

Tjeneste- og tiltaksprofiler ved det lokale NAV-kontoret

Den nye arbeids- og velferdstjenesten
i - og utenfor - NAV

Lars Chr. Monkerud

Forskningsrapport 4/2009

Handelshøyskolen BI
Institutt for offentlige styringsformer

Lars Chr. Monkerud:

Tjeneste- og tiltaksprofiler ved det lokale NAV-kontoret: Den nye arbeids- og velferdstjenesten i - og utenfor - NAV

Forskningsrapport 4/2009
ISSN: 0803-2610

Handelshøyskolen BI
0442 Oslo
Telefon: 4641 0000
www.bi.no

Trykk: Nordberg hurtigtrykk

Rapporten kan bestilles fra våre hjemmesider www.bi.no,
under Forskning/Forskningspublikasjoner

Innhold

Sammendrag.....	5
Innledning.....	7
Samarbeidsavtalene i Avtalearkivet: Hvilke tjenesteområder legges inn i NAV-kontoret?	9
Hvorfor samordne kommunale tjenester – i og utenfor NAV-samarbeidet?	11
Ulike dimensjoner og profiler i de lokale NAV-kontorene.....	13
Sammenfatning og diskusjon	27
Referanser.....	28

Sammendrag

NAV-reformen pålegger alle kommuner å opprette et lokalt NAV-kontor der den kommunale økonomiske sosialhjelpen, råd og veiledning samt arbeidet med individuelle planer (etter Sosialtjenesteloven) skal tilbys sammen med tjenester fra Arbeids- og velferdsetaten. En hovedmotivasjon for reformen har vært at ulike tjenester - deriblant de nevnte - hittil har vært tilbudt uten tilstrekkelig koordinering. Ideen er at NAV-kontoret skal tilby et mest mulig "sømløst" tjenestespekter der samordningen av tjenester skal bidra til at flere kommer raskere ut i arbeid samt at den nye arbeids- og velferdsforvaltningen oppleves som mer brukervennlig.

Utover de nevnte obligatoriske tjenesteområdene kan den enkelte kommune etter forhandlinger med etaten inkludere andre kommunale tjeneste- og tiltaksområder i det lokale NAV-kontoret. Ved hjelp av avtalene som etter Arbeids- og velferdslovens §14 skal inngås mellom den enkelte kommune og Arbeids- og velferdsetaten spør rapporten derfor hvor eventuelle nye "sømmer" i et bredt sosial- og arbeids- og velferdspolitisk felt synes å gå på det lokale plan. Ved bruk av faktoranalyse og log-lineær analyse av de valgene som foretas identifiseres et knippe brede og mer eller mindre uavhengige lokale reformlogikker: En systematisk tendens er at rusbehandling og boligvirkemidler legges inn i NAV-samarbeidet samtidig; en annen er at disse tjenesteområdene kan suppleres ved at vedtak om spesielle hjelpetiltak (støttekontaktordning, assistanse, omsorgslønn) også legges inn under NAV-kontoret; et tredje mønster, som gjerne følger i kjølvannet av den sist nevnte tendens, er at psykiatritiltak ofte følger med rusbehandling inn i NAV-samarbeidet. Det er altså holdepunkter for at det finnes et knippe forskjellige hovedmodeller for organiseringen av det lokale NAV-kontoret, og dermed også for hvordan den resterende kommunale sosial- og velferdstjenesten ser ut etter den lokale reformen.

Innledning

På bakgrunn av NAV-reformens tre hovedmål om større grad av arbeidsretting, brukerretting og en mer effektiv forvaltning er hovedgrepet samordning mellom statlige tjenester (arbeid og trygd) og ulike kommunale sosialtjenester.¹ Den overordnede reformidéen går ut på at de ulike tjenester som skal hjelpe den enkelte til (særlig) å oppnå en varig arbeidslivstilknytning hittil har vært ytt uten tilstrekkelig samordning og avklaring – med det resultat at det ønskede resultatet har uteblitt.² Argumentet har vært at brukere av velferds- og arbeidstjenester i stedet for en ”sømløs flertjenestepakke” som tilgodeser flere samtidige behov heller har møtt et fragmentert tjenesteapparat. Håpet er at en med NAV-reformen lettere skal få flere brukere målrettet i arbeid og at man unngår at den enkelte bruker opplever seg som en ”kasteball” mellom ulike tjenesteytere.

Det er på det lokale planet – ved NAV-kontoret i den enkelte kommunen - brukeren møter den nye velferds - og arbeidsforvaltningen. Og den lokale gjennomføringen av NAV-reformen – dvs. utformingen av de lokale NAV-kontorene – skal ”gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter” der ”den nye statsetaten [Arbeids- og velferdsforvaltningen; NAV] og kommunene skal ha stor handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer”.³ Tidligere undersøkelser og oversikter viser da også at NAV-medarbeideres oppfatning om selve utformings- og etableringsprosessen varierer fra den ene kommunen till den andre (Andreassen m.fl. 2007; Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009) og at tjenesteporteføljen som tilbys i de ulike kommuner også varierer stort (Andreassen m.fl. 2007; Monkerud 2008; Fimreite og Hagen 2009).

Denne rapporten ser nærmere på samordningen av de kommunale tjeneste- og tiltaksområdene som legges inn i det lokale samarbeidet, slik dette kan leses ut av 310 lokale samarbeidsavtaler i Handelshøyskolen BIs *Avtalerarkiv*.⁴ Etter Arbeids- og velferdsloven (AVL) §14 skal statsetaten og den enkelte kommune nedfelle i avtale bl.a. hvilke tjenesteområder fra kommunens side som skal inngå i samarbeidet. Mer presist *må* den enkelte kommune tilby økonomisk sosialhjelp og stønad og arbeidsrettingstiltak gjennom kvalifiseringsprogrammet (LOST §5 og §5a), mens andre kommunale tjenesteområder *kan* legges inn i NAV-samarbeidet.

¹ I vurderingen av hvilke kommunale tjenester som bør inkluderes i NAV-kontoret ”kan det være naturlig å ta utgangspunkt i de tjenester som i dag ligger til sosialkontoret i kommunene” (Rammeavtale mellom KS og AID).

² Spesielt tenker en da på den økende andel stønadsmottakere over de siste ti år, og særlig det at stadig flere unge mister tilknytningen til arbeidslivet (St.meld. nr. 9 (2006-2007)).

³ Rammeavtale mellom KS og AID.

⁴ Opprettelsen og oppdateringen av *Avtalearkivet* foregår under modul 2, ”Det lokale NAV-kontor”, som er en del av evalueringsprosjektet Evaluering av NAV-reformen (EVA-NAV) finansiert av Norges Forskningsråd. For en mer detaljert beskrivelse av de ulike modulene i prosjektet og se <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1224698458193&pagename=eva-nav%2FHovedsidemal>.

Mens et "sømløst" tjenesteområde altså er opprettet for typiske mottagere av kommunens økonomiske sosialhjelp som samtidig også er brukere av statlige trygde- og arbeidstjenester, er det et åpent spørsmål hvor "sømløs" den *totale* arbeids- og velferdstjenesten til slutt blir. Som nevnt vet vi at tjenesteporteføljen som tilbys i NAV varierer fra kommunene til kommune. Dette betyr i det aller minste at nye formelle (organisatoriske) sømmer nødvendigvis oppstår mellom de kommunale tjenesteområdene som tas inn i NAV-samarbeidet og de som blir igjen utenfor. Dette trenger ikke bety at de nye sømmene nødvendigvis vil oppleves som problematiske: Muligens vil skillet mellom NAV-tjenester og de kommunale velferdstjenester ellers settes slik at de færreste faller i mellom – kommunetjenestene og NAV-tjenestene kan hver for seg fange opp behovene for samkjørte tjenester hos store og typiske brukergrupper. På den annen side kan en også spørre om ikke andre forhold enn et mer eller mindre objektivt faglig behov for samordning også spiller en rolle i utformingen av det lokale NAV-kontoret. For eksempel kan tidligere organisering og samordning av tjenester på kommunal side sette rammer for hvilke nye tilpasninger som kan settes ut i livet. Den lokale tilpasningen og samordningen av tjenester trenger slett ikke være optimal, og den *kan* ha uheldige konsekvenser for større brukergrupper.⁵

Uten å ta stilling til hvor godt den enkelte kommunen synes å tilpasse sine tjenester i og utenfor NAV-kontoret til lokale forhold, og uten her å etterspore forklaringer på hvorfor kommunene velger som de gjør, spør rapporten som et første skritt om *hvor* de typiske nye sømmene synes å gå. Spørsmålet er altså hvilke kommunale "frivillige" tjenester som typisk legges inn sammen, eller også ikke legges inn sammen i NAV-samarbeidet.

Rapportens er videre organisert som følger: Først gis en kortfattet redegjørelse for opplysningene i *Avtalerakivet* ved Handelshøyskolen BI, med vekt på kvaliteten i de data om tjeneste- og tiltaksprofil som benyttes, samt en oversikt over de områdene som kommunene legger inn i NAV-samarbeidet. Dernest følger en del som redegjør nærmere for hvilke overordnede forventninger man kan ha til typiske tjenesteprofiler, dvs. hvilke tjenester og tiltak som mer eller mindre må eller bør holdes *samlet* innenfor NAV-samarbeidet. Eksempelvis: Med et rimelig *faglig* fokus på målrettet samordning av tjenester vil en kunne se at en gruppe som isolert sett har behov for ulike individuelle hjelpetiltak (for eksempel støttekontakt eller assistanse) også har behov for visse basistjenester - for eksempel boligjenester. I tillegg kan samordningspotensialet mellom bolig- og hjelpetiltaksområdet være stort for en slik relativt ressurs svak gruppe.⁶ I neste del av rapporten analyseres i tråd med dette sammenhengene mellom tjeneste- og tiltaksområder slik de legges inn i de enkelte

⁵ For eksempel er det en forsvinnende liten andel av såkalte fleretatsbrukere som samtidig benytter seg av kommunal sosialhjelp og en av de statlige arbeids- eller trygdetjenestene: Kun 5,9 prosent av alle brukerforløp mellom 1993 og 2000 er flertjenestebrukere av denne typen (NOU 2004:13:165, tabell 7.10). Slik sett kan man i alle fall hevde at potensialet for å gjøre ugagn ved å kjøre kiler inn mellom de øvrige kommunale tjenestene er større enn potensialet for å høste gevinster ved å gjøre den økonomiske sosialhjelpen til obligatorisk NAV-tjeneste.

⁶ Data om samordningsbehovet for slike brukergrupper ble heller ikke analysert i utredningen (NOU 2004:13:166-167). I dette spesielle eksempelet trenger en ikke nødvendigvis legge til grunn at samordningen skal resultere i sterkere arbeidsretting, men kanskje heller en mer brukervennlig eller effektiv forvaltning.

NAV-kontorene. Her nyttes ulike og mer eller mindre utbredte multivariate teknikker: I en eksplorativ del benyttes varianter av en populær og (muligens) lettere tilgjengelig metode, nemlig *faktoranalyse*, mens de empiriske mønstrene fra denne etterspores og testes mer inngående i *log-lineære analyser*, som man kan hevde er mer egnet for den type kategoriske variabler som legges til grunn. Siste del oppsummerer resultatene og diskuterer noen mulige implikasjoner av de typiske reformvalgene som foretas lokalt.

Samarbeidsavtalene i Avtalearkivet: Hvilke tjenesteområder legges inn i NAV-kontoret?

