

Kapittel 11

FORUTSETNINGER FOR SKJØNNSMESSIG HANDLINGSROM I NAV

SAMMENDRAG

Sikring av den enkelte brukers rettigheter og bistandsbehov fordrer at veilederne i NAV har et visst handlingsrom til individuelle vurderinger. I dette kapitlet undersøker vi hvordan formelle organisatoriske forhold kan begrense eller øke dette handlingsrommet. Det empiriske grunnlaget er en spørreundersøkelse fra NAV-kontorene i Troms og Finnmark. Resultatene viser at de ansatte er motiverte, relativt tilfredse og føler tilhørighet til NAV. De opplever også et visst handlingsrom med tanke på ressurser og arbeidsformer. Dersom den enkelte ansatte opplever etterspørsel etter sin kompetanse, tillit og forventninger om å ta dette handlingsrommet i bruk, vil det kunne bidra til at NAVs brukerrettede arbeid og beslutninger oppfyller instansens samfunnsoppdrag om overgang til arbeid og økonomisk sikring.

INNLEDNING

NAVs brukere utgjør et mangfold av personer med ulike egenskaper, ressurser, utfordringer og behov. På de enkelte NAV-kontor er formålene om overgang til arbeid og økonomisk sikring (NAV-loven 2006, § 1) førende for de ansattes tjenesteutøvelse; hvordan medarbeidere utfører sitt oppfølgings- og/eller saksbehandlingsarbeid; og hvordan ledere tilrettelegger for at tjenestene utføres i tråd med formålene. NAV forvalter en rekke arbeidsrettede og økonomiske bistandsformer, og de ulike brukerne har ulike bistandsbehov for å komme i arbeid. En kan derfor anta at sikring av den enkelte brukers rettigheter og bistandsbehov fordrer at veilederne i NAV har et visst handlingsrom til individuelle vurderinger i form av skjønn.

Begrepe skjønn kan ha ulike betydninger i ulike kontekster. Et *rettsanvendelsesskjønn* innebærer å «fastlegge en regels innhold og anvendelse på det enkelte tilfelle», mens et *hensiktsmessighetskjønn* innebærer individuelle vurderinger i enkeltsaker for å komme fram til de mest hensiktsmessige løsningene (Graver, 2015, s. 238, 254). Hensiktsmessighetskjønnet kan være avgrenset til forvaltningsorganets mandat og bistandsformer, eksempelvis for å oppnå formålene om økonomisk trygghet og overgang til arbeid (NAV-loven 2006, § 1). Hensiktsmessighetskjønnet vil også kunne omfatte et *faglig skjønn*, gjennom vurderinger basert på faglige kunnskaper og metoder (Hanssen, Humerfelt, Kjellevoid, Norheim & Sommerseth, 2015). NAV-ansattes arbeidsoppgaver i form av saksbehandling, oppfølging og beslutninger som omhandler enkeltpersoners rettigheter og/eller plikter, skal være i tråd med gjeldende lovgivning (Grunnloven 1814, § 113). NAV-ansatte må derfor i sitt arbeid utøve rettsanvendelsesskjønn på ulike områder, for eksempel når de vurderer hvorvidt søkere oppfyller de gitte lovkriteriene for ulike ytelser og tjenester. Videre må de utøve hensiktsmessighetskjønn / faglig skjønn når de skal komme fram til hvilke(n) bistandsform(er) som mest mulig bidrar til å oppnå formålene om økonomisk sikring og overgang til arbeid for den enkelte bruker.

NAV forvalter lovverk med ulike grader av rom for skjønn, hvor skjønnsmessige bestemmelser skal gi større handlingsrom for individuelle løsninger basert på den enkelte brukers ressurser og behov, samt faglige hensiktsmessighetsvurderinger. På bakgrunn av resonnementet om at det er nødvendig med et visst rom for skjønn for å tilpasse tjenestene ut fra

brukes behov, og at lovkriteriene i visse saker fordrer bruk av skjønn, undersøker vi hvilke forhold som kan påvirke NAV-ansattes handlingsrom for individuelt skjønn i sitt arbeid. Temaet skjønnsmessig handlingsrom er interessant fordi i tillegg til at lovgivning setter visse rammer for dette handlingsrommet, er det tenkelig at også andre forhold påvirker NAV-ansattes skjønnsmessige vurderinger. For eksempel kan tommelfingerregler påvirke hvordan selve resonneringen foregår når en sak skal vurderes, heller enn faglige profesjonelle tenkemåter (Molander, 2013, s. 44–45). I tillegg kan ulike strukturelle forhold påvirke handlingsrommet som ansattes skjønn utøves i. I organisasjoner påvirkes atferd av en rekke formelle strukturelle forhold, slik som målstrukturer, organisasjonsstruktur, ulike former for koordinering og styring med videre, men også av organisasjonskultur, ledelse og omgivelsenes forventninger og krav (Scott & Davis, 2007). Selv om det altså er mange forhold som kan tenkes å påvirke handlinger i organisasjoner, velger vi i dette kapitlet å undersøke NAV-ansattes egne opplevelser av i hvilken grad formelle organisatoriske forhold begrenser eller øker handlingsrom for skjønnsutøvelse. Dette kapitlet er basert på statistisk analyse av data fra en spørreskjemaundersøkelse ved alle NAV-kontorene i Troms og Finnmark.

Dette kapitlet utgjør ett av forskningsarbeidene fra arbeidspakke 1: «Handlings- og løsningsdyktige NAV-kontor – forståelser av lokalt handlingsrom og ansvar ved arbeidsrettet bistand» i forskningsprosjektet Arbeidsinkludering, læring og innovasjon i NAV, som del av samarbeidet mellom UiT Norges arktiske universitet og NAV Troms og Finnmark. I antologien inngår ytterligere tre kapitler fra arbeidspakken: kapittel 7 om NAVs samarbeidsplikt som virkemiddel for arbeidsinkludering, kapittel 9 om NAVs brukermøter med flyktninger og unge voksne og kapittel 10 om tverrprofesjonell kompetanseutvikling i NAVs arbeidsrettede innsats.

