslag i forhold til brukernes vurderinger av etaten. De forskjellene som er avdekket taler heller mot enn for reformen: De som har tilknytning til et lokalt NAV-kontor mener i større grad enn de som ikke har en slik tilknytning at det er vanskelig å legge fram sin sak på en uforstyrret måte, de er mer misfornøyd med tiden det tar å komme i kontakt med rett person, og det er også indikasjoner på manglende oppfølging på det viset at brukere i pulje 2 er mer tilbøyelig til å oppgi at de har et behov for plan. En forklaring på at «NAV-kontor pulje» ikke bidrar til å skape større skiller kan være at det tar lengre tid enn kanskje antatt å få på plass velfungerende NAV-kontorer. Casestudier som er gjennomført av lokale NAV-kontorer viser at arbeidsdelingen og arbeidsmåtene fortsatt følger gamle etatsgrensene. Gitt at det ikke har skjedd noen store endringer i forhold til ytelser, tjenester og de bakenforliggende sosiale årsakene til at ulike brukergrupper kommer i kontakt med NAV, og gitt at de ansatte har mye kunnskaper, kompetanse og arbeidsrutiner som vil være aktuell i den nye etaten og på de nye kontorene, er det kanskje ikke så overraskende at det ikke er noen klare målbare utslag i forhold til brukernes vurderinger. Gitt at de første 25 lokale NAV-kontorene ble etablert høsten 2006, og empirien som ligger til grunn for denne studien er samlet inn våren 2008, tilsier dette at det vil ta mer enn to år før lokale NAV-kontor gir seg målbare effekter. Det at det ikke er noen klare forskjeller mellom kontorene kan tyde på at kontorene ikke går gjennom noen faser eller prosesser, noe som kan forklares med at kontorene har stor grad av frihet med hensyn til måten de er organisert på. Formulert annerledes, det kan være positive (og negative) utviklingsbaner for enkeltkontorer som ikke kommer til syne når kontorene behandles ut fra den etableringspuljen som de tilhører.<sup>28</sup>

---

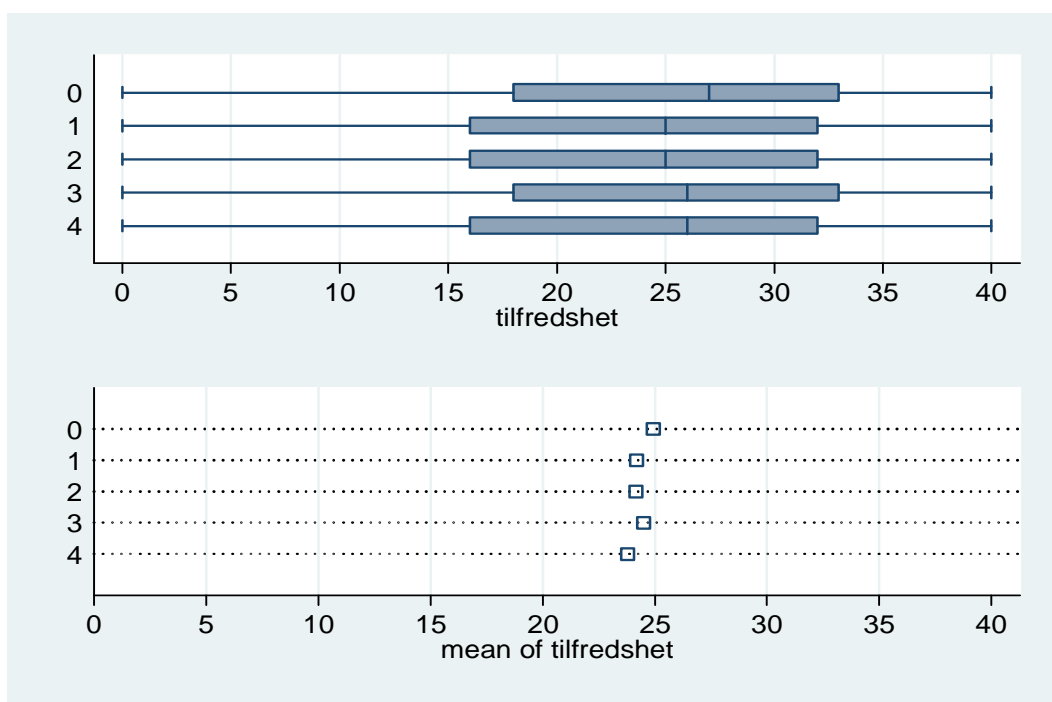
<sup>27</sup> I tall fra Norsk Kundebarometer fra 2007 som omfatter en undersøkelse av kundetilfredshet basert på 18050 faste kunder erfaringer med 177 private bedrifter og seks offentlige etater er NAV den fjerde lavest plasserte.