Handelshøyskolen BIs *Avtalearkiv* inneholder pt. opplysninger i samarbeidsavtaler for 330 bydels- og kommunekontorer opprettet innen 31. mars 2009 (av totalt 331 for perioden). Blant disse er 24 bydelskontorer (Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger) og 37 filialer av 11 samkontorer (der fra to til seks kommuner samt Arbeids- og velferdsetaten går sammen om å organisere NAV-samarbeidet i et aktuelt område).⁷ Løsningene ved disse kontorene gjenspeiler valg foretatt av 310 kommuner (av totalt 430). Siden det nettopp er valgene av ulike løsninger som skal undersøkes nærmere, er analyseenhetene i denne studien kommuner, eller mer presist den enkelte lokale forhandlingsprosessen mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. Disse 310 enhetene avspeiler altså $310/430 = 72\%$ av alle unike avtaleinngåelser (gitt ved avtalepartene), og som vist i appendiks 1 (tabell A1) kan analyseenhetene ses som representative med hensyn til fylkestilhørighet (mellom 64 og 88 prosent av alle avtaleinngåelser er med i hvert fylke).⁸

De variabler som er interessante i forbindelse med den forliggende studien gjelder hvilke kommunale tjenesteområder det lokale NAV-kontoret skal omfatte utover det som kreves som et minimum (tjenestene etter sosialtjenesteloven (LOST §5 og 5a)). I *Avtalearkivet* dreier dette seg om i alt ni tjeneste- og tiltaksområder som enten er inkludert i NAV-samarbeidet eller ikke: Rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningetjeneste (introduksjonsordning), gjeldsrådgivning, psykiatri/tiltak ved psykiske lideleser, barnevern, støttekontaktordning, assistanse- og avlastningsordninger og omsorgslønn. Appendiks 2 gir nærmere opplysninger om hvordan disse variablene er operasjonalisert. I den forbindelse skal det nevnes at avtalene ikke alltid er presise med hensyn til nøyaktig hvilke tjenester som skal utføres og vedtas innenfor NAV-samarbeidet. For eksempel vil flere av samarbeidsavtalenes tekst inneholde

⁷ Det vanlige mønsteret (for kommunene uten bydelskontorer) er selvsagt at det opprettes et kontor med bestemte organisatoriske kjennetegn innenfor egne grenser. Videre vil kontoret styres etter det som vanligvis benevnes et "partnerskapsmøte" eller "samarbeidsmøte" bestående av rådmann og fylkesdirektør i NAV som sammen ansetter ledelse ved kontoret. Andre utypiske varianter, som går ut over et udelt geografisk område for NAV-feltet eller den enkelte NAV-leders ansvarsområde finnes dog (Monkerud 2008:3). Løsningene slik de måles her varierer ikke mellom bydelskontorene innenfor den enkelte by.

⁸ Kommunene innenfor hvert enkelt fylke er også representative med hensyn til ulike kontekstuelle variabler (andel sosialhjelpstilfeller, andel arbeidsleddige mv.; ikke vist): Fordelingen på disse punktene (gjennomsnitt og standardavvik) i utvalget ligger tett opp til fordelingen blant alle kommuner innefor det enkelte fylke.

”boligvirkemidler” heller enn en aktuell lovparagraf - for eksempel LOST § 4-5 om anskaffelse av midlertidig bolig - eller en henvisning til formidling av Husbankens ordninger, og enkelte vil nevne ”gjeldsrådgivning” mens andre vil hen vise til Gjeldsordningsloven. Det kan uansett være rimelig å anta at det enkelte kontoret *satser mer* på et visst ”tematisk” område ettersom det nevnes i avtaleteksten, og det er en slik forståelse som legges til grunn i de påfølgende analysene.⁹ Tabell 1 viser i hvilket omfang de enkelte tjeneste- og tiltaksområdene legges inn i NAV-samarbeidet,¹⁰ og mønsteret som fremkommer er i all hovedsak det samme som er rapportert i tidligere og mindre fullstendige oversikter fra *Avtalearkivet* (Andreassen m.fl. 2007; Monkerud 2008; Fimreite og Hagen 2009).

Tabell 1: Kommunale tjenesteområder og hjelpetiltak ved det lokale NAV-kontoret. Prosent (N).

Tjensteområder i NAV-kontoret			Tiltak (e. LOST §4.2) i NAV-kontoret		
R: Rusbehandling	81	(252)	S: Støttekontaktordn.	25	(76)
B: Boligvirkemidler	77	(238)	A: Assistanse/avlastn.	16	(49)
G: Gjeldsrådgivning	59	(182)	O: Omsorgslønn	8	(26)
F: Flyktningetj.	54	(166)			
P: Tiltak psyk. lidelser	11	(32)			
Bv: Barneverntj.	6	(18)			

En oppstilling som den i tabell 1 kan i beste – og enkleste - fall kun kan si noe om den faktiske samordningen mellom de statlige og de obligatoriske kommunale tjenestene på den ene siden og de tjenestene som legges inn frivillig i NAV-samarbeidet fra kommunenes side på den annen. Det den *ikke* kan si noe om er samordningen *mellom* de tjenester som kommunene legger inn frivillig, og også her er det grunn til vente at noen tjenester samordnes mer enn andre.

⁹ En fylldigere diskusjon av presisjonsnivået i opplysningene i de enkelte samarbeidsavtaler finnes i Monkerud (2008:4-6). For en oversikt over ulike kommunale boligpolitiske virkemidler se Langsether m.fl. (2008)

¹⁰ Tabell A2 i appendiks 1 gjengir den fullstendige datamatriksen for alle de enkeltløsninger som er valgt.

Hvorfor samordne kommunale tjenester – i og utenfor NAV-samarbeidet?

Det kan finnes flere forklaringer på hvorfor enkelte tjenesteområder samordnes mer enn andre. Selv om hovedspørsmålet her er om samordningen ser ut til å foregå på måter som er fornuftige faglig sett, skal det kort nevnes at den typiske samordningen som skjer kan skyldes flere forhold.

For det første kan mønsteret i tabell 1 gjenspeile tidligere organisering i kommunene mer enn en omfattende omorganisering i og med NAV-reformen. Selv om kommunenes sosialtjenester er, eller var, organisert på svært forskjellige måter, noe som vil legge føringer på hvilke tjenesteområder som bringes inn i NAV-samarbeidet, er det også visse felles trekk som legger føringer i større eller mindre grad. For eksempel vil de større tjenesteområdene (rus, bolig og sosialhjelp) mye forvaltes av de samme typer profesjoner (Fimreite og Hagen 2009) eller, mer funksjonelt, i alle fall etter samme lover, mens flyktningetjenesten, barnevern, psykiatri og (dels) gjeldsrådgivning også arbeider etter andre lover. En forklaring er altså at man kan unngå å splitte verdifull kompetanse ved å holde de nevnte ”basistjenester” samlet.

En ser imidlertid at fokus på lovene det arbeides etter ikke kan være hele forklaringen. Av tabell 1 ses at det nødvendigvis må være slik at en rekke kommuner uansett velger å legge hjelpetiltakene (støttekontakt mv.) utenfor NAV-samarbeidet samtidig som de nevnte basistjenestene legges inn. Der at få kommuner velger å legge inn slike tiltak i NAV-samarbeidet kan reflektere at flere kommuner tilbyr hjelpetiltak gjennom uavhengige rehabiliteringsenheter (NOU 2004:13:60). Og disse kan i sin tur allerede være godt samordnet med andre kommunale tjenesteområder (pleie og omsorg) som ellers ikke er naturlig å legge til NAV-kontoret (for eksempel innenfor et bestiller-utfører-opplegg der bestilleransvaret koordineres over et bredere pleie- og omsorgsområde).

For det andre kan andre praktiske hensyn spille inn. For eksempel vil det være vanskelig for en liten kommune å dele innsatsen over et knippe områder - som ellers ikke trenger å være svært faglig sammenvevd - opp i et NAV-område og et kommunalt område. I de mange småkommunene i Norge er det svært få ansatte, og disse vil ofte dele innsatsen over flere områder innenfor et bredere sosialfelt (Risa 2007:13).

For det tredje bør det også være slik at tendensen til samordning har fokus på samordningspotensialet for visse brukergrupper, og dette er det overordnede perspektivet som legges til grunn her. Den enkle forståelsen er følgende: Et faglig samordningspotensial eller -tap må ses som et veid mål av ulike gruppers gevinst eller tap i og med NAV-reformen med hensyn til samordningen av de tjenester disse gruppene enkeltvis har behov for. Forståelsen av samordningsbeslutningen her dreier seg om et valg mellom å la et knippe tjenester – for en gitt gruppe - forbli i samme organisasjon (i NAV eller i kommunen) eller ikke (noen går inn i NAV, andre forblir en del av den ordinære kommuneforvaltningen). Spørsmålet er altså om

man i det hele tatt kan identifisere slike nye potensielle ”sømmer” i den nye ”sømløse” arbeids- og velferdsforvaltningen, og hvilke slike sømmer man i så fall kan identifisere.¹¹

For eksempel er det rimelig å tenke seg at ressurskrevende oppfølging og behandling av rusproblemer neppe løses uten at boligsituasjonen avklares samtidig (NOU 2004:13:63). Med andre ord: Dersom det først og fremst er overfor slike grupper med slike problemer at bolighjelp ytes, og det også er slik at skillet mellom NAV og kommuneforvaltningen for øvrig er av betydning for mulige samordningsgevinster mellom disse to områdene, så leder det til en forventning om at kommunene *enten* legger begge inn under NAV-samarbeidet *eller* også velger å holde begge utenfor.¹²

I resonnementet ovenfor understrekes *komplementaritet* mellom tjenesteområder. Det er selvsagt ikke slik at alle med boligproblemer også har rusproblemer. Men tanken om nær fullstendig overlappende behov for tjenester er nok enda mer urealistisk for andre tenkte eksempelgrupper. For eksempel kan en tenke seg at snevrere grupper med behov for spesielle hjelpetiltak (støttekontakt, assistanse mv.) som oftest også vil ha behov for visse ”bredere” tjenester – for eksempel rusbehandling eller hjelp til å skaffe bolig. Her vil allikevel de færreste med behov for rus- eller boligproblemer ha behov for nevnte hjelpetiltak. Og dersom det blant de brede grupper også er behov for samordning med *andre* tjenester som den snevre gruppen *ikke* har behov for, ser man straks at den ene gruppens samordningsbehov *kan* komme i konflikt med den andres. I beste fall kan alle de tjenester det her dreier seg om beholdes innenfor én organisatorisk ramme (i NAV eller i kommunen). I verste fall kan inkludering av den ene problematiske tjenesten innebære en for stor organisatorisk slagside i retning av den ene eller den andre gruppens behov. Eller man risikerer organisatorisk overbelastning dersom alle tjenestene holdes innenfor samme organisasjon. Slik kan man i realiteten stilles overfor et valg mellom ulike *profiler* for NAV-kontoret.