HANDLINGSROMMET FOR INDIVIDUELT SKJØNN

Handlingsrommet for individuelt skjønn blir påvirket av ulike forhold. I ulike undersøkelser har NAV-ansatte fremholdt idealer som lovmessighet, forsvarlighet, formålstjenlighet og likebehandling, men også hvordan deres idealer begrenses av forhold som NAV-kontorets interne kultur, organinterne retningslinjer og instruksjoner, digitale løsninger samt kompetanse på veileder- og ledernivå (Kane, 2015, 2018, 2020). I arbeid med brukere med

komplekse behov, herunder unge voksne, innvandrere og brukere med psykiske problemer, har veiledere beskrevet hvordan begrensede tidsressurser samt sterkt fokus på aktivitet kan innskrenke deres handlingsrom for individuelle vurderinger og tilpasninger til den enkelte bruker (Bråthen, 2020; Kane & Köhler-Olsen, 2018; Maximova-Mentzoni, 2019; Åsheim, 2018). Molander (2013, s. 44–54) beskriver hvordan avgrensning og ansvarliggjøring av skjønn kan fremmes gjennom ulike mekanismer. «Strukturelle» mekanismer omfatter betingelser som fremgår av lovgivning og annet regelverk og slik fremviser forhåndsbestemte prosedyrer, mens «epistemiske» mekanismer omfatter betingelser som forbedrer den enkeltes resonnering før beslutninger tas. Her fokuserer vi på strukturelle mekanismer og spesielt hvorvidt formelle strukturelle organisatoriske forhold begrenser eller øker NAV-ansattes opplevelse av skjønnsmessig handlingsrom. Begrunnelsen for å undersøke disse forholdene er at organisasjonsforskningen har vist at slike strukturer styrer og begrenser handling i organisasjoner, og vi antar derfor at de organisatoriske variablene *formalisering*, *sentralisering* og *målorientering* er særskilt relevante vår undersøkelse (jf. Scott & Davies, 2014; Jacobsen & Thorsvik, 2019).

Grad av *formalisering* vil si i hvilken utstrekning organisasjoner bruker regler og rutiner for å oppnå målsettinger på områder som blant annet kvalitet, sikkerhet, produktivitet og kontroll. På den ene siden er funksjonen til regler og rutiner å sikre at aktivitetene i organisasjoner går «riktig for seg». Dette gir ansatte trygghet for hva de skal gjøre i ulike situasjoner, avklarer arbeidsfordeling og ansvarsforhold og sikrer likebehandling og rettssikkerhet. Dersom regler og rutiner endres i takt med erfaringer fra praksis, spiller de også en vesentlig rolle i organisasjonslæring. På den andre siden kan regler og rutiner føre til mindre fleksibilitet og handlingsrom for skjønnsutøvelse. I møte med nye og komplekse situasjoner kan de være til hinder for å finne nye, tilpassede løsninger (Kirkhaug, 2010, s. 433; Jakobsen & Thorsvik, 2014, s. 107, 186).

Grad av *sentralisering* handler om hvordan myndighet til å fatte beslutninger er plassert i organisasjonens hierarkiske nivåer. Høy grad av sentralisering vil si at beslutninger i mange typer saker er plassert høyt opp i hierarkiet. Lav grad av formalisering betyr at beslutninger tas langt nede i hierarkiet. Konsekvensene av høy grad av sentralisering er mange av de samme som ved høy grad av formalisering. Det kan gi tydelige signaler om hvordan arbeidet skal utføres, klare ansvarsforhold, forutsigbarhet og

likebehandling, noe som er viktige momenter i offentlige organisasjoners (som NAV) ivaretagelse av rettssikkerhet. Samtidig gir det mindre fleksibilitet og handlingsrom for skjønnsanvendelse i den enkelte sak. På den andre siden vil lav grad av sentralisering kunne gi større handlingsrom for tilpasninger, det vil si at den ansatte i større grad kan bestemme selv hvordan arbeidsoppgavene skal løses. Samtidig vil dette kunne føre til uforutsigbarhet og ulik praksis i liknende saker. Profesjonelle organisasjoner kjennetegnes gjerne av lav sentralisering. I slike organisasjoner, for eksempel sykehus, skal rekruttering av personell med høy kompetanse likevel sikre at løsningene som besluttes på de laveste nivåene i organisasjonen, er de best mulige, ved at de bygger på profesjonell skjønnsutøvelse heller enn styring ovenfra (Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 88–90; Scott & Davies, 2014; Mintzberg, 1979; Kirkhaug, 2010).

Målorientering handler på den ene siden om i hvilken grad målene for det daglige arbeidet er tydelige og godt kommunisert i organisasjonen, og i hvilken grad de ansatte opplever at det er en tydelig sammenheng mellom målene de har for sitt daglige arbeid, og de mer overordnede målene for avdelingen og organisasjonen de er ansatt i. Dimensjonene ved mål i organisasjoner er flere, ikke minst vil mål kunne være veiledende og motiverende. Her er vi først og fremst opptatt av å undersøke hvorvidt målene for arbeidet er klare og konkrete nok til at ansatte opplever dem som oppnåelige og egnet for evaluering av arbeidets resultater, og om det er sammenheng mellom målene på organisasjonens hierarkiske nivåer. Som for *formalisering* og *sentralisering* over antar vi at *målorientering* er med på å ramme inn mulighetsrommet for skjønnsutøvelse i de NAV-ansattes daglige arbeid, og at høy grad av disse variablene vil redusere rommet for skjønnsutøvelse (Scott & Davies, 2014; Ritz, 2009; Jacobsen & Thorsvik, 2019, s. 37–41).

I tillegg til de formelle trekkene ved NAVs organisering, slik som *formalisering*, *sentralisering* og *målorientering*, kan vi ut fra teorien om kulturelt passende handlinger (logic of appropriateness) i organisasjoner (March & Heath, 1994; March & Olsen, 1989) forvente at den kulturelle konteksten i NAV representerer forventninger om hva som bør gjøres i ulike situasjoner, og hvordan. Dette innebærer at ansatte vil handle ut fra etablerte forventninger om «hvem man er» og «hva man gjør» i ulike situasjoner. Den lokale kulturelle konteksten vil dermed kunne representere for eksempel sterke eller svake forventninger til faglig skjønnsutøvelse,

regelorientering, konsekvensorientering med videre. Også forhold som tilgang til informasjon, sammensetning av aktører, ressurser, kapasitet og tid påvirker handlinger og beslutninger i NAV (Cohen, March & Olsen, 1972; Scott & Davis, 2014). Selv om vi ikke undersøker alt vi nevner her, er dette likevel forhold som er viktige å være oppmerksomme på. Det kan nemlig godt tenkes at forklaringer på variasjon i NAV-ansattes opplevelse av rom for skjønn ligger utenfor det vi har spurt de ansatte i NAV om i denne studien.

Områder for utøvelse av skjønn i organisasjoner kan variere. Caza (2012) har utviklet en spesifikk teori om rom for skjønn og definerer rom for skjønn som frihet i, eller graden av kontroll over, ens eget arbeid i organisasjoner. Caza identifiserer flere ulike områder der organisasjonsmedlemmer har større eller mindre rom for skjønn (2012, s. 153–156). I dette kapittelet undersøker vi følgende fire av disse områdene:

1. *Innsats*, det vil si den enkeltes rom for selv å bestemme hvor mye innsats som ytes for å utføre de oppgavene som forventes utført;
2. *Mål*, hvilke mål man velger å forfølge, hvorvidt den enkelte kan gjøre valg om hva de prøver å oppnå;
3. *Teknisk*, om hva slags atferd som kreves for å fullføre ens arbeid når målet er bestemt;
4. *Støtte*, ethvert organisasjonsmedlems rom for å bestemme om, når og hvordan man støtter andre organisasjonsmedlemmer i sitt arbeid (og motsatt).