Undersøkelsen viser ellers at det er større lokale variasjoner i offentlig enn privat sektor, og det konkluderes således med at de private aktørene er bedre i stand til å levere et jevnt produkt enn de offentlige kontorene. At NAV kommer dårligere ut enn andre private og offentlige aktører gir ikke noe grunnlag for å vurdere reformen. Dette kan enkelt skyldes at brukerne/kundegruppene er forskjellige, og/eller at en har leverer et produkt eller en tjeneste som er mer krevende.

<sup>28</sup> Spørsmålet om hvordan kontorer mer spesifikt er organisert og hvordan de i praksis fungerer, og om dette i neste instans vil påvirke brukernes tilfredshet, er et tema som vil bli fulgt videre opp i kommende analyser.

Selv om brukertilfredsheten som er påvist i denne studien kanskje er noe høyere enn hva som en ville forvente ut fra den omfattende kritikken som har vært rettet mot NAV, og det kan argumenteres for at det tross alt er positivt at det ikke er noen klare indikasjoner på at lokale NAV-kontorer forverrer brukernes situasjon, synes det likevel å være rimelig å konkludere med at NAV-reformen ikke har kommet så langt som en ideelt sett kunne ønske seg. Utfordringen en står ovenfor er selvsagt den økende arbeidsledigheten, som nok vil bidra til å gjøre det enda vanskeligere å realisere de mer overordnede målsettingene om at flere skal i arbeid og færre skal være avhengig av offentlige stønader. For etatene er det ellers oppløftende at det synes å være størst rom for forbedring i forhold til informasjon, siden det skulle være lettere å oppnå forbedringen på dette området enn på andre områder som brukernes opplevelse av å bli møtt med respekt. Sett fra etatens side kan det også sies å være positivt at brukertilfredsheten ikke varierer i forhold til kjønn og i forhold til om en mottar en kommunal ytelse eller ikke, og at alderseffektene generelt heller ikke er sterke. Disse funnene indikerer nemlig at det ikke er grunnlag for å hevde at etaten behandler ulike brukerne ulikt. At det gjennomgående også må sies å være små forskjeller mellom ulike brukergrupper må også sies å være positivt sett fra etatens perspektiv.

**Vedleggsfigur 1.** Brukertilfredshet etter NAV pulje (median og gjennomsnitt).



**Vedleggstabell 1.** Analyser av frafall (fracfall på en eller flere variabler=1, ellers=0). Logistisk regresjon

	utvalg
navkond	-0.05
	(0.59)
Alder (antall år)	-0.03
	(8.70)**
- Yrkeshemmede <sup>a</sup>	0.08
	(0.52)
- Familieytelse <sup>a</sup>	-0.46
	(3.26)**
- Enslig forsørger <sup>a</sup>	0.19
	(0.77)
- Helsetrygd <sup>a</sup>	-0.63
	(4.03)**
- Hjelpemidler <sup>a</sup>	-0.75
	(5.02)**
- Kontantstøtte <sup>a</sup>	0.01
	(0.05)
- Alderspensjon <sup>a</sup>	-0.47
	(2.81)**
- Rehabiliteringspenger <sup>a</sup>	0.47
	(2.62)**
- Sykepenger 26 uker <sup>a</sup>	-0.81
	(6.08)**
- uførepensjon <sup>a</sup>	0.47
	(2.66)**
Konstant	3.21
	(19.14)**
Antall observasjoner	7434