Med slike generelle resonnementer som bakteppe tar den neste delen av rapporten opp spørsmålet om hvor *omfattende* koordineringen av de ”frivillige” kommunale tjenestene er, og spør samtidig om *hvordan* koordineringen typisk ser ut til å foregå. Ut over den enkle beskrivelsen i tabell 1 av hvor hyppig enkeltområder legges inn i NAV-samarbeidet – slik det kan si noe om samordningspotensialet med de obligatoriske tjenestene (arbeid, trygd, sosialhjelp) – vil en enkel og optimistisk hypotese være at de fleste ”frivillige” tjenesteområder enten går inn sammen i NAV-samarbeidet eller også holdes sammen utenfor. Det kan her vanskelig kan settes frem noen mer presis hypotese om hvilke områder som kan innebære en potensiell konfliktsituasjon av den typen som ble antydnet ovenfor – der det spesifiseres *negative* sammenhenger mellom inkludering av enkelttjenester i NAV. Analysen benytter seg derfor av eksplorativ faktoranalyse for å få en første oversikt over materialet,

¹¹ Som sagt fokuseres det her på typiske mønstre for kommunesektoren som sådan. Et interessant spørsmål er selvsagt hva som ser ut til å forårsake slike mønstre. Dette er tema for en kommende oppfølgingsrapport som ser nærmere nettopp på hva lokale behov (gitt ved demografisk problempressindikatorer) og andre kommunekarakteristika (tidligere organisering av sosialtjenesten, kommunestørrelse, lokale politiske hensyn mv.) kan ha å si for NAV-profilen i den enkelte kommune.

¹² At disse – rusbehandling og boligvirkemidler – hyppig inkluderes i NAV-samarbeidet kan også tyde på at de begge har et samordningsbehov med økonomisk sosialhjelp (som altså allerede ligger under NAV).

mens mer inngående tester gjøres i påfølgende log-lineære analyser. Før resultatene presenteres følger en kort redegjørelse for de to nevnte multivariate analyseteknikkene, med særlig vekt på de begrensninger og farer som ligger i bruken av den førstnevnte metoden med den typen data som benyttes her.

Ulike dimensjoner og profiler i de lokale NAV-kontorene

En populær metode for å undersøke den innbyrdes sammenhengen mellom flere, gjerne samtidige, fenomener er faktoranalyse (Kim og Mueller 1978a; Kim og Mueller 1978b; Bryman og Cramer 2006). Hovedidéen er som oftest at man søker å estimere effekter av visse underliggende og uobserverte fenomener (latente variabler) slik de skaper sammenheng mellom de fenomener en kan observere, her representert ved sammenhenger mellom grunnvariablene eller de faktiske organisasjonsvalg slik disse leses ut av en korrelasjonsmatrise. Dette kan være en passende fremgangsmåte for vårt formål siden spørsmålet vi er opptatt av nettopp er om ulike grupper kommuner, slik de står overfor ulike utfordringer og/eller har ulike visjoner for NAV-samarbeidet, ikke også velger ulike hovedspor i den lokale uformingen av NAV-kontoret. Faktoranalyse kan på denne måten bidra til å illustrere hvilke karakteristiske reformspor som synes å kjennetegne kommunesektoren på dette punktet – slik de kan ses av de innbyrdes sammenhengene mellom enkeltvise organisasjonsvalg.

Innenfor det som benevnes faktoranalyse finnes videre ulike varianter og en rekke analytiske valg som må avklares i forkant. For det første kan det skilles mellom ulike teknikker for å modellere sammenhengen mellom grunnvariablene og de uobserverte variablene. I den mest utbredt teknikken – *principal components* - er det heller de uobserverte variablene som mest mulig skal forklares av de observerte variablene. Innenfor for eksempel *principal factors* legges det på sin side opp til at de latente variablene nettopp forklarer mest mulig av sammenhengene mellom grunnvariablene. Siden sistnevnte opplegg er i tråd med den substansielle oppfatningen som ble antydnet ovenfor, vil analysene her utføres innenfor et *principal factors*-opplegg.¹³

For det andre, og langt viktigere, skilles det mellom eksplorerende og bekreftende faktoranalyse.¹⁴ I eksplorerende analyse søkes varianter av en empirisk *enklest* mulig fortolkning av observerte sammenhenger mellom grunnvariablene. I det som følger legges i første instans opp til en slik eksplorerende tankegang. Dette *kan* være en fruktbar strategi der man ikke har særlig til teoretiske forventninger til mønsteret i sammenhengene. Dersom en ikke har noen teoretiske forventninger i det hele tatt, kan det selvsagt argumenteres for at den

¹³ Dette punktet er som regel ikke det viktigste: Selv om *principal components* er mer egnet til datareduksjon eller en empirisk oppsummering vil begge teknikker ofte gi noenlunde samme resultat når det gjelder mønsteret i sammenhengen mellom grunnvariablene og faktorene (Bryman og Cramer 2006:28). En teknisk fordel ved et *principal factors*-opplegg er imidlertid at unik varians og målefeil i grunnvariablene kan skilles ut fra den variansen som skyldes latente variabler (faktorer), og slik gi sterkere holdepunkter for hvor egnet en valgt modell er.

¹⁴ Eller *exploratory* og *confirmatory factor analysis* (*ibid.*)

enkle løsningen bør velges, dvs. at man velger fortolkningen basert på de *enkleste* grupper av sammenhenger mellom latente og observerte variabler slik disse i stort kan reprodusere den korrelasjonsmatrisen som er utgangspunktet for analysen.

Et slikt eksplorativt og empirisk forenkende opplegg alene er imidlertid ikke tilfredsstillende. I vårt tilfelle er det antydning i alle fall noen forventninger til mønstre av sammenhenger. Dette betyr at den enkle løsningen som en eksplorativ faktoranalyse frembringer i alle fall kan holdes opp mot disse. Og med en enkel og relativt meningsfull fortolkning av faktormønsteret har man i utgangspunktet vunnet mye. Allikevel er man ikke helt i mål: Man står uansett overfor det som er kjent som (det generelle) rotasjonsproblemet i eksplorativ faktoranalyse (Kim og Mueller 1978b:38-43). I grovt er en enkel løsning i denne sammenheng gitt ved et håndterbart antall faktorer eller dimensjoner og en rotasjon som, substansielt sett, *vilkårlig* søker å fordele effekter mellom faktorene, bla. for at en gitt variabel skal lade høyt på en faktor og ikke nevneverdig på andre og at enkeltfaktorer skal ha ladninger på noen få variabler og nulladninger på de fleste andre. Men, dette er altså ingen garanti for at man har funnet frem til sanne kausal sammenhenger. I tillegg til at fortolkningen av slike enkle faktorer skal gi mening kan sammenhenger, og ikke-sammenhenger, testes ytterligere i et bekreftende opplegg (Gorsuch 1983:212), for eksempel slik det gjøres innenfor *confirmatory factor analysis*. Siden det her er binære organisasjonsvalg som analyseres, legger denne rapporten imidlertid opp til en annen fremgangsmåte:

Et hovedproblem i denne sammenhengen er at faktoranalytiske teknikker er utviklet for *kontinuerlige* variabler, dvs. de baseres på lineære korrelasjoner. Og det er et uomtvistelig trekk ved kategoriske variabler – der observasjoner ofte har sammenfallende verdier på en gitt variabel – at vanlige korrelasjonsmål (produktmomentkoeffisienter) begrenses betraktelig ettersom fordelingen på de aktuelle variablene er forskjellige (Kim og Mueller 1978a:74-75; Gorsuch 1983:291-294). Særlig kan dette utgjøre en stor feilkilde i analyser av sammenhengen mellom binære variabler. Med andre ord er det spesielt stor fare for at korrelasjoner (r) mellom to nokså ulikt fordelte binære variabler – slik de kan tenkes å måle en verdi over en viss terskelverdi på en underliggende kontinuerlig tendens eller tilbøyelighet – kommer ut som spesielt lav selv om de underliggende tendenser er nærmest perfekt korrelert. Motsatt kan en sterk korrelasjon mellom to nokså likt fordelte binære variabler reflektere en heller svak eller moderat korrelasjon mellom underliggende tendenser.¹⁵

En mulig løsning på dette problemet er å benytte seg av såkalte *tetrakoriske* korrelasjoner, dvs. estimerer av korrelasjoner mellom underliggende kontinuerlige tilbøyeligheter til å inkludere ulike tjenesteområder i NAV-kontoret (Kim og Mueller 1978a:75; Nunnally og Bernstein 1994:125-127).¹⁶ Selv om en slik løsning kan være fruktbar, eller i det minste er

¹⁵ Innenfor psykometrien – der faktoranalyse er en utbredt teknikk - blir slike fenomener ofte omtalt som *difficulty factors*, slik ulike tester, som ellers er svakt (underliggende) korrelerte og ikke måler den samme underliggende dimensjon, er så vanskelige (dvs. positivt besvart av så få og dermed så likt kategorisk skjevfordelt) at de allikevel fremkommer som en distinkt faktor i analysen (Gorsuch 1983:292-293).

¹⁶ Eller polykoriske korrelasjoner der de kategoriske variablene har flere enn to verdier. En estimerer da ved hjelp av *Maximum Likelihood*-metoder hvilke korrelasjoner mellom underliggende og normalfordelte variabler som best kan gi opphav til de observerte kategoriske sammenhengene.

konsistent når det gjelder å forsøke å fange opp en kontinuerlig egenskap ved data, kan den også kritiseres: Standardfeilen til slike estimater er ekstremt sensitiv med hensyn til størrelsen på utvalget de er estimert ut fra, slik at en kan regne med at et gitt estimat ikke er altfor presist. Dessuten kan selve estimeringen av tetrakoriske korrelasjoner vise seg umulig eller lite meningsfull for et gitt utvalg av data (for eksempel kan det estimeres korrelasjoner større enn 1) (Kim og Mueller 1978a:75; Gorsuch 1983:297; Nunnally og Bernstein 1994:127).¹⁷

I en første del av den empiriske analysen benyttes eksplorativ faktoranalyse for å kartlegge enklest mulige mønstre i sammenhengen mellom de enkelte organisasjonsvalg – for eksempel det å inkludere rusbehandling og det å inkludere flyktningetjenesten i NAV-kontoret. Og siden det altså kan hefte visse problemer med r-korrelasjoner mellom binære variabler gjøres dette både med utgangspunkt i produktmomentkorrelasjoner mellom de binære variablene (r , eller ekvivalent ϕ)¹⁸ og parallelt også med utgangspunkt i estimerte tetrakoriske korrelasjoner (r_{tet}).

Faktoranalyse er som sagt tiltalende siden den på en rettfrem, og høyst visuell måte kan anskueliggjøre hvordan egenskaper grupperer seg i en eller flere dimensjoner. Men siden det uansett hefter visse problemer ved eksplorativ faktoranalyse i seg selv – resultatene derfra trenger alltid til ytterligere bekreftelse - og siden faktoranalyse av kategoriske variabler uansett kan være problematisk, søkes videre støtte for funne sammenhenger i *log-lineære analyser* heller enn i en variant av bekreftende faktoranalyse. Dette er en multivariat teknikk som er spesielt egnet for analyse av sammenhengen mellom flere kategoriske variabler, og formelle tester av sammenhenger er en integrert del av denne metoden. Mer presist er slike tester basert på khi-kvadratbidragene til hver enkelt celle i en fullstendig krysstabell (her i $2 \times \dots \times 2$ -tabellen), gitt en modell der det kun spesifiseres visse sammenhenger. Slik kan ulike modeller – som spesifiserer ulike typer sammenhenger – testes for tilpasning til de observerte dataene (ved en vurdering av avvikene som følger av samlet khi-kvadratbidrag), hver enkelt sammenheng kan testes for et unikt khi-kvadratavvik, og ulike modeller kan testes mot hverandre på en mer rettfrem måte enn hva som er tilfelle innenfor faktoranalysen. Selv om man her må forlate enkelte inntagende trekk ved faktoranalysen – dvs. en enklere *gruppering* av sammenhenger – gir denne teknikken sikrere holdepunkter for korrespondanse mellom inkludering av et tjenesteområde i det lokale NAV-kontoret og et annet.