Caza (2012) argumenterer videre for at avhengig av hvor i organisasjonen og dens hierarki den ansatte er plassert, vil opplevelsen av disse områdene for skjønn kunne variere.

Denne teorigjennomgangen viser at medlemmer i organisasjoner utøver sitt arbeid innenfor et mangfold av påvirkningsfaktorer, og ut fra dette er det interessant å undersøke hvilke forhold som påvirker det skjønnsmessige handlingsrommet for NAV-ansatte på ulike nivåer.

Som nevnt over velger vi her å undersøke i hvilken grad formelle organisatoriske forhold som formalisering, sentralisering og målorientering begrenser eller øker NAV-ansattes opplevelse av handlingsrom for skjønnsutøvelse. På denne bakgrunnen vil vi teste følgende hypotese:

«De organisatoriske variablene *formalisering, sentralisering og målorientering* har negativ sammenheng med NAV-ansattes opplevelse *av rom for skjønn.*»

Med negativ sammenheng mener vi at når forekomsten av disse organisatoriske variablene øker, så blir rommet for skjønn mindre.

I tillegg til variablene som inngår i den ovennevnte hypotesen, er det flere andre variabler som er interessante å inkludere i vår undersøkelse. For det første kan *utdanningsnivå* og *erfaring* virke inn på opplevelsen av formelle organisatoriske trekk. Erfarne ansatte vil for eksempel i større grad kunne oppleve rom for skjønn i situasjoner som mindre erfarne ansatte i større grad opplever som styrt (Kirkhaug, 2010). For det andre kan ansatte med profesjonelle trekk som *høyere utdanning* og *høy indre motivasjon* være mindre mottakelige for ytre påvirkning og kontroll, og indre motiverte ansatte med *høy jobbtilfredshet* er tilbøyelige til å yte mer i jobben (Perry & Hondeghem, 2008; Kuvaas & Dysvik, 2016; Grant, 2008; Finlay, Martin & Roman, 1995; Hackman & Oldham, 1975). Andersen (2009) konkluderer med noe av det samme og påpeker at dersom formell styring og kontroll blir for sterk, vil profesjonelle verdier og standarder kunne fortrenses. I NAV vil dette for eksempel kunne innebære at ansatte som ellers ville jobbet etter egen fagkompetanse og indre motivasjon, resignerer og nøyer seg med å oppfylle formelle minimumskrav. For det tredje er variabelen *organisasjonstilhørighet* interessant fordi den indikerer hvor sterk tilknytning de ansatte har til NAV, eller identifiserer seg med NAV, og slik sett er tilbøyelige til å arbeide for det som er i NAVs interesse (Kuvaas, 2006; Vandenabeele, 2009; Allen & Meyer, 1990).

METODE

For å undersøke vår hypotese utformet vi en nettbasert spørreundersøkelse ved hjelp av Nettskjema (Nettskjema.no). Alle ansatte i NAV-kontorene (N = 567) i Troms og Finnmark¹ fikk invitasjon om å delta i undersøkelsen, tilsendt sine e-postadresser på jobb. E-postadressene fikk vi av NAV. Det ble sendt tre påminnelser etter første invitasjon, og undersøkelsen ble omtalt i et internt nyhetsbrev med oppfordring om å delta. 222 NAV-ansatte (39 %) i de to fylkene besvarte undersøkelsen. Selv om 39 % er en relativt lav svarandel, utgjør besvarelsene vi har fått inn, reell

¹ Fusjonert til ett fylke fra 1.1.2020.

informasjon fra dem som har besvart, og siden respondentene er ansatt på ulike nivåer i NAV, vurderer vi at resultatene og våre drøftinger har en viss overføringsverdi.

Samtlige spørsmål, foruten de demografiske, er besvart på en skala fra 1 = i svært liten grad / helt uenig / aldri til 5 = i svært stor grad / helt enig / svært ofte. De fleste variablene er i utgangspunktet planlagte indekser, det vil si at det for hver variabel inngår flere enkeltspørsmål.² For å finne ut om det er vesentlige forskjeller mellom ulike grupper av respondenter, slik som statlig eller kommunalt ansatte, kommunestørrelse og utdanningsnivå, har vi sammenliknet gjennomsnittet på flere variabler og testet eventuelle forskjeller statistisk.³ Hypotesen er testet ved hjelp av regresjonsanalyse, en metodikk som tester sammenhenger, eller korrelasjoner, mellom den uavhengige og den avhengige variabelen i hypotesen.⁴ Forskjeller i gjennomsnitt mellom grupper, og korrelasjoner, er signifikante på 0,05-nivå, det vil si at det er 95 % sannsynlighet for at resultatene skyldes egenskaper i datamaterialet og ikke tilfeldigheter (Field, 2009).

Vi valgte å inkludere samtlige ansatte på NAV-kontorene i Troms og Finnmark i spørreundersøkelsen, uten å spesifisere respondenter ut fra ansvarsområder og arbeidsoppgaver. Dette valget er begrunnet i at NAVs samfunnsansvar for arbeidsinkludering gjelder alle NAV-ansatte; veiledere gjennom sin arbeidsrettede brukerkontakt og ledere gjennom sine prioriteringer og organisatoriske tilrettelegging. Prosjektet er godkjent av Norsk senter for forskningsdata, med ref.nr. 541864.

Siden alder, utdanning, ansiennitet og organisatorisk plassering kan ha betydning for opplevelsen av rom for skjønn, var det ønskelig å ha med disse variablene. For å begrense det indirekte personidentifiserende potensialet ble svaralternativene på disse variablene utformet som intervaller. Med samme begrunnelse spurte vi ikke om geografisk plassering, men heller innbyggertall utformet som nokså vide intervaller. Respondentene ble informert om at dataene vil bli behandlet med full konfidensialitet, at

² Enkeltspørsmålene for hver planlagt indeks ble slått sammen etter faktoranalyse (PCA) med ortogonal rotering, med krav om reliabilitet på minst 0.7 (Cronbachs α) og faktorladninger på minst 0.4 på én dimensjon. Enkeltspørsmål som ikke oppfylte disse kriteriene, ble ekskludert fra indeksene og den videre analysen. Standardavvik, skjevhet og kurtosis ble også kontrollert, og samtlige enkeltspørsmål og indekser var innenfor konvensjonelle grenseverdier (Field, 2009).

³ Sammenlikninger av gjennomsnitt mellom grupperinger er gjort med ANOVA-testing. For å gjøre teksten mer lesbar er ikke frihetsgrad, F-verdi eller signifikansverdi oppgitt fortløpende når gruppene sammenliknes. Disse verdiene er imidlertid kontrollert og funnet i orden, med mindre noe annet er kommenteres spesielt (Field, 2009).

⁴ Hypotesen er testet med lineær multipl regresjon. Vi har valgt å ikke presentere den Bi-variant-analysen (Pearsons r) her siden den ikke tilfører noe vesentlig, og for å komprimere teksten noe.

det ikke vil bli formidlet noe fra prosjektet med direkte eller indirekte personidentifiserende informasjon, og at dataene oppbevares på en forsvarlig måte under og etter prosjektperioden.