Absolute value of z statistics in parentheses

\* significant at 5%; \*\* significant at 1%

**Vedleggstabell 2. Brukernes vurdering av etaten. Korrelasjonsmatrise.**

	1	2	3	4	5	6	7	8
1	1,00							
2	0,74	1,00						
3	0,66	0,74	1,00					
4	0,62	0,70	0,75	1,00				
5	0,61	0,68	0,71	0,79	1,00			
6	0,68	0,74	0,69	0,69	0,68	1,00		
7	0,66	0,73	0,70	0,69	0,69	0,82	1,00	
8	0,65	0,71	0,73	0,68	0,68	0,76	0,79	1,00

1. «Jeg blir møtt med respekt når jeg henvender meg til NAV» (1–6, helt uenig til helt enig)
2. «Jeg får den servicen jeg trenger fra NAV» (1–6, helt uenig til helt enig)
3. «Jeg er trygg på at NAV ivaretar mine rettigheter» (1–6, helt uenig til helt enig)
4. «Jeg får den informasjonen som jeg har behov for» (1–6, helt uenig til helt enig)
5. «Informasjonen fra NAV bidrar til at jeg forstår min sak bedre» (1–6, helt uenig til helt enig)
6. «Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med servicen du har fått fra NAV» (1–6, fra svært misfornøyd til svært fornøyd)
7. «I hvilken grad opplever du at NAV innfrir dine forventninger» (1–6, svært liten til svært stor grad)
8. «Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet?» (1–6, svært liten til svært stor tillit)

**Vedleggstabell 3.** Tilfredshet etter kontortilknytning. Gjennomsnitt og standardavvik.

Kontortilknytning	Tilfredshet (gjennomsnitt og standavvik)	Frekvens
Ikke NAV-kontor0	21,7	4,992
	(0,14)	
Pulje 1	20,9	241
	(0,67)	
Pulje 2	21,1	213
	(0,71)	
Pulje 3	21,4	352
	(0,53)	
Pulje 4	20,7	519
	(0,42)	
Total	21,7	6,317
	(9,2)	

\* F= 1.80 Prob > F 0.1256

## Litteratur

- Alm Andreassen, T. (2008): *Organisering for helbetlig tjenesteyting. Organisasjonelle valg og variasjoner i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Alm Andreassen, T., og K. Reichborn-Kjennerud (2009): *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T.W. og T.K. Lunde (2001): *Offentlige tjenester: prinsipper for økt brukerorientering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bauld, L., J. Chesterman og K. Judge (2002): «Measuring satisfaction with social care among older service users: issues from the literature» *Health and Social Care in the Community*, 8: 316–324
- Bikker, A.P. og A.G.H Thompson (2006): «Predicting and comparing patient satisfaction in four different modes of health care across a nation» *Social Science and Medicine*, 63: 1671–1683.
- Bjørnholt, B., J. Goul Andersen og H. Lolle (2008): *Bag kulissen i konstruktionen av kvalitet*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Bleiklie, I. (1997): *Service regimes in public welfare administration: case studies of street level bureaucrats and professionals as decision makers*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bleiklie, I., Jacobsen, K.D., Thorsvik, J. (1977): *Det offentlige regelverk og ressursvake brukere*. UiB
- Bleiklie, I., F.H. Hoven, K.D. Jacobsen og T.Ø. Jensen (1980): *Forskning for svakstiltes forhold til forvaltningen*. Arbeidsrapport nr. 1. Universitetet i Bergen: Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap.
- Brudney, J.L. og R. E. England (1982): «Urban policy and subjective service evaluations. Are they compatible?» *Public Administration Review* 42: 127–135.
- Christensen, T. (2008): *En felles etat – En analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids og velferdsetat (NAV)*. Rapport 5 – 2008. Bergen: Rokkansenteret.