¹⁷ I senere tid er imidlertid estimeringsteknikkene på dette punktet utviklet ytterligere og tetrakoriske korrelasjoner er standardopsjon i statistikkpakker slike som SAS, Stata og LISREL (men ikke i SPSS). Dessuten kan man til en viss grad hevde at herværende analyse, med $N=310$, går klar av advarsler om å være "extremely cautious in applying [tetrachoric correlations] to samples of less than several hundred" (Nunnally og Bernstein 1994:128). For eksempler på bruk av faktoranalyse av kategoriske data (dvs. *principal component*-analyse) i norsk statsvitenskapelig sammenheng se Læg Reid mfl. (2007), der sammenhengen mellom valg av ulike ledelsesverktøy i sentraladministrasjonen undersøkes, og Offerdal og Ringkjøb (2002) og Monkerud m.fl. (2009) som begge undersøker sammenhenger mellom holdninger hos lokalpolitikere. Alle disse tre studiene lider potensielt under at faktoranalysen gjøres direkte på produktmomentkorrelasjoner mellom kategoriske variabler (med fra to til fem verdier) som i større eller mindre grad også har svært ulike fordelinger.

¹⁸ Der $\phi=r$ men benevnt slik da det ofte benyttes en forenklet formel som kun gjelder kun for binære variabler.

Faktoranalyse: Et førsteinntrykk av ulike reformprofiler

I det følgende analyseres NAV-inkludering av sju av de ni tjeneste- og tiltaksområdene som gjengis i tabell 1, dvs. de som ikke er ekstremt over- eller underrepresentert i de lokale NAV-kontorene. Ettersom univariate uteliggere (med ekstremverdier på enkelte variabler) ofte vil skape problemer for estimeringen av forventningsrette parametre i multivariate analyser, utelates vanligvis de aktuelle observasjonene, og i de tilfeller der en har med dikotomier å gjøre betyr det at de problematiske variablene i seg selv utelates fra analysen.¹⁹ Dette kan være problematisk dersom de utelatte variablene alene fanger opp viktige aspekter ved det fenomenet som studeres. I vårt tilfelle kan det imidlertid argumenteres for at utelatsen av omsorgslønnordninger ikke skaper større problemer siden slike i praksis ytes sammen med lignende typer hjelpetiltak (assistanse- og avlastningsordninger, støttekontaktordninger) innenfor de samme institusjonelle rammer og av den samme ekspertisen.²⁰

Faktoranalyse begynner i praksis med en korrelasjonsmatrise. I tabell 2a og 2b gjengis korrelasjonene mellom de nevnte sju variablene, henholdsvis ved sammenhenger mellom de binære variablene direkte (ϕ) og ved estimerte tetrakoriske korrelasjoner (r_{tet}). For det første ses som forventet at alle de tetrakoriske korrelasjonene (tabell 2b) er større enn de tilsvarende produktmomentkorrelasjonene (tabell 2a).²¹ For det andre ses at rangeringen blant de enkelte parvise sammenhengene rokkeres noe fra det ene tilfellet til det andre. Mens den innbyrdes sammenhengen mellom hjelpetiltakene er størst i begge tilfeller – men tydeligere når den måles som tetrakorisk korrelasjon – ses også at hjelpetiltakene (assistanse og avlastning og støttekontakt) korrelerer relativt sterkere med andre tjenesteområder i tabell 2b enn i tabell 2a. For eksempel er korrelasjonen mellom inkludering av støttekontaktordninger og boligvirkemidler på samme nivå som korrelasjonen mellom bolig- og rusvirkemidler i tabell 2b mens det tilsvarende forholdet heller er nærmere 1:2 i tabell 2a.

¹⁹ Vanligvis ses en skjevfordeling på mer enn 90-10 som ekstrem, se for eksempel Tabachnick og Fidell (2007).

²⁰ Sammenhengen mellom inkludering av omsorgslønn og de to øvrige hjelpetiltakene er også sterk med (tetrakoriske) korrelasjoner på rundt 0,90 i begge tilfeller. Inkludering av barnevern er på sin side svakt til moderat korrelert med inkludering av de andre tjenesteområdene (-0,10-0,15) og sterkere positivt korrelert med de tre hjelpetiltakene (0,40-0,60). Dette kan indikere at rimelige faglige synergier mellom barnevern og hjelpetiltakene også søkes bevart i og med NAV-reformen (slik barneverntiltak ofte må støttes opp med andre tiltak i hjemmet/familien).

²¹ Men økningen er ikke så dramatisk urovekkende at r_{tet} -estimatet heller bør ses som ustabil (for eksempel i tilfeller der $\phi=0,1$ og $r_{tet}=0,7$ (Nunnally og Bernstein 1994:128)).

Tabell 2a: Korrelasjoner (ϕ) mellom inkludering av ulike kommunale tjenesteområder og hjelpetiltak i NAV-samarbeidet (N=310).

	Rus	Bolig	Gjeldsrådg.	Flyktning	Psykiatri	Støttekontakt
Bolig	0.42					
Gjeldsrådg.	0.20	0.25				
Flyktning	0.10	0.12	-0.02			
Psykiatri	0.14	0.09	0.09	0.06		
Støttekontakt	0.22	0.23	-0.10	-0.09	0.15	
Assistanse/avlastning	0.19	0.22	-0.09	-0.06	0.06	0.62

Her er det altså tydelig at de sedvanlige (produktmoment)korrelasjonsmålene ikke evner å fange opp sammenhenger utenom det vi ovenfor benevnte et ”*difficulty*-aspekt”.²² For det tredje er det generelt flere substansielt betydeligere korrelasjoner i tabell 2b enn i tabell 2a.

Tabell 2b: Tetrakoriske korrelasjoner (r_{tet}) mellom inkludering av ulike kommunale tjenesteområder og hjelpetiltak i NAV-samarbeidet (N=310).

	Rus	Bolig	Gjeldsrådg.	Flyktning	Psykiatri	Støttekontakt
Bolig	0.66					
Gjeldsrådg.	0.36	0.42				
Flyktning	0.18	0.20	-0.03			
Psykiatri	0.46	0.23	0.20	0.13		
Støttekontakt	0.52	0.49	-0.17	-0.15	0.31	
Assistanse/avlastning	0.57	0.62	-0.16	-0.11	0.13	0.88

²² Dvs. at rangeringen av ϕ for hhv. bolig-rus og bolig-hjelpetiltak nødvendigvis påvirkes av at maksimal ϕ for sistnevnte sammenheng er mye mindre enn tilsvarende mål for den førstnevnte (siden inkludering av bolig og hjelpetiltak forekommer i svært forskjellig grad).

Mens korrelasjonsmatrisen i tabell 2a er nokså oversiktlig, slik bolig-rus, bolig-gjeldsrådgivning og assistanse-støttekontakt-sammenhengene fremheves, går de betydelige sammenhengene (for eksempel de over 0,25) i tabell 2b mer på kryss og tvers. Spesielt for korrelasjonsmatrisen i tabell 2b kan en faktoranalyse derfor bidra til større oversikt over og ordning av materialet.

I tabell 3a vises to mulige²³ av faktoranalyser basert på korrelasjonsmålene i hhv. tabell 2a og 2b. For enkelhets skyld er ladninger større enn 0,3 uthevet.²⁴ Hovedinntrykket en får fra den venstre delen av tabellen (analysen basert på ϕ) er at de to dimensjonene som ble antydnet ovenfor og som kunne ses nærmest direkte i korrelasjonsmatrisen fanges godt opp, men at dette også er det eneste som kommer ut av analysen. I supplerende faktoranalyser analyser (ikke vist) av ϕ -korrelasjonene viser det seg at faktorer som trekkes ut utover de første to kun fanger opp enkeltvariabler (dvs. det å inkludere en enkelt tjeneste/tiltak).²⁵ Samtidig kan ses at *communalities* (h^2) – dvs. andelen av hver variabel som forklares av den felles faktorstrukturen – er gjennomgående lav til moderat (0,04-0,54), og at estimatet for felles varians kun utgjør $1,46/7=21$ prosent av den totale variansen for alle variabler.

I høyre del av tabellen er bildet et annet. Ikke bare antydes at faktormodellen mer egnet i r_{tet} -analysen²⁶, her fanges også opp flere dimensjoner som må fortolkes. For det første ses en dimensjon eller faktor (F_1) som lader høyt både på hjelpetiltakene og på inkludering av boligvirkemidler og rusbehandling. Dette betyr at en tilstrekkelig stor gruppe kommuner utmerker seg ved (i stort) *enten* å inkludere disse områdene samtidig eller også *ikke* inkludere noen av dem. Dette er også i tråd med forventningene om at grupper som har behov for

²³ For alle faktoranalyser som presenteres her – både de som er basert på ϕ -korrelasjoner og de basert på r_{tet} - gjelder at faktorer trekkes ut ved hjelp av *principal factors*-teknikken og at antallet uttrukne faktorer er det minste antallet som forklarer all felles variasjon mellom de ulike (sju) variablene (med kvadrerte multiple korrelasjoner som initielle *communality*-estimer) og ellers er konsistent med en rimelig tolkning av *scree*-plots for de to analysene (se note 23 og appendiks 2, figur A1 og A2).

²⁴ Siden faktorladningene (b) skal tolkes som korrelasjoner eller som standardiserte regresjonskoeffisienter (som varierer mellom -1 og 1) er dette vanligvis regnet som et mildt kriterium. Kriteriet her betyr at faktorladninger som forklarer mer enn ni prosent av variasjonen i en variabel ses som substansiell (Kline 1994).

²⁵ Dette gjelder også for analysene basert på r_{tet} der det trekkes ut flere enn de fire som vises her. At analysen basert på ϕ er mindre egnet for faktorering enn den basert på r_{tet} kan også ses i *scree-plots* for de to analysene (figur A1 og A2 i appendiks 2). Her ses, for det første, at faktorene som kan trekkes ut basert på ϕ -målene generelt kan være mer usikre i og med at det ikke er større forskjell i eigenvalue mellom de mest betydningsfulle faktorene og de som kommer senere (motsatt mønsteret i figur A2 for r_{tet} -analysen). For det andre kan en visuell lokalisering av punktet der en ekstra faktor ikke lenger bidrar særlig utover de allerede uttrukne (der kurven flater ut=*scree*) godt ligge ved det valgte skillet på mellom to og tre faktorer (mens dette punktet godt kan ligge ved skillet mellom fire og fem faktorer for r_{tet} -analysen). Dette er det såkalte *scree test*-kriterium for valget av antallet faktorer som foreslått av Cattell (1966).

²⁶ Slik dette kan ses i middels til høye *communalities* (h^2) og i høy andel felles varians av total varians (69 prosent).

Tabell 3a: Faktoranalyser av sammenhengen mellom inkludering av ulike kommunale tjeneste- og tiltaksområder i NAV-samarbeidet (N=310). *Principal factors* med *Varimax*-rotasjon. Faktorladninger.

	Analyser basert på korrelasjoner (ϕ) fra tabell 2a			Analyser basert på tetrakoriske korrelasjoner (r_{tet}) fra tabell 2b				
	F ₁	F ₂	h ²	F ₁	F ₂	F ₃	F ₄	h ²
Assist./avlastn.	0.71	0.02	0.54	0.96	-0.06	0.07	-0.07	0.94
Støttekontakt	0.73	0.04	0.50	0.84	-0.15	0.32	-0.17	0.87
Bolig	0.26	0.54	0.36	0.66	0.53	0.10	0.28	0.80
Rus	0.25	0.51	0.33	0.55	0.38	0.47	0.21	0.71
Gjeldsrådg.	-0.11	0.41	0.18	-0.10	0.81	0.17	-0.02	0.70
Psykisatri	0.12	0.18	0.05	0.14	0.13	0.61	0.10	0.41
Flyktning	-0.08	0.18	0.04	-0.05	0.01	0.10	0.63	0.41
Forklart varians: (prosent)	1.34 (0.19)	0.66 (0.09)	1.46 (0.21)	2.42 (0.35)	1.12 (0.16)	0.74 (0.11)	0.56 (0.08)	4.85 (0.69)

hjelpetiltak *også* vil ha behov for tjenester på bolig- og rusbehandlingsområdet, og dette kan reflekteres i at alle disse områdene lader høyt på nevnte faktor. Og kanskje aller viktigst: dette kommer *ikke* frem i analysen basert på ϕ -korrelasjoner.

Som første uttrukne faktor er F₁ den som forklarer mest av den felles variasjonen i de sju variablene. Den neste faktoren (F₂) forklarer den delen av den felles variansen som *ikke* forklares av F₁, og her kompliseres den nevnte sammenhengen noe: *Gitt* en tendens (F₁) til å inkludere et bredt spekter av tjenesteområder i NAV (bolig, rus, hjelpetiltak) utmerker en tilstrekkelig stor gruppe kommuner seg ved at de først og fremst inkluderer rusbehandling, boligvirkemidler og gjeldsrådgivning i NAV-samarbeidet (eller også utelater alle) *uten* at de nødvendigvis også inkluderer hjelpetiltakene. Om noe ses at denne faktoren (les: denne typen kommuner) tilkjennegir en tendens til å *utelukke* i alle fall noen hjelpetiltak samtidig som de andre nevnte tjenester inkluderes (siden ladningen er negativ og ikke ubetydelig for inkludering av støttekontaktordning, $b=-0,15$). Muligens henger dette sammen med at hjelpetiltak i mange kommuner tilbys i egne rehabiliterings- eller habiliteringsenheter (innenfor en bestiller-utførermodell på et bredt pleie- og omsorgsfelt) eller i en pleie- og omsorgsetat, og at en slik modell ikke er lett å innpasse i en større velferds- og arbeidsorganisasjon.

Den neste faktoren (F_3) - som bidrar til å forklare den gjenværende variasjonen - lader først og fremst høyt på inkludering av rusbehandling, psykiatritjenester og støttekontaktordning. Dette er også rimelige sammenhenger siden en typisk gruppe brukere av sosialtjenesten nettopp er rusmisbrukere med behov for støtte og behandling i form av psykiatrisk og annen hjelp (NOU 2004:13:60). Den siste faktoren som modellen fanger opp (F_4) lader betydelig kun på inkludering av flyktningetjenesten. Dersom en virkelig vurderer at en faktor kun fanger opp en eneste variabel (og denne heller ikke lader høyt på andre faktorer) vil den aktuelle variabelen normalt utelates fra analysen – den ses som overflødig i og med at den ikke bidrar til å illustrere en mulig sammenheng mellom flere variabler. Allikevel kan ses at inkludering av flyktningetjenesten ser ut til å korrespondere nokså mye med inkludering av bolig og rus (og negativt med støttekontakt), og dette, sammen med kriteriet om at faktorene skal forklare all felles variasjon gjør at den tas med i den endelige modellen.²⁷

I tabell 3b vises resultatene fra tilsvarende faktoranalyser som i tabell 3a, men med en såkalt oblique rotasjon som lar faktorene korrelere med hverandre.²⁸ Mønsteret – dvs. faktorene som kommer frem - er stort det samme som i tabell 3a (som på sin side påtvinger ikke-sammenheng mellom faktorene).

²⁷ Kun en liten andel av kommunene har tidligere tilbudt psykiatritjenester i regi av sosialkontoret (kun fem prosent, iflg. (NOU 2004:13)) og den tilbys altså kun av elleve prosent av kommunene innefor NAV (se tabell 1). Det er trolig denne *kompakte* egenskapen ved materialet – dvs. at andelen av kommuner som kobler rus og psykiatri nødvendigvis er liten - som gjør at den aktuelle faktoren (F_3) kommer ut som forklarende kun et mindre residual av total varians (den kommer ut først som tredjefaktor). For inkludering av flyktningetjeneste/ introduksjonsordning er forklaringen heller at denne høyst er moderat korrelert med inkludering av de øvrige tjenesteområdene (se tabell 2a og 2b). Dersom inkludering av flyktningetjeneste tas ut av analysen trekkes kun tre faktorer ut, men disse fanger uansett opp de samme tre første faktorene som blir trukket ut i analysen som presenteres her (med kun små forskjeller i faktorladningsmønsteret fra det ene tilfellet til det andre).

²⁸ Andre oblike (*Promax*) og ortogonale (*Quartimax*) rotasjonsmetoder er prøvet ut uten at mønsteret endres nevneverdig.

Tabell 3b: Faktoranalyser av sammenhengen mellom inkludering av ulike kommunale tjeneste- og tiltaksområder i NAV-samarbeidet (N=310). *Principal factors* med *Quartimin-rotasjon*. Mønstermatrise. Faktorladninger.

	Analyser basert på korrelasjoner (ϕ) fra tabell 2a		Analyser basert på tetrakoriske korrelasjoner (r_{tet}) fra tabell 2b				
	F ₁	F ₂	F ₁	F ₂	F ₃	F ₄	
Assist./avlastn.	0.71	0.01	0.98	-0.16	-0.04	-0.09	
Støttekontakt	0.73	0.02	0.76	-0.25	0.28	-0.20	
Bolig	0.21	0.54	0.73	0.42	-0.07	0.23	
Rus	0.20	0.51	0.49	0.26	0.37	0.15	
Gjeldsrådg.	-0.15	0.42	-0.08	0.83	0.10	-0.10	
Psykatri	0.11	0.18	-0.01	0.04	0.63	0.05	
Flyktning	-0.09	0.18	-0.04	-0.09	0.05	0.64	
Interfaktorielle korrelasjoner	F1	-	0.11	-	0.08	0.39	0.02
	F2	-	-	-	-	0.23	0.24
	F3	-	-	-	-	-	0.19

Det kan allikevel ses at faktoren som fanger opp sammenhengen mellom psykiatri- og rus tjenester (F₃) korrelerer betydelig med faktoren som fanger opp en bred bolig/rus/hjelpetiltak-pakke (F₁). Dette er også i tråd med rimelige forventninger om sammenheng i inkludering av disse i NAV.²⁹

Log-lineære analyser: En test for mulige samordningsmønstre

Ved hjelp av log-lineære analyser kan ulike modeller, slik de spesifiserer ulike sammenhenger mellom inkludering i NAV av ulike tjenester, testes for tilpasning til data slik de observeres. Som beskrevet tidligere: Dersom mønsteret i krysstabellen (med $2^7=128$ celler) avviker for mye fra det som fremkommer *gitt* den spesifiserte modellen, gir det utslag i et for stort khi-kvadrat med en tilhørende lav p-verdi for khi-kvadrat-fordelingen.³⁰ Ved *for* lave p-verdier

²⁹ Også strukturmatrisen (tabell A3), som viser korrelasjonene mellom faktorer og variabler (snarere enn hver faktors uavhengige effekt på variabler) gir noenlunde det samme mønsteret .

³⁰ I modellene vurderes en khi-kvadrat-fordelt *Likelihood Ratio* (dvs. forskjellen mellom -2LogLikelihood for ulike modeller).

sett på denne måten er altså tolkningen at avvikene fra observerte mønsteret er *så usannsynlig* at gitt modell ikke er godt tilpasset data (vanlige kritiske p-verdier er $p=0,05$ eller $0,10$) (Knoke og Burke 1980; Anderton og Cheney 2004).

Dessuten kan hver enkelt spesifiserte sammenheng (term) i modellen testes for et unikt bidrag til reduksjon i det nevnte avviket. En signifikant sammenheng (på et gitt signifikansnivå) sier da på samme måte at effekten er statistisk sikker. Videre kan ulike *hierarkiske* modeller testes mot hverandre, der en enklere modell – med færre parametre – alt annet likt blir fortrukket dersom økningen i khi-kvadrat ikke er signifikant.³¹ Formelt er det logaritmen til frekvensen ($\ln[F]$) i de enkelte celler som modelleres, og det estimeres varianter av modeller som inkluderer parametre for indikatorer som angir om den enkelte tjeneste er inkludert (for eksempel λ^R for inkludering av rusbehandling) og om den enkelte tjeneste er inkludert gitt samtidig inkludering av andre tjenester (for eksempel $\lambda^{R \times B}$ for inkludering av rusbehandling når boligvirkemidler samtidig er inkludert).³²

I tabell 4 gjengis altså de estimerte effektparametrene (λ) for indikatorene som viser at den enkelte tjeneste er inkludert (der R angir inkludering av rusbehandling, B boligvirkemidler osv.) og om en tjeneste er inkludert samtidig med en annen (der $R \times B$ angir inkludering av rusbehandling og boligvirkemidler samtidig). I praksis er det parameterestimaterne for samspillstermene (dvs. $R \times B$, $R \times G$ osv.) som er interessante i og med at det er disse som viser om det er signifikant og betydelig sammenheng mellom inkludering i NAV for ulike tjenesteområder. Det kan videre vises at parameterestimaterne kan tolkes som logaritmen til odds-ratioer, for eksempel at oddsen for å inkludere rusbehandling i NAV i en gruppe som *ikke* inkluderer boligvirkemidler øker med $\text{odds-ratio} = \exp(\lambda^{R \times B})$ når boligvirkemidler inkluderes.

Den første modellen som testes (modell I) er ”uavhengighetsmodellen”, dvs. at tjenester og tiltak som kommunene legger inn eller holder utenfor NAV ikke samordnes i det hele tatt. Dette fremkommer ved at ingen av de nevnte indikatorene som spesifiserer sammenheng er med i modellen ($R \times B$, $R \times G$ osv.). Og her ses at modellen gir en svært dårlig tilpasning til data ($LR=348,7$, $p < 0,01$). Dette betyr at det er en tendens til samordning, og at ulike tjenesteporteføljer i NAV systematisk følger av ulike valg som foretas i ulike kommuner. De øvrige modellene (II-VI) tester for ulike mønstre i samordningen.

³¹ Der df =forskjellen i antall estimerte parametre mellom de to modellene. At modeller er hierarkiske vil si at den ene omfatter den andre. For eksempel vi en modell som spesifiserer avhengighet mellom inkludering i NAV av rus og bolig, men ellers ingen andre sammenhenger, omfatte en modell som kun spesifiserer marginaleffekter (uavhengighetsmodellen), mens dette ikke er tilfelle når den sammenlignes med en modell som spesifiserer for eksempel avhengighet mellom NAV-inkludering av støttekontaktordning og

³² Dvs. indikatorer for opp til førsteordens interaksjoner mellom inkluderte tjenester og tiltak. I prinsippet kan log-lineær analyse i dette tilfellet modellere sammenhenger betinget i fem ytterligere nivåer. For eksempel ulike odds-ratio-effekter av inkludering av boligvirkemidler på inkludering av rusbehandling slik disse er betinget av kombinasjoner av verdier på de fem andre variablene. Som sagt er materialet ikke rikt nok til slike analyser (med i alt 64 tomme celler i 128-celle-krysstabellen). Komparativt tilsvarer imidlertid analysene her faktoranalysene: Slik det i faktoranalysen kontrolleres for verdien på alle andre variabler via faktorstrukturen kontrolleres her for dette ved λ^z .

Table 4: Log-lineære analyser av sammenhengen mellom inkludering av ulike tjeneste- og tiltaksområder i det lokale NAV-kontoret. Parameterestimerer (λ).

	I	II	III	IV	V	VI
Konstant	0.39 *	2.03 ***	2.40 ***	2.39 ***	2.66 ***	2.55 ***
R (rusbeh.)	1.47 ***	-0.17	-0.34	-0.41 †	-0.60 *	-0.38
B (boligvirkemidl.)	1.20 ***	-0.81 ***	-0.88 ***	-0.89 ***	-1.30 ***	-1.46 ***
G (gjeldsrådg.)	0.35 ***	-0.91 ***	-0.91 ***	-0.91 ***	-0.82 **	-0.82 **
F (flyktningetj.)	0.14	0.14	0.14	0.14	-0.36	-0.13
P (psyk. tiltak).	-2.16 ***	-2.16 ***	-4.10 ***	-4.10 ***	-4.65 ***	-4.40 ***
S (støttek.ordn.)	-1.12 ***	-1.90 ***	-3.50 ***	-3.41 ***	-3.13 ***	-3.37 ***
A (ass./avlastn.)	-1.67 ***	-3.48 ***	-6.22 ***	-5.74 ***	-6.08 ***	-5.35 ***
R × B		2.03 ***	1.78 ***	1.89 ***	1.62 ***	1.76 ***
R × G		0.63 *	0.63 *	0.63 *	0.81 **	0.75 **
R × F					0.47	
R × P			1.86 *	1.86 *	1.64 †	1.68 †
R × S			1.08 †	1.62 ***	1.25 *	1.63 **
R × A			1.19		1.34	
B × G		0.99 ***	0.99 ***	0.99 ***	1.26 ***	1.23 ***
B × F					0.65 **	0.79 ***
B × P					-0.02	
B × S			0.73		1.02 *	1.02 *
B × A			1.96 *	2.57 **	2.11 *	2.17 **
G × F					-0.40 †	-0.31
G × P					0.66 †	0.64 †
G × S					-0.83 **	-1.04 ***
G × A					-0.44	
F × P					0.48	
F × S					-0.65 *	-0.62 **
F × A					-0.18	
P × S			0.80 **	0.80 **	1.19 **	0.91 **
P × A					-0.41	
S × A		3.69 ***	3.44 ***	3.59 ***	3.39 ***	3.51 ***
LR (<i>Likelihood Ratio</i>)	348.7 ***	174.5 ***	126.9 †	129.9 †	98.4	105.6
ΔLR_{I-II} (df=4)		174.2 ***				
ΔLR_{II-III} (df=6)			47.6 ***			
ΔLR_{IV-III} (df=2)				3.0		
ΔLR_{II-IV} (df=4)				44.6 ***		
ΔLR_{IV-V} (df=13)					31.5 ***	
ΔLR_{VI-V} (df=7)						7.2
ΔLR_{IV-VI} (df=6)						24.3 ***

†) $p < 0.15$, *) $p < 0.10$, **) $p < 0.05$, ***) $p < 0.01$ i khi-kvadrat-tester for parameterestimerer, *Likelihood Ratio* og differanser mellom aktuelle *Likelihood Ratios* (ΔLR).

Modell II spesifiserer i grovt de sammenhengene som ble funnet i faktoranalysen basert på ϕ -korrelasjoner (tabell 3a og 3b, venstre halvdel), dvs. at det er sammenheng i inkluderingstilbøyelighet mellom rusbehandling og boligvirkemidler ($R \times B$), rusbehandling og gjeldsrådgivning ($R \times G$), boligvirkemidler og gjeldsrådgivning ($B \times G$) og støttekontaktordning og assistanse/avlastning og ($S \times A$). Også denne modellen gir en utilstrekkelig tilpasning til observerte data, men fanger allikevel opp de spesifiserte sammenhengene. Modellene III og IV spesifiserer i tillegg de sammenhengene som ble fremhevet i faktoranalysen basert på tetrakoriske korrelasjoner (tabell 3a og 3b, høyre halvdel). Modell III gir en akseptabel tilpasning til data ($LR=126,9$, $p>0,10$), men ikke alle de (noe vilkårlige) spesifiserte sammenhengene er signifikante (dvs. rusbehandling-assistanse/avlastning og boligvirkemidler-støttekontaktordning), og en enklere modell som utelater disse (modell IV) gir også en tilstrekkelig god tilpasning til data og den gir ikke signifikant dårligere tilpasning enn den mer komplekse ($\Delta LR=3,0$, $p>0,15$). Dette betyr at faktoranalysen basert på tetrakoriske korrelasjoner i stort kan gi et fornuftig bilde av samordningsmønsteret i kommunene, mens dette ikke gjelder analysen basert på ϕ -korrelasjoner siden den ikke evner å fange opp signifikante og betydelige samordnings-effekter.

Modell V spesifiserer sammenheng i inkludering i NAV mellom alle par av tjenesteområder. På dette punktet kan det først være instruktivt å tenke seg muligheten der alle parameterestimater hadde kommet ut i samme størrelsesorden og som like signifikante. Det hadde betydd at inkludering av et hvilket som helst tjenesteområde i NAV hadde hatt en tendens til å gå sammen med en viss økning i oddsen for å inkludere et hvilket som helst annet tjenesteområde uavhengig av hvilket tjenestepar man så på – med andre ord en situasjon der en fullstendig tjenestepakke til en viss grad legges inn i NAV sammen eller også holdes utenfor. Holder vi samordningspotensialet med de obligatoriske NAV-områdene utenfor, trenger ikke *samordningen* lide systematisk i ert slikt bilde: Enten går et visst monn av det ”frivillige” tjenestespekteret inn i NAV eller så holdes det i samme monn utenfor.

Mønsteret som fremkommer i kolonne V er imidlertid et helt annet. Variasjonen i parameterestimater er stor, med enkelte sammenhenger som svært høye – som kommenteres mer inngående nedenfor – andre er mindre og insignifikante og atter andre er negative og signifikante. Det ses også at modellen gir en god tilpasning til data ($LR=98,4$, $p=0,50$), og en signifikant bedre tilpasning enn modellene som er inspirert av faktoranalysene (med tetrakoriske korrelasjoner). Igjen kan man søke å forenkle modellen ved å utelate insignifikante effekter, og som ses i kolonne VI er en slik modell ikke signifikant dårligere tilpasset data enn den mer omfattende modell V ($\Delta LR=7,2$, $p>0,15$). Hovedinntrykket er altså at de fleste sammenhenger er positive, men at de varierer i størrelse og at enkelte sammenhenger også er signifikant negative. Det er også slik at det som kun ble antydnet som sammenhenger i faktoranalysene her kommer ut som klart signifikante effekter. Spesielt kan en merke seg at det er en signifikant tendens til at inkludering i NAV av gjeldsrådgivning og flyktningetjeneste går sammen med en *reduksjon* i tilbøyeligheten til å inkludere støttekontaktordning – som sett ved de negative parameterestimaterne for hhv. $G \times S$ og $F \times S$.

Til sist må også størrelsen på parameterestimaterne vurderes. For det første skal det påpekes at parameterestimaterne stort sett er av samme størrelsesorden i ulike spesifikasjoner (over

modell II-VI). Effektmålene er imidlertid vanskelige å tolke på en rettfrem måte, siden de, som sagt, kommer i form av log(odds-ratio).³³ En mulighet er å ta tak i en gruppe uten en bestemt tjeneste (Z) i NAV, legge til grunn en viss andel med et bestemt trekk hva gjelder inkludering av en annen enkelt tjeneste (Y) og så beregne økningen eller reduksjonen i andelen som har Y inkludert ut fra parameterestimaterne. For eksempel kan dette dreie seg om en gruppe uten boligvirkemidler inne i NAV der 40 prosent, dvs. en odds på $40/60=0,67$, allikevel inkluderer rusbehandling. Dersom det legges til grunn at $\lambda^{RB} \approx 1.8$ (fra tabellen) og at boligvirkemidler inkluderes for kommunene i denne gruppen, forventes dermed at oddsen for å inkludere rusbehandling stiger til $0,67 \cdot \exp(1,8) \approx 4,0$, dvs. at andelen som inkluderer rusbehandling innenfor denne gruppen ventes å stige til $P=4,0/(1+4,0) \cdot 100$ prosent=80 prosent. Dette er altså en betydelig effekt. Selv om andre parameterestimer fra tabellen kan ses i forhold til dette eksempelet, kan det være verdt å illustrere ulike prosenteffekter på denne måten for alle de funne sammenhenger. I tabell 5 vises derfor prosenteffekten på tilsvarende måte for de signifikante sammenhenger som ble funnet i kolonne VI, og der det legges til grunn hele grupper som ikke inkluderer i NAV den aktuelle tjenesten hvis effekter skal vurderes.³⁴

Inntrykket i tabell 5 er at det til dels er store effekter forbundet med det å inkludere enkelttjenesteområder når det gjelder tilbøyeligheten til å inkludere andre tjenester i NAV. De største effektene er for sammenhengene mellom rusbehandling på den ene siden og hhv. boligvirkemidler, psykiatritjenester og støttekontaktordning på den andre, for sammenhengen mellom boligvirkemidler og assistanse/avlastning samt for den innbyrdes sammenhengen mellom hjelpetiltakene (slik som også ses direkte av parameterestimaterne i tabell 4). En merker seg også at det for enkelte tjenester er effekter i retning av store forskjeller i tilbøyelighet for inklusjon i NAV mellom andre områder når førstnevnte inkluderes. Mest dramatisk er dette der det for den enkelte tjeneste femkommer både negative og positive sammenhenger med NAV-inkludering av andre områder: Mens inkludering av støttekontaktordning for den gruppen som legges til grunn gir en forventet økning i prosentandel som inkluderer boligvirkemidler eller rusbehandling på rundt 17 prosentpoeng, forventes samtidig at andelen som inkluderer gjeldsrådgivning synker med 25 prosentpoeng og at andelen som inkluderer flyktningetjeneste synker med 15 prosentpoeng. For en slik gruppe kommuner vil det altså være snakk om at en gruppe med behov for både spesielle hjelpetiltak og visse basistjenester kan vente at begge disse områdene til en viss grad inkluderes i NAV-samarbeidet. En annen gruppe med behov for de nevnte basistjenester og gjeldsrådgivning kan derimot vente at førstnevnte tjenester heller inkluderes i NAV, mens gjeldsrådgivning mer sannsynlig holdes utenfor. Man andre ord *kan* altså behovet for samordning av tjenester for den sistnevnte gruppen lide i en slik situasjon.

³³ Grunnen til dette er at det legges til grunn en rimeligere poisson-fordeling for cellefrekvenser (Anderton og Cheney 2004:289), noe som kan være fornuftig for tellevariabler av den typen vi har med å gjøre her.

³⁴ Dvs. $n=310-N^*$ for den aktuelle gruppen, der N^* er den N som er oppgitt i tabell 1.

Tabell 5: Forventede virkninger av å inkludere ulike kommunale tjeneste- og tiltaksområder. Observert prosentandel (P_0) som har ulike tjenester blant kommuner som *ikke* har tjeneste Z i NAV-kontoret, predikert prosentandel (P_1)* dersom tjeneste Z inkluderes og prosentdifferanse ($\Delta P = P_1 - P_0$).

	Z=R (rusbehandl.)			Z=B (boligvirkem.)			Z=G (gjeldsrådg.)			Z=F (flyktningetj.)		
	P_0	P_1	ΔP	P_0	P_1	ΔP	P_0	P_1	ΔP	P_0	P_1	ΔP
Rusbehandl.	-	-	-	51	86	35	72	84	13	77		
Boligvirkem.	40	79	40	-	-	-	64	86	22	72	85	13
Gjeldsrådg.	38	56	19	36	66	30	-	-	-	60		
Flyktningetj.	43			43	63	19	55			-	-	-
Psykiatritj.	2	9	7	6			7	13	6	8		
Støttekontakt	5	22	17	7	17	10	30	13	-17	28	18	-11
Ass./avlastn.	2			1	11	10	20			18		
	Z=P (psykiatritj.)			Z=S (støttekontakt)			Z=A (ass./avlastn.)					
	P_0	P_1	ΔP	P_0	P_1	ΔP	P_0	P_1	ΔP			
Rusbehandl.	79	95	16	76	94	18	78					
Boligvirkem.	76			71	87	16	73	96	23			
Gjeldsrådg.	57	72	15	62	36	-25	61					
Flyktningetj.	53			56	41	-15	55					
Psykiatritj.	-	-	-	8	17	10	10					
Støttekontakt	22	42	19	-	-	-	13	83	70			
Ass./avlastn.	15			3	51	48	-	-	-			

*) Predikert med utgangspunkt signifikante parameterestimer i modell VI i tabell 4.

Sammenfatning og diskusjon

I faktoranalyser og log-lineære analyser av sammenhengene mellom inkludering av i alt sju kommunale tjeneste- og tiltaksområder i det lokale NAV-kontoret finner man i stor grad positive sammenhenger. Det vil si at for et gitt tjenesteområde som kommunene frivillig kan legge inn i NAV-samarbeidet gjelder at inkludering av dette i NAV stort sett går sammen med også å inkludere andre tjenesteområder. Men selv om en positiv tilbøyelighet til å inkludere et gitt par av tjenesteområder i NAV sammen kun varierer noe fra det ene paret til det andre, finnes det også situasjoner der forskjellene blir enda mer dramatiske: Kommuner som inkluderer gjeldsrådgivning i NAV-kontoret har en tendens til *ikke* å inkludere støttekontaktordning (og omvendt). Samtidig går inkludering av gjeldsrådgivning og støttekontakt hver for seg sammen med det å inkludere rusbehandling og bolig. Om dette skyldes bevisste valg eller prioriteringer fra kommunenes side kan ikke avgjøres med de data som benyttes her. *Dersom* skillet mellom NAV-kontoret og den resterende kommuneforvaltningen er viktig for samordningen over disse tjenesteområdene, tyder mønsteret altså på at grupper som samtidig har behov for enten gjeldsrådgivning eller støttekontakt på den ene siden og bolig/rus-tjenester på den andre siden systematisk *kan* oppleve svært forskjellige tjenestekvalitet i ulike kommuner. I noen grad gjelder en tilsvarende konflikt mellom inkludering av flyktingetjenesten på den ene siden og inkludering av støttekontaktordning på den annen.

For det første trenger ikke dette bety at slike mulige prioriteringer er ufornuftige. Dersom grupper med behov for støttekontakt (plausibelt nok) har lite behov for gjeldsrådgivningstjenester (og omvendt), kan den ene gruppens andre samordningsbehov muligens håndteres innenfor to organisatoriske rammer (i kommunen og i NAV; kanskje fordi den ene gruppen er mindre ressurskrevende). For det andre er det ikke sikkert at samordning som sådan er det største problemet. Det kan vise seg at skillet mellom NAV og resten av kommunen i seg selv er betydelig i *politisk* forstand. Dersom ulike grupper forstås slik som gjøres her – ved deres behov for kombinasjoner av ulike tjenester – viser analysene at like grupper systematisk møter ulike forvaltninger i ulike kommuner. Selv om organiseringen av sosialtjenesten alltid har variert fra den ene kommunen til den andre, kan dette være urovekkende all den tid NAV-reformen nettopp *fremheves* som en *organisatorisk* reform: Selv om en slik gruppe det er snakk om her muligens *behandles* likt i ulike kommuner, på tross av forskjellige forvaltninger, eller også i noen grad kan nyte godt av samordnede tjenester *i eller utenfor* NAV, møter den ikke som i slagordet ”én NAV-dør” men snarere et knippe distinkte dører.

Referanser

- Anderton, D. L. og E. Cheney (2004). "Log-Linear Analysis", i A. Bryman og D. Cramer (red.), *Handbook of Data Analysis*. London: Sage.
- Andreassen, T. A., I. Drange, T. Thune og L. C. Monkerud (2007). "På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen", *AFI-rapport 4*, Arbeidsforskningsinstituttet.
- Andreassen, T. A. og K. Reichborn-Kjennerud (2009). "Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor", *Notat 2*, Arbeidsforskningsinstituttet.
- AVL: LOV-2006-06-16-20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen ("NAV"-loven), tilgjengelig på www.lovdato.no <http://www.lovdato.no>.
- Bryman, A. og D. Cramer (2006). "Constructing Variables", i M. Hardy og A. Bryman (red.), *Handbook of data analysis*. London: Sage.
- Catell, R. B. (1966). "The scree test for the number of factors", *Multivariate Behavioral Research* 1: 245-276.
- Fimreite, A.-L. og K. Hagen (2009). "Partnerskapet mellom stat og kommune: velferdspolitikkenes territoriale dimensjon revisited?", *Tidsskrift for velferdsforskning* (kommer).
- Gorsuch, R. L. (1983). *Factor Analysis*. London: Lawrence Erlbaum Associates.
- Kim, J.-o. og C. W. Mueller (1978a). *Factor analysis: Statistical Methods and Practical Issues*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Kim, J.-o. og C. W. Mueller (1978b). *Introduction to Factor analysis: What It Is and How To Do It*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Kline, P. (1994). *An Easy Guide to Factor Analysis*. New York: Routledge.
- Knoke, D. og P. J. Burke (1980). *Log-linear models*. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.
- Langsether, Å., T. Hansen og J. Sørvoll (2008). "Fragmentert og koordinert: Organisering av boligsosialt arbeid i norske kommuner", *Rapport 18*, NOVA.
- LOST: LOV-1991-12-13-81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven), tilgjengelig på www.lovdato.no <http://www.lovdato.no>.

- Lægred, P., P. G. Roness og K. Rubecksen (2007). "Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway", *International Public Management Journal* 10: 387-413.
- Monkerud, L. C. (2008). "Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges?", *Discussion Paper 1*, Handelshøyskolen BI.
- Monkerud, L. C., J. Saglie og S. I. Vabo (2009). "Representantroller i et reformert lokaldemokrati", i J. Saglie (red.), *Det nære demokratiet - lokalvalg og lokal deltagelse*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- NOU (2004:13): *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver*.
- Nunnally, J. C. og I. H. Bernstein (1994). *Psychometric Theory*. New York: McGraw-Hill.
- Offerdal, A. og H.-E. Ringkjøb (2002). "Den omorganiserte politikaren", i O. Bukve og A. Offerdal (red.), *Den nye kommunen*. Oslo: Det norske samlaget.
- Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2006), se <http://www.ks.no/upload/80414/NyRammeavtaleNAV.pdf>.
- Risa, K. (2007). "NAV og det kommunale sjølvstyret", *Stat & Styring* 2: 10-15.
- St.meld. nr. 9 (2006-2007): *Arbeid, velferd og inkludering*, se <http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20062007/009/PDFS/STM200620070009000DDPDFS.pdf>.
- Tabachnick, B. G. og L. S. Fidell (2007). *Using multivariate statistics*. Boston: Pearson/Allyn & Bacon.

Appendiks 1: Tilleggstabeller og -figurer

Tabell A1: Antall og prosentandel av kommuner med etablert NAV-kontor pr. 31. mars 2009. Etter fylke.*

	Antall kommuner	Antall kommuner med NAV-kontor	Prosent
Østfold	18	12	66.7
Akershus	22	14	63.6
Hedmark	22	15	68.2
Oppland	26	19	73.1
Buskerud	21	16	76.2
Vestfold	14	12	85.7
Telemark	18	13	72.2
Aust-Agder	15	13	86.7
Vest-Agder	15	10	66.7
Rogaland	26	19	73.1
Hordaland	33	22	66.7
Sogn og Fjordane	26	18	69.2
Møre og Romsdal	36	22	61.1
Sør-Trøndelag	25	22	88.0
Nord-Trøndelag	24	19	79.2
Nordland	44	30	68.2
Troms	25	19	76.0
Finnmark	19	14	73.7

*) Kommunene utenom Oslo (der 11 av 15 bydelskontorer pt. er etablert). Trondheim og Satavanger har etablert alle sine bydelskontorer (fire i hver kommune) , mens Bergen har etablert fem av åtte bydelskontorer. Bergen er i oversikten regnet med som kommune med NAV-kontor.

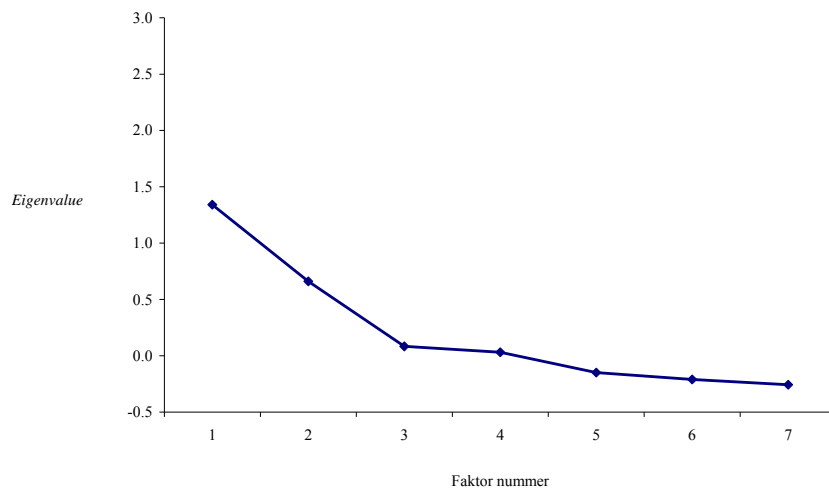
Tabell A2: Tjeneste- og tiltaksprofiler ved NAV-kontorene pr. 31. mars 2009 (N=310).

Rusbehandl.	Boligvirkem.	Gjeldsrådg.	Flyktningetj.	Psykiaritj.	Barneverntj.	Støttekontakt	Ass./avlastn.	Omsorgslønn	Ant. tj. og tilt.	Ant. komm.
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	21
1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	3
0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	8
0	0	1	0	0	1	0	0	0	2	1
0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	1
0	0	1	1	0	0	0	0	0	2	2
0	1	0	1	0	0	0	0	0	2	3
1	0	0	1	0	0	0	0	0	2	6
0	1	1	0	0	0	0	0	0	2	7
1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	12
1	0	1	0	0	0	0	0	0	2	15
1	0	0	0	0	0	1	1	0	3	1
1	0	0	1	0	1	0	0	0	3	1
1	1	0	0	0	0	0	1	0	3	1
1	1	0	0	0	1	0	0	0	3	1
0	1	1	0	0	0	1	0	0	3	2
1	0	1	0	0	0	1	0	0	3	2
1	0	1	1	0	0	0	0	0	3	6
0	1	1	1	0	0	0	0	0	3	9
1	1	0	0	0	0	1	0	0	3	9
1	1	1	0	0	0	0	0	0	3	21
1	1	0	1	0	0	0	0	0	3	41
1	0	1	0	1	1	0	0	0	4	1
1	0	1	1	1	0	0	0	0	4	1
1	1	0	0	1	0	1	0	0	4	1
1	1	0	1	0	0	0	1	0	4	1
1	1	1	0	0	0	1	0	0	4	1
1	1	1	0	0	1	0	0	0	4	1
1	1	1	0	1	0	0	0	0	4	1
1	0	0	1	1	0	1	0	0	4	2
1	1	0	0	0	0	1	1	0	4	2

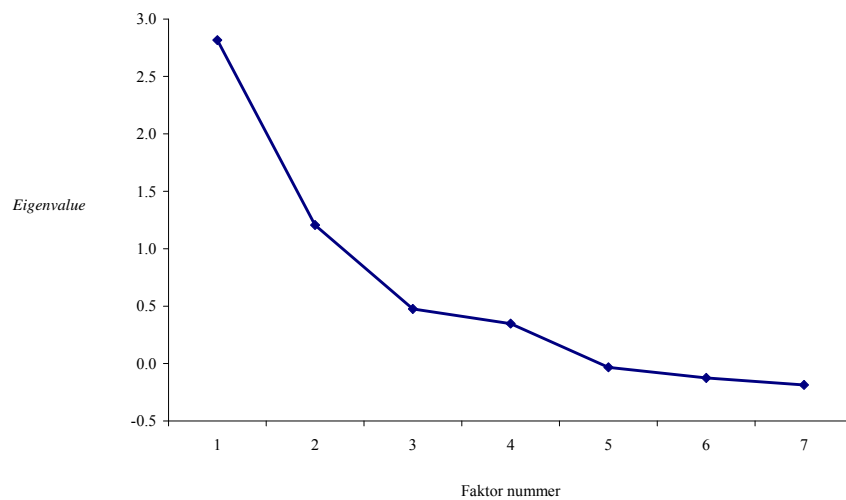
Tabell A2 forts.: Tjeneste- og tiltaksprofiler ved NAV-kontorene pr. 31. mars 2009 (N=310).

Rusbehandl.	Boligvirkem.	Gjeldsrådg.	Flyktningetj.	Psykiatritj.	Barneverntj.	Støttekontakt	Ass./avlastn.	Omsorgslønn	Ant. tj. og tilt.	Ant. komm.
1	1	1	0	0	0	0	1	0	4	2
1	1	0	1	1	0	0	0	0	4	3
1	1	0	1	0	0	1	0	0	4	7
1	1	1	1	0	0	0	0	0	4	47
0	1	1	0	1	0	1	0	1	5	1
1	1	0	0	1	0	1	1	0	5	1
1	1	0	1	0	0	0	1	1	5	1
1	1	0	1	0	1	0	1	0	5	1
1	1	0	1	1	0	1	0	0	5	1
1	1	1	0	1	0	1	0	0	5	1
1	1	0	0	0	0	1	1	1	5	2
1	1	1	1	0	1	0	0	0	5	2
1	1	1	0	0	0	1	1	0	5	3
1	1	0	1	0	0	1	1	0	5	4
1	1	1	1	0	0	1	0	0	5	5
1	1	1	1	1	0	0	0	0	5	12
1	1	0	0	1	0	1	1	1	6	1
1	1	0	1	0	1	1	1	0	6	1
1	1	0	1	1	0	1	1	0	6	1
1	1	1	1	1	0	1	0	0	6	1
1	1	0	0	0	1	1	1	1	6	3
1	1	0	1	0	0	1	1	1	6	3
1	1	1	1	0	0	1	1	0	6	3
1	1	1	0	0	0	1	1	1	6	5
1	1	0	1	1	0	1	1	1	7	1
1	1	1	0	0	1	1	1	1	7	1
1	1	1	0	1	0	1	1	1	7	1
1	1	1	0	1	1	1	1	0	7	1
1	1	1	1	0	1	1	0	1	7	1
1	1	1	1	0	1	1	1	0	7	2
1	1	1	1	0	0	1	1	1	7	5
1	1	0	1	1	1	1	1	1	8	1

Figur A1: Scree-plot for *principal factor* -faktorer basert på korrelasjoner (ϕ) fra tabell 2a.



Figur A2: Scree-plot for *principal factor* -faktorer basert på korrelasjoner (r_{tet}) fra tabell 2b.



Tabell A3: Faktoranalyser av sammenhengen mellom inkludering av ulike kommunale tjeneste- og tiltaksområder i NAV-samarbeidet (N=310). *Principal factors* med *Quartimin* -rotasjon. Strukturmatrise. Korrelasjoner.

	Analyser basert på korrelasjoner (ϕ) fra tabell 2a		Analyser basert på tetrakoriske korrelasjoner (r_{tet}) fra tabell 2b			
	F ₁	F ₂	F ₁	F ₂	F ₃	F ₄
Assist./avlastn.	0.71	0.08	0.95	-0.11	0.29	-0.11
Støttekontakt	0.73	0.10	0.85	-0.17	0.48	-0.19
Bolig	0.27	0.57	0.74	0.52	0.35	0.33
Rus	0.26	0.54	0.66	0.41	0.65	0.29
Gjeldsrådg.	-0.10	0.40	0.02	0.83	0.24	0.12
Psykatri	0.13	0.19	0.24	0.19	0.64	0.18
Flyktning	-0.07	0.17	-0.01	0.08	0.13	0.63

Appendiks 2: Koder og merknader for aktuelle variabler fra Handelshøyskolen BIs *Avtalearkiv*

Variabel	Verdier	Merknad
R: Rusbehandling i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at rusbehandling skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST kap 6 og/eller "rusbehandling" el. i avtaletekst
B: Boligvirke- midler i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at boligvirkemidler skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §3-4 og/eller §4-5 eller "boligvirkemidler" el. i avtaletekst
G: Gjeldsråd- givning i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at gjeldsrådgivning skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til gjeldsordningsloven og/eller "gjeldsrådgivning" el. i avtaletekst
F: Flyktninge- tjeneste i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at flyktningetjeneste skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til introduksjonsloven og/eller "introduksjonsordningen"/ "flyktningetjenesten" el. i avtaletekst
P: Tiltak overfor pers. med psykiske lidelser i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at tiltak overfor pers. med psykiske lidelser skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	"psykiatri"/"psykiske lidelser" el. i avtaletekst
Bv: Barnevern i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at barneverntjenester skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til barnevernloven og/eller "barnevern" el. i avtaletekst
S: Støttekontakt- ordning i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at støttekontakt skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §4-2c og/eller "støttekontakt" el. i avtaletekst
A: Assistanse/av- lastning i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at ordninger for assistanse og avlastning skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §4-2a,b og/eller "assistanse", "avlastning" el. i avtaletekst
O: Omsorgslønn i NAV	= 1 dersom avtalen spesifiserer at omsorgslønn skal tilbys av NAV-kontoret, 0 ellers	Henvisning til LOST §4-2d og/eller "omsorgslønn" el. i avtaletekst

Bis forskningsrapporter/Research Reports

Rapportene kan bestilles fra våre hjemmesider www.bi.no/forskning.
Eller direkte fra Akademika Nydalen, tlf. 23 21 53 65.

The reports may be ordered on our homepage www.bi.no/research. Or from the bookstore Akademika Nydalen, phone +47 23 21 53 65.

2009

- 4/2009 *Lars Chr. Monkerud:*
Tjeneste- og tiltaksprofiler ved det lokale NAV-kontoret: Den nye arbeids- og velferdstjenesten i - og utenfor - NAV
Kr 100
- 3/2009 *Rikke Nielsen, Lena E. Bygballe og Torger Reve:*
Når nedgangen rammer: En studie av omstillingsstrategier i den norske byggenæringen i kriseåret 2009
Kr 100
- 2/2009 *Atle Midttun (Ed.)*
Strategic CSR Innovation. Serving Societal and Individual Needs
Kr 150
- 1/2009 *Anne Espelien og Torger Reve:*
Bygg-, anlegg- og eiendomsnæringens betydning for Norge – vekst og lønnsomhet (1998-2007)
Kr 150

2008

- 6/2008 *Gøran Persson, Leif-Magnus Jensen, Erna Senkina Engebretsen, and Bente Flygansvær:*
Distribution Networks in Transition
kr 300
- 5/2008 *Peder Inge Furseth og Elisabeth Samuelsen:*
Utvikling av multikanalstrategi: Betydning av sømløshet og samspill mellom distribusjonskanaler
Kr 300
- 4/2008 *Carl Arthur Solberg og Ole Helge Lien:*
Globalisering av banknæringen: Effekter på norske banker og den norske banknæringen
Kr 150
- 3/2008 *Catherine B. Arnesen og Kåre Hagen:*
Fra vesen til virksomhet: Et tilbakeblikk på erfaringene med fristilte statlige virksomheter
Kr 150
- 2/2008 *Gabriel R.G. Benito, Sverre A. Christensen, Randi Lunnan, Sverre Tomassen:*
Fra operativ til strategisk internasjonalisering: En studie av store norske selskapers utflytting av divisjonshovedkontorer
Kr 150
- 1/2008 *Terje Gaustad:*
Private film financing. Gains and losses in the Norwegian film sector
Kr 100

2007

- 6/2007 *Dag Morten Dalen, Espen R Moen, Christian Riis:*
Regulering av fjernvarme. Utredning for Olje- og energidepartementet
Kr. 150
- 5/2007 *Anne Espelien og Torger Reve:*
Hva skal vi leve av i fremtiden? En verdiskapende bygg-, anlegg- og eiendomsnæring
Kr. 150
- 4/2007 *Kristian Trosdahl:*
Sosialiseringsspøkelset - bare et knirk i trappen? Debatten om sosialisering og demokratisering av norsk forsikring 1915 – 1985
Kr. 250
- 3/2007 *Rune J. Sørensen m.fl.*
Omstilling og utvikling i norske kommuner. Mye skrik og lite ull?
Kr. 150
- 2/2007 *Thomas Sellevoll, Morten Huse, Cathrine Hansen:*
The Value Creating Board. Results from the "Follow-Up Surveys" 2005/2006 in Norwegian firms
Kr 200
- 1/2007 *Jan Erik Grindheim:*
Diakonale sykehus i helsesektoren.
Kr 100

2006

- 3/2006 *Peder Inge Furseth:*
Internett som innovativ salgskanal: Utfordringer og løsninger belyst av ledere i Oslo, London og San Fransisco.
Kr 200
- 2/2006 *Øyvind Bøhren, Richard Priestley and Bernt Arne Ødegaard:*
The Duartion of Equity Ownership at the Oslo Stock Exchange 1989-1999.
Kr 300
- 1/2006 *Per Ingvar Olsen og Jon Erland Lervik:*
Eierstyring, innovasjon og internasjonalisering i integrerte samvirkekonsern.
Kr 200