Vår spørreundersøkelse inneholdt elleve variabler. I parentes følger stikkordsmessig oversikt over hva det ble stilt spørsmål om, og eventuelle referanser til tidligere publiserte spørsmål som har dannet grunnlag for vår oversetting og utforming av spørsmålene i undersøkelsen.

1. Demografi (alder, kjønn, utdanningsnivå, ansiennitet, statlig eller kommunalt ansatt, leder/ikke leder, kommunestørrelse)
2. Formalisering (i hvilken grad det er forekomst av prosedyrer, regler, rutiner, krav om skriftlig dokumentasjon, kontroll) (Kirkhaug, 2010)
3. Sentralisering (om det er behov for overordnet godkjenning, selvstendighet i beslutninger, klarhet i linjer, autoritet) (Richardson, Vandenberg & Blum, 2002)
4. Målorientering (om målene er tydelige, kommunisert til alle, grunnlag for evaluering av arbeid, og hvordan målene kan nås) (Ritz, 2009)
5. Jobbkraav (om arbeidsoppgavene krever mer enn egen kompetanse, krav til arbeidsinnsats, kapasitet til å utføre oppgaver) (Stevens, Philipsen & Diederiks, 1992; Yperen & Hagedoorn, 2003)
6. Motivasjon (om for eksempel prososial motivasjon, indre motivasjon og samfunnsmessig motivasjon (public service motivation)) (Grant, 2008; Vandenabeele, 2009; Yperen & Hagedoorn, 2003)
7. Organisasjonstilhørighet (for eksempel om du er «en del av familien» i NAV, det gir personlig mening å jobbe i NAV, du vil tilbringe resten av yrkeslivet i NAV (affective commitment)) (Allen & Meyer, 1990)
8. Jobbtilfredshet (om du er tilfreds med utviklingsmulighetene, oppgavene, lønnen, anerkjennelsen, jobbsikkerheten, det sosiale miljøet i NAV) (Finlay mfl., 1995; Hackman & Oldham, 1975)
9. Rom for skjønn (om du selv kan bestemme arbeidsinnsats, arbeidsutførelse, arbeidstempo, samarbeid med andre, praktiske forhold tilknyttet arbeidet) (Caza, 2012)
10. Jobbutførelse (om du yter ekstra innsats, er hardtarbeidende, leverer kvalitet, holder høyt faglig nivå i arbeidet) (Vandenabeele, 2009)
11. Produktivitet (Brewer & Selden, 2000; Rainey & Steinbauer, 1999; Ritz, 2009)

Variablene over består altså av konkrete spørsmål vi har stilt ansatte i NAV i et spørreskjema. Under skal vi først se hva gjennomsnittet ble for alle respondentene samlet på hver variabel, samt at vi for hver variabel også sammenlikner gjennomsnittsverdiene for ulike grupper basert på bakgrunnsvariabler som utdanningsnivå, kommunalt eller statlig ansatte, leder eller ikke leder, kommunestørrelse med videre. Deretter vil vi se på sammenhengen mellom variablene i vår hypotese.

RESULTAT AV SPØRREUNDERSØKELSEN

Under presenterer vi resultatene fra vår spørreundersøkelse. Først ser vi nærmere på gjennomsnittsverdiene på de enkelte variablene. Disse resultatene beskriver hvordan våre respondenter opplever noen sider av sin arbeidssituasjon i NAV, for eksempel om de er tilfredse med jobben sin, om de er motiverte, og så videre. Variablene formalisering, sentralisering, målorientering og rom for skjønn sier noe om hvordan de ansatte opplever formelle organisatoriske forhold. Vi sjekker også ut om det er forskjeller i slike opplevelser på bakgrunn av de ansattes utdanningsnivå, alder og kjønn, samt hvorvidt de jobber på større eller mindre NAV-kontorer – altså om det er større eller mindre forekomst av våre variabler i visse grupper av ansatte eller i visse deler av NAV som organisasjon.

Til sist i denne resultatdelen presenterer vi resultatene av nærmere undersøkelser av eventuelle sammenhenger mellom variablene i hypotesen nevnt over. Er det slik at formalisering, sentralisering og målorientering reduserer rommet for skjønn? Vil vår hypotese bli bekreftet?

Analyse av variablene

Gjennomsnittsverdiene for bakgrunnsvariablene (se tabell 1 i vedlegget) viser at respondentenes alder ligger på vel 3, noe som tilsvarer mellom 41 og 50 år. 25 % av respondentene er menn, mens 75 % er kvinner. 58 % er ansatt i kommunen og 42 % i staten. 14 % av respondentene er ledere. Utdanningsnivået er i gjennomsnitt rundt 3, tilsvarende bachelornivå fra universitet eller høyskole. Ansettelsestid på 2,4 viser at tyngdepunktet ligger i kategorien 3–6 år, og at en viss andel har jobbet i mer enn 6 år. Kommunestørrelsen er i gjennomsnitt mellom 3000 og 10 000 innbyggere, med en del respondenter fra kommuner med over 10 000 innbyggere.

Variablene *indre motivasjon*, *samfunnsmessig motivasjon* og *jobbutførelse* scorer alle høyt (samtlige med gjennomsnitt rundt 4,2), noe som indikerer at de ansatte er motiverte i jobben, og at de vurderer sin egen jobbutførelse som god. *Organisasjonstilhørighet* (3,4) og *jobbtilfredshet* (3,5) scorer i gjennomsnitt noe lavere, men indikerer likevel et tyngdepunkt på den positive siden, og at de ansatte er relativt tilfredse og føler tilhørighet til NAV som organisasjon.

I hvilken grad opplever NAV-ansatte rom for skjønnsmessige vurderinger i utøvelsen av sitt daglige arbeid? Variabelen *rom for skjønn* ble operasjonalisert i spørsmål om for eksempel den enkeltes frihet til selv å velge hvilke ressurser som behøves, hvordan arbeidet skal utføres, og når, hvem de samarbeider med, med videre. Her er gjennomsnittet på 3,5, et resultat som indikerer at de ansatte opplever å ha et visst rom for skjønn i arbeidshverdagen. Resultatet er relativt stabilt på tvers av alder, ansatte i stat eller kommune og mellom ledere og øvrige ansatte. Det er en viss variasjon hva gjelder utdanningsnivå, kommunistørrelse og ansiennitet, men disse forskjellene er ikke signifikante.

Hva så med variablene som vi i hypotesen antok som organisatoriske forutsetninger for rom for skjønn? Gjennomsnittverdien på variabelen *formalisering* (3,6) tyder på at arbeidet til en viss grad preges av regler, rutiner og dokumentasjonskrav. Dette gjennomsnittet varierer i liten grad mellom ledere og øvrige ansatte, mellom kommunalt og statlig ansatte, ansiennitet og aldersgrupper. Unntaket er mellom utdanningsnivå, der de med lavere utdanning opplever formaliseringen som noe sterkere enn de med høyere utdanning. Disse forskjellene er tilnærmet signifikante.