- Collins, K. og A. O’Cathain (2003): «The continuum of patient satisfaction – from satisfied to very satisfied». *Social Science and Medicine*, 57: 2465–2470.
- Dahl, S.Å. og HT. Hansen (1993) *Klientkarrierer i trygdesystemet*. Arbeidsnotat 90/1993. Bergen: SNF.
- DeHoog, R.H., D. Lowery og W.E. Lyons (1990): «Citizen satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations». *Journal of Politics*, 52: 3807–37.
- Fimreite, A.L. (2008): *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Notat 14–2008. Bergen: Rokkansenteret.
- Fournier, S. og D.G. Mick (1999): «Rediscovering satisfaction». *Journal of Marketing*, 63: 5–23.
- Goffman, E. (1963): *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. New York: Simon & Schuster, Inc.
- Goodsell, C.T. (2004): *The case for Bureaucracy. A public administration polemic*. Washington, D.C.: Cqpress.
- Grung, C. (2008): *NAV-reformen fra bakkebyråkratens ståsted*. Masteroppgave i Sosiologi, Sosiologisk Institutt UiB. Tilgjengelig: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/?31>
- Hansen, H-T. (1999 red.): *Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1990-tallet*. SNF, rapport 12/99. Bergen: Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
- Hansen, H-T. (2005): «Arbeidslediges tilfredshet med Aetab». *Velferd*, 8: 160–178
- Hansensfeld, Y., Rafferty, J.A., Zald, M.N. (1987): «The welfare state, Citizenship, and Bureaucratic encounters». *Annual review of Sociology*, 13: 387–415
- Haraldsen, G. (1999): *Spørreskjememetodikk etter kokebokmetoden*. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Helgøy, I. (1999): «Forvaltning av trygden. I: Hansen, H.T (red.) Kunnskapsstatus for den nordiske trygdeforskningen på 1900-tallet». SNF-rapport, 12:99. *Bergen, samfunns- og næringslivsforskning*, s. 27–103.
- Hewitt, M. (2007): «Hva sier brukerne om møtet med NAV-kontoret?» *Arbeid og velferd* nr. 3. 53–57.
- Hill, M. og P. Hupe (2002): *Implementing Public Policy*. London: Sage.
- Hirschman, A.O. (1970): *Exit Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass: Harvard University Press,.
- Johnsen, I. (2008): *Tre offentlige kontor i ett bygg – NAV utad, men ikke innad?* Masteroppgave i Sosiologi, Sosiologisk institutt UiB. Tilgjengelig: <http://www.rokkansenteret.uib.no/nav/?31>
- Judge, T.A., S. Parker, A.E. Colbert, D. Heller og R. Ilies. (2002): *Job satisfaction: A cross-cultural review*. I N. Anderson, D.S. Ones, H. K. Sinangil og C. Viswesvaran (red.) *Handbook of Industrial, Work and Organizational Psychology*. (Vol. 2). London: Sage.
- Layard, R. (2005): *Happiness. Lessons from a new science*. London: Penguin.
- Lipsky, M. (1980): *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lister, M. og E. Pia (2008): *Citizenship in contemporary Europe*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Marshall, TH (1950): *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: University of Cambridge Press.
- Monkerud, L. (2008): *Det lokale NAV-kontor: Hvilke løsninger velges?* Oslo: Handelshøyskolen BI.
- Møller, G. (2005): *Evalueringsforsøkene. Brukernes erfaringer*. Arbeidsrapport 1/2005, Tredje delrapport. Telemarksforskning – Bø.
- NOU 2004: 13 *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Oliver, R. L.(1997): *Satisfaction: A behavioral perspective on the consumer*. New York: Irwin McGraw-Hill.
- Parks, R.B (1984): «Linking objective and subjective measures of performance». *Public Administration Review* 44: 118–27
- Pinker, R. (1971): *Social theory and social policy*. London: Heinemann Educational Books Limited.
- Powell, R.A., F. Holloway, og J. Lee J. (2004): «Satisfaction research and the uncrowned king: Challenges and future directions». *Journal of Mental Health*, 13: 11 – 20

- Prottas, J.M. (1979): *People-Processing. The street – level bureaucrat in public service bureaucracies*. Lexington, Massachusettes, Toronto: Lexington Books.
- Rogstad, J. (2002): «Diskriminering og ulikhet – forklaring og metode» *Sosiologisk tidsskrift*, 10: 3–26.
- Rolland, A. (2007): «Bedre enn sitt rykte? Om tilfredsheten med de utskjelte offentlige tjenestene». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 24 (1), 93–99
- Rolland, A. (2004): *Brukertilfredshetsmålinger i offentlig sektor. Utredning for Moderniseringsdepartementet og regjeringens handlingsplan for modernisering*. SSB: Arbeidsnot 32/2005. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Rolland, A. & Ø. Brekke, SSB, B. M. Samuelsen & P. R. Silseth, BI (2004). *Evaluering av kommunale brukerundersøkelser*. Prosjekt utført for Kommunal- og regionaldepartementet av Statistisk sentralbyrå og Handelshøyskolen BI. Rapporter 2004/7, Statistisk sentralbyrå.
- Rusten, G. og H.T. Hansen (2002): *Langtidsledighet: Ett bruker og etatsperspektiv*. SNF-rapport 54/02. Bergen: Samfunns- og næringslivsforskning AS.
- Rønning, R. (2001): *Vårt politiske Norge: en innføring i stats- og kommunalkunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rønning, R. (2005): «Den institusjonelle ydmykingen». *Nordisk sosialt arbeid*, 2: 111–121
- Sitzia, J. og N. Wood (1997): «Patients satisfaction: A review of issues and concepts». *Social Science & Medicine*, 45: 1829–1843.
- Soss, J. (1999): «Welfare application encounters: Subordination, satisfaction, and the puzzle of client evaluations». *Administration & Society*, 31: 50–94.
- Spector, P.E. (1997): *Job satisfaction. Application, assessment, causes, and consequences*. London: Sage.
- Stipak B. (1977): «Attitudes and belief systems concerning urban services». *Public Opinion Quarterly*, 41: 41–55.
- . (1979a): «Are there sensible ways to analyze and use subjective indicators of urban service quality?» *Social Indicators Research*, 6: 421–38.
- . (1979b): «Citizen satisfaction with urban services: Potential misuse as a performance indicator». *Public Administration Review*, 39: 146–52.
- . (1980): «Local governments' use of citizen surveys». *Public Administration Review*, 40: 5521–25.
- St.meld. nr. 9 (2006–2007): *Arbeid, velferd og inkludering*.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Swindell og Kelly (2000): «Linking citizen satisfaction data to performance measures. A preliminary evaluation». *Public Performance & Management Review*, 24: 30–52.
- Titmuss, R. ([1968]1976): *Commitment to welfare*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Van Praag, B.M.S og A. Ferrer-i-Carbonell (2004): *Happiness quantified. A satisfaction calculus approach*. Oxford: Oxford University press.
- Van Ryzin, G.G. (2004): «Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services». *Journal of Policy Analysis and Management*, 23: 3433–48.
- Van Ryzin, G. G. (2005): «Testing the expectancy disconfirmation model using citizen satisfaction with local governments». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 599–611.
- Van Ryzin, G.G., Muzzio, D., Immerwahr, S., Gulick, I., Martinez, E. (2004): «Drivers and consequences of citizen satisfaction: An application of the American Customer Satisfaction Index model to New York City». *Public Administration Review*, 64: 3286–96.
- Van de Walle, S., S. Van Roosbroek og G. Bouckaert (2008): «Trust in public sector: Is there any evidence for a long-term decline?» *International review of Administrative Science*, 74: 47– 64.
- Williams, B., J. Coyle, og D. Healy (1998): «The meaning of patients satisfaction: An explanation of high reported levels». *Social Science & Medicine*, 47: 1351–1359.



## NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,  
e-post: [post@rokkan.uib.no](mailto:post@rokkan.uib.no), [www.rokkansenteret.uib.no](http://www.rokkansenteret.uib.no)

### 2009

- 1-2009 *Ole Andreas Danielsen*: «Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen». January 2009.
- 2-2009 *Lise Hellebø Rykkja*: «Øvelse gjør mester? Øvelser som virkemiddel for bedre krisehåndtering og samfunnssikkerhet». March 200
- 3-2009 *Synnøve Skarsbø Lindtner*: «Hvem har makt over teksten? Marilyn Frenchs kvinner, lest i lys av Giddens` og Foucaults bidrag til aktør- og strukturdebatten». March 2009
- 4-2009 *Hans-Tore Hansen*: «Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?». Mai 2009