Variabelen *sentralisering* scorer i gjennomsnitt relativt lavt (2,3) og indikerer at beslutninger bare i noen grad preges av styring fra sentrale instanser høyere opp i organisasjonen. Gjennomsnittet varierer svært lite mellom for eksempel kommunistørrelse, statlige eller kommunalt ansatte og alder. Men også her er det forskjeller mellom utdanningsnivåene, med samme tendens som for formalisering over. De med lavest utdanning opplever mer sentralisering (2,8) enn de med høyest utdanning (2,0). Forskjellene er imidlertid ikke signifikante.

Variabelen *målorientering* scorer relativt høyt (3,9) og indikerer at respondentene har klare mål for sitt arbeid. Dette er stabilt på tvers av alder, kommunalt eller statlige ansatte, ansiennitet i NAV og kommunistørrelse. Mellom utdanningsnivåene er det imidlertid en viss signifikant

variasjon mellom de med lavest utdanning (4,6) og høyest utdanning (3,7), altså samme tendensen som formalisering og sentralisering ovenfor. De med lavere utdanning opplever altså større målorientering enn de med høyere utdanning. Tross forskjellene er gjennomsnittet for de med lavest målorientering likevel å betrakte som relativt høyt. Målorienteringen er for øvrig signifikant noe høyere blant ledere (4,2) enn øvrige ansatte (3,8).

En annen variabel som er interessant i forbindelse med rom for skjønn, er *jobbkrav*. Denne handler for eksempel om i hvilken grad respondentene opplever samsvar mellom kompetansen de har, og arbeidsoppgavene, om de har kapasitet til å fullføre arbeidsoppgavene på en tilfredsstillende måte, og om de må yte ekstraordinær innsats for å få arbeidet gjort. Her er gjennomsnittsscoren 3,3. Dette indikerer at arbeidsoppgavene kompetanse- og kapasitetsmessig kan oppleves noe krevende. Resultatet er stabilt på tvers av ansiennitet i NAV, mellom kommunalt eller statlig ansatte og mellom ledere og øvrige ansatte. Gjennomsnittet på tvers av utdanningsnivå varierer, men med en noe uklar tendens. Ansatte med grunnskole eller bachelorutdanning (3,3) og ansatte med mastergrad eller høyere (3,1) opplever minst samsvar mellom henholdsvis kompetanse og kapasitet, og arbeidsoppgaver, mens de med videregående skole opplever mest samsvar (3,9). Forskjellene er signifikante.

Til sist ser vi at variabelen *produktivitet* har et gjennomsnitt på 3,5, noe som tyder på at de ansatte i hovedsak opplever produktiviteten i egen avdeling som relativt god. Resultatet er stabilt på tvers av ansatte i stat eller kommune og mellom ledere og øvrige ansatte. Det er noe signifikant variasjon på tvers av ansiennitet, der de med ansiennitet på inntil tre år vurderer egen avdeling som mer produktiv (4,0), enn de med ansiennitet mellom tre—seks år (3,4) eller mer enn seks år (3,4). Videre er det noe variasjon på tvers av utdanningsnivå og kommunestørrelse, men disse forskjellene er ikke signifikante.

Analyse av hypotesen

Som tidligere nevnt er hypotesen som testes: «De organisatoriske variablene *formalisering*, *sentralisering* og *målorientering* har negativ sammenheng med NAV-ansattes opplevelse av *rom for skjønn*.» I tillegg til variablene som inngår i hypotesen, inkluderer den statistiske modellen de

uavhengige bakgrunnsvariablene alder, kjønn, utdanningsnivå, motivasjon, organisasjonstilhørighet og jobbtilfredshet.

Når vi tester sammenhengene i hypotesen med multivariat analyse, viser resultatene at det bare er variablene *formalisering* og *sentralisering* som er signifikante, og at disse to variablene forklarer 21,5 % av variasjonen til den avhengige variabelen *rom for skjønn*. De øvrige variablene bidrar ikke.

I tråd med vår hypotese finner vi en negativ sammenheng mellom variablene sentralisering og rom for skjønn, altså at ansatte som opplever høy sentralisering (om det er behov for overordnet godkjenning, selvstendighet i beslutninger, klarhet i linjer, autoritet), opplever redusert rom for skjønn. Dette funnet bekrefter vår hypotese.

Motsatt av vår hypotese om en *negativ* sammenheng mellom variabelen formalisering og rom for skjønn finner vi en *positiv* sammenheng mellom disse variablene. Det betyr at ansatte som opplever høyere grad av formalisering, også opplever høyere grad av rom for skjønn. Denne delen av hypotesen bekreftes ikke.

Til sist finner vi altså ingen sammenheng mellom variablene målorientering og rom for skjønn. Denne delen av hypotesen bekreftes dermed heller ikke.

BEGRENSER ELLER ØKER FORMELLE ORGANISATORISKE FORHOLD HANDLINGSROMMET FOR SKJØNNsutøvelse I NAV?

Resonnementet bak vår hypotese om at organisatoriske variabler som formalisering, sentralisering og målorientering ville redusere rom for skjønn, er at forekomsten av disse variablene setter rammer for og styrer handling i organisasjoner (Scott & Davis, 2014). Høy forekomst av disse variablene antok vi i utgangspunktet vil innskrenke de ansattes frihet til å velge hvordan, når og med hvilke ressurser de løser sine arbeidsoppgaver. Resultatene viser en positiv sammenheng mellom variablene formalisering og rom for skjønn. Dette tyder på at ansatte som opplever høyere grad av formalisering, opplever større rom for skjønn enn de som opplever lavere grad av formalisering. Dette er motsatt av våre forventninger formulert i hypotesen.

Forklaringene på at denne delen av hypotesen ikke bekreftes, kan være flere. For det første kan det tenkes at visse formelle krav tydeliggjør arbeidsoppgavene og hvordan de skal løses. Regler, rutiner og dokumentasjonskrav danner rammer for arbeidet, eller rommet arbeidet (og skjønnsutøvelsen) foregår i. NAV-ansattes beskrevne idealer om lovmessighet, forsvarlighet og likebehandling (Kane, 2015, 2018, 2020) gjør seg også gjeldende her. Formalisering gjennom tydeliggjøring av de rettslige rammeverkene og kravene som stilles til tjenesteutøvelsen, kan slik antas å fremme disse idealene. For det andre viste analysen at de med lavere utdanning opplever større grad av formalisering enn de med høyere utdanning. Dette er et interessant funn fordi det sporer an til å diskutere forholdet mellom kompetanse, formalisering og rom for skjønn. Det kan tenkes at ansatte med lavere utdanning orienterer seg mer mot de formelle rammene i sitt arbeid enn de med lengre utdanning, fordi de med lengre utdanning er tryggere på sin egen kunnskapsbase. Andersen (2009) har vist at profesjonelle arbeidstakere er mindre mottakelige for eksterne insentiver, og at det heller er faglige og profesjonelle standarder som er styrende for deres daglige arbeid (utøvelse av profesjonelt skjønn). Dette ser imidlertid ut til å gjelde inntil en viss grense. Dersom de formelle kravene blir mange, kan de fortrenge profesjonelle idealer, og høyt utdannede ansatte kan miste motivasjonen og redusere sin innsats til et minimum av de formelle kravene (Perry & Hondeghem, 2008). Dette innebærer at faglig orienterte og indre motiverte ansatte, som ellers ville utnyttet rommet for skjønn til faglige vurderinger av brukernes behov, resignerer og heller velger å tilfredsstille minstekravene som stilles gjennom formelle regler og rutiner. Funnet av at det er en positiv sammenheng mellom formalisering og rom for skjønn, kan dermed ikke uten videre forstås som et argument for at økt formalisering øker rom for skjønn.

Poenget over om profesjonelle arbeidstakers holdning til formelle krav og profesjonelle faglige standarder er dessuten diskutabelt i NAV-sammenheng. Som vist i kapittel 10 i denne boken har veiledere i NAV variert faglig bakgrunn, herunder sosialfaglig, helsefaglig, juridisk, samfunnsvitenskapelig med videre. Betydningen av en solid faglig kunnskapsbase kan dermed tenkes å variere mye mellom de ulike utdanningsgruppene, der noen gruppers utdanning er mer relevant for NAVs brukerrettede arbeid enn andre. At våre funn tyder på at de med høyest utdanning i noen grad opplever mindre samsvar mellom egen kompetanse

og det arbeidsoppgavene krever, understøtter til dels dette resonnementet. Lai (2011) beskriver hvordan arbeidstakere som erfarer etterspørsel av sin kompetanse, i større grad opplever motivasjon, organisasjonstilhørighet og vilje til å forbli i sitt arbeidsforhold. I kapitlene 9 og 10 i denne antologien beskriver NAV-ansatte videre behovet for adekvat kompetanse særlig for å bistå brukere med komplekse behov, og forfatterne hevder at standardiserte prosedyrer ikke kan erstatte ansattes faglige skjønnsutøvelse.

At ansatte med høyere utdanning opplever mindre grad av formalisering, kan derfor ha sammenheng med at eksempelvis lovgivning og dokumentasjonskrav er en del av deres kompetansetilfang. Dermed kan det godt tenkes at selv ansatte med høyere utdanning har behov for og føler trygghet når de formelle rammene er tydelige. Dette kan være én viktig forklaring på funnet om at formalisering øker rommet for skjønn. Om man leser NAVs kompetansestrategi (NAV, 2013a) og kunnskapsstrategi (NAV, 2013b), blir dette resonnementet til en viss grad styrket. I disse dokumentene står det ikke noe om hva slags utdanningsbakgrunn som er ønskelig å rekruttere, heller legges det stor vekt på virksomhetsspesifikke kompetanseområder og hvordan disse kan styrkes. Det er naturligvis både riktig og viktig av NAV å drive med utvikling av slik kompetanse. På den andre siden fremstår disse strategiene noe mangelfulle når de ikke reflekterer et tydelig forhold mellom oppgaver og utdanning, eller hvordan rekruttering av veiledere kan gjøres mer målrettet.

I forlengelsen av dette er det relevant å peke på prinsippene for koordinering i profesjonelle organisasjoner. I slike organisasjoner er det et hovedpoeng å ansette høyt utdannede profesjonelle arbeidstakere fordi arbeidsoppgavene og prosessene er komplekse og uforutsigbare (Scott & Davis, 2014). Her vil de ansatte stadig møte situasjoner som krever at de utøver et faglig skjønn basert på en solid og spesialisert kompetanse. Og det er nettopp denne kompetansen som er kjernen i koordinering gjennom standardisering av kunnskap. I andre typer organisasjoner kan arbeidsoppgavene standardiseres fordi situasjonene som oppstår, varierer lite. Standardisering av arbeidsoppgaver gjennom formelle regler, rutiner og rapporteringskrav vil i slike tilfeller være mer passende og er i mindre grad avhengig av standardisering av kunnskap. Som vi også ser i kapittel 10 i denne boken, beskriver de intervjuede ansatte hvordan brukerne fordeles til veilederne som har ledig kapasitet, og at veiledernes spesifikke kompetanse ikke er særlig etterspurt i fordelingen av oppgaver (brukere).

Sammen med poengene over om lite målrettet rekruttering i NAV, at de ansatte har svært variert utdanningsbakgrunn, og at de uttrykker behov for adekvat kompetanse i møte med brukere med komplekse behov, ser vi trolig konturene av en kulturell kontekst som ikke først og fremst etterspør spesifikk faglig kompetanse som grunnlaget for arbeidet med brukerne, men heller virksomhetsspesifikk kunnskap om regler, rutiner og beslutninger fra overordnede nivåer i organisasjonen. En slik kontekst vil trolig føre til at de ansatte blir mer regelorienterte, og at de i mindre grad orienterer seg mot faglige vurderinger av brukernes behov og konsekvensene av sine beslutninger (March & Heath, 1994; March & Olsen, 1989).

Som allerede nevnt viser analysen at det er en negativ sammenheng mellom variablene sentralisering og rom for skjønn. Dette er i tråd med forventningene formulert i vår hypotese. Jo større grad av styring fra nivåene over, dess mindre rom for skjønn opplever de ansatte i NAV. Gjennomsnittet er imidlertid lavt, noe som tyder på at de ansatte ikke opplever å bli styrt av sentrale deler av organisasjonen i noen særlig utstrekning. Men også her er det de med minst utdanning som opplever styringen sterkest, noe som kan indikere en sammenheng mellom egen kompetanse og eget handlingsrom, på samme måte som formalisering diskutert over.

Målorientering viste seg å ikke ha sammenheng med respondentenes opplevelse av rom for skjønn, tross for vår forventning om at høy målorientering ville redusere rom for skjønn. Mål i organisasjoner kan imidlertid ha flere funksjoner. På den ene siden kan mål virke begrensende på atferd ved at de peker på hva som skal oppnås, med tydelige koplinger til hva man må gjøre for å nå målene. Ansatte står dermed ikke fritt i å velge hva de skal arbeide med, eller hvilke handlinger som skal til. På den andre siden kan mål ha en motiverende funksjon. En målsetting om å hjelpe arbeidssøkere over i arbeid er en målsetting som er meningsfull og til det beste for arbeidssøkere og samfunnet. Et slikt mål virker trolig ikke begrensende, men heller motiverende og tilfredsstillende når det lykkes. Et slikt mål er ikke et mål som vi oppnår, og så er jobben ferdig, det er et såkalt kontinuerlig mål. Det er trolig heller ikke et mål som er konkret koplet til hva som skal gjøres for å oppnå det, det vil si at mål–middel–sammenhengen er uklar (Scott & Davis, 2014; Jacobsen & Thorsvik, 2019). Det er altså dimensjoner ved mål som kan trekke i flere retninger, og det er dermed ikke opplagt hvilken rolle målorientering spiller i forhold til rom for skjønn blant våre respondenter. Selv om mål- og resultatstyring

har vært en sentral komponent i den hierarkiske styringen av NAV siden NAV-reformen (Fossestøl, Breit & Borg, 2016), kan vi ikke finne at målorientering virker begrensende på de NAV-ansattes handlingsrom.

At de ansatte opplever lav grad av sentralisering på den ene siden, og høy grad av formalisering og målorientering på den andre, tyder på at NAV bruker regler, rutiner og mål som virkemidler for å styre handling i organisasjonen. Når disse formelle organisatoriske virkemidlene er utbredt, blir behovet for sentralisering av beslutningsmyndighet mindre. Når sentraliseringen er lav, vil høy formalisering sikre kontroll over aktivitetene i organisasjonen. Og når målorienteringen er høy, vil de ansatte potensielt praktisere regler og rutiner i tråd med målene, til det beste for brukerne og NAV. Men både sentralisering og formalisering kan imidlertid knyttes til fleksibilitet. Dersom den ene eller den andre (eller begge) er utbredt, vil organisasjonen stå i fare for å stivne. I møte med nye situasjoner og oppgaver, for eksempel i møtet mellom NAV-ansatte og brukere med komplekse behov, vil man heller repetere etablerte handlingsmønstre enn å utvikle nye, tilpassede løsninger (Kirkhaug, 2010). Hvorvidt dette er tilfelle i NAV, vet vi ikke ut fra vårt empiriske materiale i denne undersøkelsen. Vi har undersøkt formelle organisatoriske forhold som danner strukturelle rammer for skjønnsutøvelse, og ikke om og hvordan skjønnsutøvelse foregår innenfor disse rammene – eller de «epistemiske» betingelsene for skjønnsutøvelse i NAV (Molander, 2013). Vi kan for eksempel tenke oss at den kulturelle konteksten, som nevnt over, i større eller mindre grad skaper forventninger om regelorientering eller faglige vurderinger og konsekvensorientering (March & Heath, 1994; March & Olsen, 1989).

AVSLUTNING

NAV-ansatte i denne undersøkelsen har scoret høyt på variablene motivasjon, jobbtilfredshet, organisasjonstilhørighet og jobbutførelse. Dette kan tolkes slik at respondentene, på tvers av ansvarsområder, har en klar forståelse av og identifisering med NAVs samfunnsansvar for å fremme arbeidsinkludering. Deres indre motivasjon kan ha sammenheng med en opplevelse av at arbeidsoppgavene har stor verdi og betydning i seg selv. Likeledes kan deres samfunnsmessige motivasjon henge sammen med et ønske om å gjøre en positiv forskjell for både brukere og samfunnet. Her

berøres også faglige idealer om å fremme borgeres rettigheter uten diskriminering gjennom vilkårlige beslutninger og vedtak, og om å betrakte NAV som en felles instans for landets borgere. Variablene organisasjonstilhørighet og jobbtilfredshet omhandler de ansattes opplevelser som arbeidstakere i NAV. Disse variablene scorer i gjennomsnitt lavere enn motivasjon og jobbutførelse, men er likevel på den positive siden (av den «nøytrale midtverdien» 3). Dette tyder på at de ansatte, i tillegg til å fremme idealer som samfunnsaktører, også er relativt tilfredse som arbeidstakere i NAV. Ut fra de ovennevnte resultatene kan vi samlet sett forvente at motiverte og relativt tilfredse ansatte som føler tilhørighet til NAV, bidrar positivt til NAVs målsettinger og samfunnsansvar.

At de NAV-ansatte i denne undersøkelsen opplever et visst handlingsrom med tanke på ressurser og arbeidsformer, berører temaer som autonomi og tillit. Dette kan også antyde at de ansatte opplever forventninger om å ta i bruk sitt handlingsrom. Autonomi, tillit og handlingsrom for å ta i bruk ens egen faglige og/eller erfaringsbaserte kompetanse kan tenkes å ha betydelig påvirkning på NAV-ansattes fokus på individuelle og faglig baserte vurderinger i deres arbeid med enkeltbrukere. Slike individuelle vurderinger, basert på målrettet kartlegging, brukerinvolvering og faglige overveielser, kan antas å øke sannsynligheten for at NAVs brukerrettede arbeid og beslutninger oppfyller samfunnsoppdraget om overgang til arbeid og økonomisk sikring.

REFERANSER

- Allen, N. J. & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational Psychology*, 63(1), 1–8.
- Brewer, G. A. & Selden, S. C. (2000). Why Elephants Gallop: Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *J Public Adm Res Theory*, 10(4), 685–712.
- Caza, A. (2012). Typology of the Eight Domains of Discretion in Organizations. *Journal of Management Studies*, 49(1), 144–177.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1–25.
- Field, A. (2009). *Discovering statistics using SPSS: (and sex and drugs and rock 'n' roll)*. Los Angeles, Calif.: Sage.
- Finlay, W., Martin, J. K. & Roman, P. M. (1995). Organizational structure and job satisfaction. Do bueraucratic organizations produce more satisfied employees? *Administration & Society*, 27(3), 427–450.
- Fossetøl, K., Breit, E. & Borg, E. (2016). Hvorfor lykkes ikke NAV-kotorene med å jobbe mer arbeidsrettet? *Søkelys på arbeidslivet*, 33(01–02), 5–23.
- Glouberman, S. & Mintzberg, H. (2001). Managing the Care of Health and the Cure of Disease –Part I: Differentiation. *Health Care Management Review Winter*, 26(1), 56–69.
- Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of Applied Psychology*, 93(1), 48–58.
- Graver, H. P. (2015). *Alminnelig forvaltningsrett*. 4. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grunnloven. (1814). Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
- Hackman, J. & Oldham, G. (1975). Development of the job diagnostic survey. *Journal of applied psychology*, 60(2), 159–170.
- Hanssen, H., Humerfelt, K., Kjellevold, A., Norheim, A. & Sommerseth, R. (2015). Faglig skjønn i utøvelse av profesjonelt helse- og sosialfaglig arbeid. I H. Hanssen, K. Humerfelt, A. Kjellevold., A. Norheim & R. Sommerseth. (Red.), *Faglig skjønn og brukervedvirkning i velferdstjenestene* (s. 21–49). Bergen: Fagbokforlaget.
- Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J. (2019). *Hvordan organisasjoner fungerer* (4. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

- Kane, A. A. (2015). Skjønn, lover og idealer. *Stat og styring – Tidsskrift for politikk og forvaltning*, 25(01), 26–28. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2015-01-10>
- Kane, A. A. (2018). Navs begrunnelser av enkeltvedtak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 21(04), 313–329. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2018-04-03>
- Kane, A. A. (2020). Navs vurdering av brukeres bistandsbehov – Rettssikkerhet ved overgang til arbeid. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 23(01), 35–48. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-3076-2020-01-03>
- Kane, A. A. & Köhler-Olsen, J. (2018). Governance of young unemployed – A comparative study of the UK, Germany and Norway. *European Journal of Comparative Law and Governance*, 5(4), 317–377. <https://doi.org/10.1163/22134514-00504002>
- Kirkhaug, R. (2010). The Relationship between Delegation and Formalization in the Public Sector. *International Journal of Public Administration*, 33(8), 431–440.
- Kuvaas, B. (2006). Work performance, affective commitment, and work motivation: the roles of pay administration and pay level. *Journal of Organizational Behavior*, 27(3), 365–385.
- Kuvaas, B. & Dysvik, A. (2016). *Lønnsomhet gjennom menneskelige ressurser. Evidensbasert HRM*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lai, L. (2011). Employees' perceptions of the opportunities to utilize their competences: Exploring the role of perceived competence mobilization. *International Journal of Training and Development*, 15(2), 140–157.
- March, J. G. & Heath, C. (1994). *A primer on decision making: how decisions happen*. New York: Free Press.
- March, J. G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Maximova-Mentzoni, T. (2019). Arbeidsinkludering av innvandrere med omfattende bistandsbehov. I H. Glemmestad & L. Kleppe (Red.), *Arbeidsinkludering i sosialt arbeid* (s. 150–171). Bergen: Fagbokforlaget.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Molander, A. (2013). Profesjonelt skjønn i velferdsstaten: mekanismer for ansvarliggjøring. I A. Molander & J. C. Smeby (Red.), *Profesjonsstudier II* (s. 44–54). Oslo: Universitetsforlaget
- NAV (2013a). Kompetansestrategi for NAV 2013-2020. Hentet fra https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/sok-jobb-i-nav/nav-som-arbeidsgiver/_/

- <attachment/download/ef61cb97-21aa-45ce-b367-a723f2ad0fcc:bf85afacc-c97a28944f6f65b0b8071f632aed86e/kompetansestrategi-for-nav.pdf>
- NAV (2013b). Kunnskapsstrategi i NAV 2013-2020. Hentet fra <https://docplayer.me/20292158-Kunnskapsstrategi-i-nav-2013-2020.html>
- NAV-loven. (2006). Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen 16. juni 2006 nr. 20.
- Perry, J. L. & Hondeghem, A. (2008). *Motivation in public management: the call of public service*. New York: Oxford University Press.
- Rainey, H. & Steinbauer, P. (1999). Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 9(1), 1–32.
- Richardson, H., Vandenberg, R. & Blum, T. (2002). Does Decentralization Make a Difference for the Organization? An Examination of the Boundary Conditions Circumscribing Decentralized Decision-Making and Organizational Financial Performance. *Journal of Management*, 28(2), 217–244.
- Ritz, A. (2009). Public service motivation and organizational performance in Swiss federal government. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 53–78.
- Scott, W. R. & Davis, G. F. (2014). *Organizations and organizing: rational, natural, and open systems perspectives*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Education.
- Stevens, F., Philipsen, H. & Diederiks, J. (1992). Organizational and professional predictors of physician satisfaction. *Organization Studies*, 13(1), 35–49.
- Thornton, P. H. & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. I R. Greenwood, C. Oliver, K. Sahlin & R. Suddaby (Red.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 99–147). Thousand Oaks, California: Sage Publications Inc.
- Vandenabeele, W. (2009). The mediating effect of job satisfaction and organizational commitment on self-reported performance: more robust evidence of the PSM-performance relationship. *International Review of Administrative Sciences*, 75(1), 11–34.
- Yperen, N. W. V. & Hagedoorn, M. (2003). Do High Job Demands Increase Intrinsic Motivation or Fatigue or Both? The Role of Job Control and Job Social Support. *The Academy of Management Journal*, 46(3), 339–348.
- Åsheim, H. (2018). Aktivitetsplan som styringsverktøy. *Søkelys på arbeidslivet*, 35(4), 242– 258. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2018-04-01>

VEDLEGG

Tabell 1: De enkelte variablene

Univariat analyse⁵

	Gjennomsnitt	Standardavvik	Antall svar (n)
Alder	3,19	1,11	222
Kjønn	1,25	0,43	215
Utdanning	3,08	0,53	221
Hvor lenge har du jobbet i NAV	2,35	0,83	216
Er du ansatt i Staten eller kommunen?	1,42	0,50	215
Kommunestørrelse	2,24	0,82	219
Er du leder for en enhet i NAV?	1,86	0,35	222
Formalisering	3,57	0,76	222
Sentralisering	2,27	0,79	222
Målorientering	3,86	0,78	222
Jobbkraft	3,33	0,77	222
Indre motivasjon	4,25	0,69	222
Public service motivation	4,22	0,79	222
Organisasjonstilhørighet	3,44	0,89	220
Jobbtilfredshet	3,49	0,80	222
Rom for skjønn	3,48	0,71	219
Jobbutførelse	4,17	0,64	220

⁵ Hva er din alder? (1= under 30 år, 2= 31-40 år, 3= 41-50 år, 4= 51-60 år, 5=over 60 år)

Kjønn (1=kvinne, 2=mann)

Hva er din høyeste fullførte utdanning? (1= grunnskole, 2= videregående skole, 3= høyskole/bachelor/mellomfag, 4= master, hovedfag, doktorgrad)

Er du fast ansatt i NAV? (1= ja, 2= nei)

Hvor lenge har du jobbet i NAV? (1=mindre enn 3 år, 2=3-6 år, 3=mer enn 6 år)

Er du ansatt i staten eller i kommunen? (1=staten, 2=kommunen, 3=annet)

Hvor mange innbyggere er det i din kommune (1=mindre enn 3000, 2=3-10000, 3=mer enn 10000 innbyggere)/

Er du leder for en enhet i NAV? (1=ja, 2=nei)

Tabell 2: Sammenhenger mellom variablene

Multivariat analyse, multipel lineær regresjon*

	Ustandardiserte koeffisienter		Standardiserte koeffisienter	t	Sig.
	B	Std. Error	Beta		
(Konstant)	3,160	0,549		5,750	0,000
Alder	0,011	0,041	0,018	0,269	0,789
Kjønn	-0,095	0,103	-0,059	-0,920	0,359
Utdanning	-0,090	0,087	-0,069	-1,027	0,306
Indre motivasjon	0,073	0,073	0,073	1,003	0,317
Organisasjons- tilhørighet	-0,104	0,065	-0,133	-1,600	0,111
Jobbtilfredshet	0,129	0,079	0,147	1,627	0,105
Formalisering	0,263	0,075	0,285	3,492	0,001
Sentraisering	-0,288	0,058	-0,327	-4,942	0,000
Målorientering	-0,002	0,079	-0,002	-0,025	0,980

*Avhengig variabel: Rom for skjønn