### 2008

- 1-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Living in the past? – tenure and attitudes in the central civil service». January 2008.
- 2-2008 *Jan-Kåre Breivik og Bodil Ravneberg*: «Rom for refleksjon. Kirkens Bymisjon og oppfølging av bostedsløse». April 2008.
- 3-2008 *Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars*: «Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk». Mai 2008.
- 4-2008 *Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid*: «Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV». Mai 2008.
- 5-2008 *Ole Johnny Olsen*: «Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?». Mai 2008.
- 6-2008 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reorganizing the Welfare State Administration. May 2008.
- 7-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Administrative Reforms and Competence in Central Government Organizations». June 2008.
- 8-2008 *Svanaug Fjær*: «Nordisk samfunnsvitenskaplig forskning om alkohol og narkotika. Utviklingstrekk og endringer i alliansen mellom kunnskapsproduksjon og politikk». Juni 2008.
- 9-2008 *Jill Loga*: «Kunsten å balansere mellom kreativitet og psykisk helsearbeid. Evaluering av Galleri VOX/Vågsbunnen Fellesatelier». Juni 2008.
- 10-2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration». August 2008.
- 11-2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy». August 2008.
- 12-2008 *Lise Hellebø Rykkja*: «Flernivåperspektiv og krisehåndtering». Oktober 2008.
- 13-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Scope, effects and driving forces». November 2008.
- 14-2008 *Anne Lise Fimreite*: «Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV». Desember 2008.
- 15-2008 *Knut Grove*: «One Landscape – Differing Eyes. The Interface of the Past for the Future in the Norwegian Fjord Landscape». December 2008.
- 16-2008 *Knut Grove*: «Det kulturelle Hardanger. Hardingen, regionen og fellesskapa. Desember 2008.
- 17-2008 *Jan-Erik Askildsen, Oddvar Kaarbø and Tor Helge Holmås*: «Monitoring prioritization in a public health care sector». December 2008.
- 18-2008 *Tor Helge Holmås, Sverre-Åge Dahl and Frode Skjeret*: «Attitudes towards sickness absence in the Nordic countries». December 2008.

## 2007

- 1-2007 *Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær*: «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.
- 2-2007 *Kari Ludvigsen og Reidun Faye*: «Botilbud for ressurskrevende brukere innen lokal helsetjeneste i omstilling. Evaluering av prøveprosjektet Bufellesskapet Vik i Jondal kommune». May 2007.
- 3-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography». June 2007.
- 4-2007 *Tord Skogedal Lindén*: «Unearthing a European Union Family Policy. The Impact of Social Protection Policies». August 2007.
- 5-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations». October 2007.
- 6-2007 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Regulatory Orthodoxy in practice» November 2007
- 7-2007 *Hilde Randi Høydal*: «Samordning av samfunnsikkerhet i norsk sentralforvaltning» November 2007
- 8-2007 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Crisis management – The Case of Internal Security in Norway». December 2007
- 9-2007 *Torkel Grahm – Haga*: «Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift» Desember 2007.

## 2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: «Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka». May 2006.
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». June 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knuksen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitikk – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». June 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». June 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Even Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
- 10-2006 *Rune Ervik*: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». December 2006.
- 11-2006 *Kaia Christina I. Grahm-Haga*: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». December 2006.
- 12-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?» December 2006.
- 13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
- 14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

## 2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». May 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». May 2005.

- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». May 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System». November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». December 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16-2005 *Monica Skjöld Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». December 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». December 2005.

## 2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». May 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». October 2004.

- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». December 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». December 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». December 2004.
- 26-2004 *Stig Hellen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». December 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004. The Globalization Program.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

## 2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». March 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sjørgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». May 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». May 2003.
- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.

- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer: The Case of the OECD». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». December 2003. HEB.
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB.
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». December 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgeard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Haualand og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». June 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». June 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». June 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». July 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». July 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berøen*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.

- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-2002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». December 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». December 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». December 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». December 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». December 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». December 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». December 2002.

ROKKANSENTERET  
NYGÅRDGATEN 5  
5015 BERGEN  
TLF. 55 58 97 10 / FAX 55 58 97 11  
E-POST: POST@ROKKAN.UIB.NO  
WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO