

# En «européisert» norsk velferdsforvaltning?

Kartlegging av rutiner og praksis knyttet til EØS-forpliktelser om trygdekoordinering

**Forfattere:** Nadja Sophia B. Kühn og Rebecca Lynn Radlick

**Rapport** nr. 21-2023, NORCE Helse og samfunn



Rapporttittel	En «europisert» norsk velferdsforvaltning? Kartlegging av rutiner og praksis knyttet til EØS-forpliktelser om trygdekoordinering
Prosjektnummer	105309
Institusjon	NORCE-Helse og samfunn
Oppdragsgiver	NAV FoU
Gradering	Åpen
Rapportnr	Nr. 21-2023, NORCE Helse og samfunn
ISBN	978-82-8408-311-7
Antall sider	62
Publiseringsdato	Oktober 2023
CC-lisens	CC BY 4.0
Sitering	Kühn, N. S., & Radlick, R. L. (2023). En «europisert» norsk velferdsforvaltning? En kartlegging av rutiner og praksis knyttet til EØS-forpliktelser om trygdekoordinering. Rapport nr. 21-2023, NORCE-Helse og Samfunn.
Stikkord	NAV, trygdekoordinering, EU/EØS, forvaltning
Sammendrag	

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen forholder seg til forpliktelser som følger av EØS-regelverket. Prosjektet er avgrenset til saksområder som omfatter trygdekoordinering. Studien finner at det er økt bevissthet rundt EØS-regelverket, men at det knytter seg betydelig usikkerhet til hvordan regelverket skal omsettes i praksis. Dette skyldes kompleksiteten i regelverket, der nasjonal politikktvikling blant annet betinges av rettsavgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen. Studien finner også at det er økt behov for informasjon, samt kapasitets- og kompetansebygging, særlig i de operative delene.

## Innhold

Figurliste .....	3
Forord .....	4
Sammendrag .....	5
Summary .....	6
1. Introduksjon .....	7
1.1. Arbeids- og velferdsforvaltningen som del av en felles europeisk administrativ orden .....	7
1.2. Trygdekoordinering: ustandardiserte løsninger med harmoniserte rettighetsprinsipper .....	10
1.3. Problemstillinger og relevans .....	11
1.4. Rapportens disposisjon .....	12
2. Data og metode .....	13
2.1. Utvalg og case: trygdekoordinering i velferdsforvaltningen .....	13
2.2. Semi-strukturerte forskningsintervjuer .....	13
2.3. Spørreundersøkelse i AVdir, ytelseslinjen og NAV klageinstans .....	14
2.4. Hvordan måle prosesser og konsekvenser av europeisering? .....	16
2.5. Begrensninger og merknader .....	17
3. Europeiske styringssignaler og utviklingstrekk i nasjonal velferdsforvaltning .....	19
3.1. Samarbeid og deltakelse på EU nivå .....	19
3.2. Kontaktflater og informasjonsflyt med EU-nivå .....	21
3.3. Hensyn og vektlegging av signaler fra europeiske institusjoner .....	23
3.4. Oppsummering .....	25
4. Interne rutiner og praksis for håndtering av EU/EØS-regelverk .....	27
4.1. Informasjonsflyt på nasjonalt forvaltningsnivå .....	27
4.2. Hensyn og vektlegging av interne signaler .....	32
4.3. Formelle saksbehandlingsregler og tolkningsrom .....	34
4.4. Kompetanse og praktisering av trygdekoordineringsregelverket .....	36
4.5. Oppsummering .....	39
5. Variasjon og endring .....	40
5.1. Variasjon knyttet til saksfelt .....	40
5.2. Variasjon knyttet til størrelse .....	47
5.3. Endringer i byråkratisk atferd som følge av trygdesaken i 2019 .....	50
5.4. Oppsummering .....	53
6. Oppsummering og refleksjoner: En «europeisert» norsk velferdsforvaltning? .....	54
6.1. Europeisk samarbeid og utviklingstrekk i nasjonal forvaltning .....	54
6.2. Intern koordinering og praktisering .....	55
6.3. Sentrale variasjoner og endringer i byråkratisk atferd .....	57
6.4. Implikasjoner av studien .....	58
7. Avsluttende bemerkninger .....	59
Referanser .....	60

## Figurliste

Figur 1: Organisasjonskart, Arbeids- og velferdsforvaltningen .....	8
Figur 2: Sentrale EU/EFTA-institusjoner for velferdspolitikken .....	9
Figur 3: Tidslinje og utvalg i datainnsamlingsprosessen .....	13
Figur 4: Andel respondenter i YL/KA fordelt på avdelinger og resultatområder .....	15
Figur 5: Saksområde som respondentene i YL/KA jobber mest med .....	16
Figur 6: Deltakelse i nordiske og europeiske arbeidsgrupper, råd, forum e.l. knyttet til trygdekoordinering ..	21
Figur 7: Kontaktflater mellom nasjonal og europeisk/nordisk forvaltning .....	22
Figur 8: Informasjonsflyt fra EU/EØS-institusjoner knyttet til trygdekoordinering .....	23
Figur 9: Vektlegging av signaler fra EU/EØS institusjoner .....	24
Figur 10: Prioritering av EU/EØS-regelverk dersom det oppstår spenninger eller uenigheter .....	25
Figur 11: Informasjonsflyt knyttet til trygdekoordinering i velferdsforvaltningen .....	27
Figur 12: Bruk av rundskriv og retningslinjer .....	28
Figur 13: Kontaktmønstre i velferdsforvaltning .....	29
Figur 14: Kontaktmønstre ved behov for rådføring ifm. EU/EØS regelverk .....	30
Figur 15: Deltakelse i interne arbeidsgrupper, råd, forum e.l. knyttet til trygdekoordinering .....	31
Figur 16: Informasjonsflyt fra departement (kun AVdir) .....	32
Figur 17: Vektlegging av ulike hensyn på nasjonalt forvaltningsnivå .....	33
Figur 18: Prioritering av nasjonale hensyn dersom det oppstår spenninger eller uenigheter .....	33
Figur 19: Grad av formelle regler og prosedyrer og av tolkningsrom .....	35
Figur 20: Grad av formelle regler og prosedyrer kontra tolkningsrom, etter organisasjonstilknytning .....	35
Figur 21: Opplæring og kompetansehevingstiltak i AVdir .....	36
Figur 22: Opplæring og kompetansehevingstiltak i YL/KA .....	37
Figur 23: Praktisering av EØS-regelverket .....	38
Figur 24: Svarfordeling på tvers av saksområder, vignett 1 og 2 .....	41
Figur 25: Vignett #1: Svarfordeling etter ulike saksområder .....	42
Figur 26: Vignett #2: Svarfordeling fordelt på ulike saksområder .....	43
Figur 27: Andel respondenter som angir at de mottar informasjon fra ulike aktører, etter saksområde .....	44
Figur 28: Andel respondenter som angir at de har kontakt med ulike aktører, etter saksområde .....	44
Figur 29: Andelen som sier at de vektlegger hensynet ulike aktører, etter saksområde .....	46
Figur 30: Andel respondenter som angir at de prioriterer hensynet til ulike aktører ved spenninger .....	46
Figur 31: Andel respondenter som angir at de mottar informasjon fra ulike aktører, etter størrelse .....	48
Figur 32: Andel respondenter som angir at de har kontakt med ulike aktører, etter størrelse .....	48
Figur 33: Andel respondenter som angir at de vektlegger hensynet ulike aktører, etter størrelse .....	49
Figur 34: Andel respondenter som angir at de prioriterer hensynet ulike aktører ved spenninger .....	50
Figur 35: Andel respondenter i hvert utvalg som angir endringer i atferd etter trygdesaken .....	51
Figur 36: Andel respondenter i AVdir som angir organisatoriske endringer etter trygdesaken .....	51
Figur 37: Andel respondenter i YL/KA som angir organisatoriske endringer etter trygdesaken .....	52

## Forord

Dette prosjektet er finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet ved FoU-seksjonen, og er gjennomført av NORCE Norwegian Research Centre. Prosjektet har pågått i perioden september 2022 til oktober 2023. Prosjektet er meldt til Sikt (tidligere NSD), referansenummer 740049.

Bakgrunnen for prosjektet er en overordnet interesse i flernivåadministrasjon (FNA) og den *to-hattede* forvaltning. FNA betegner et styringssystem der nasjonal og overnasjonal (europeisk) forvaltning samarbeider over integrerte styringsnivåer. Et sentralt spørsmål i denne litteraturen har vært å forstå hvordan slike prosesser foregår, og hvilke konsekvenser dette har for myndighetsutøvelse på nasjonalt nivå. Prosjektets primære formål har vært å undersøke hvordan EØS-regelverket knyttet til trygdekoordinering blir håndtert og innarbeidet i velferdsforvaltningen. Prosjektet bygger på to datakilder: forskningsintervjuer gjennomført i Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og en spørreundersøkelse sendt til relevante avdelinger i AVdir og til underliggende resultatområder.

Nadja S. Kühn ved NORCE har ledet arbeidet for dette prosjektet. Rebecca Lynn Radlick (NORCE) har vært prosjektmedarbeider. Intern kvalitetssikrer har vært Thomas Margel Myksvoll ved NORCE. Niels Wulfsberg har vært kontaktperson for NAV FoU.

Vi ønsker først og fremst å takke alle deltakerne i studien som gjennom spørreundersøkelser og intervjuer tok seg tid til å dele av sin kunnskap, erfaringer og synspunkter. Spesielt takk også til alle ledere i ulike deler av velferdsforvaltningen som bisto i å fremskaffe – og formidle – informasjon om prosjektet. Takk til arbeidsgruppen som testet og evaluerte spørreundersøkelsen i forkant av utsendelsen. Vi vil også takke Aleksander Z. Alsåker fra Institutt for rettsvitenskap ved Universitetet i Agder (UiA) for å ha delt av sin kunnskap om velferdsforvaltningen.

Tusen takk til referansegruppen, spesielt til Niels Wulfsberg ved NAV FoU, for god tilrettelegging og oppfølging gjennom hele prosjektet. Spesielt takk også til Martin Andresen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å ha delt av sin solide kjennskap til – og innsikt om – EU/EØS-prosesser i velferdsforvaltningen. Vi vil også takke resten av referansegruppen bestående av Stein Reegård og Jarle Trondal (UiA og Universitetet i Oslo) for verdifulle innspill og perspektiver gjennom hele prosessen.

Til slutt vil vi takke forskningsgruppene Omstilling i offentlig sektor og Helseøkonomi ved NORCE Helse og Samfunn, og spesielt Thomas Margel Myksvoll, for viktige innspill og kvalitetssikring av rapporten.

Kristiansand, 1. oktober 2023

Nadja S. Kühn

Prosjektleder

## Sammendrag

*Den norske velferdsstaten* har vært en kjerneverdi i nasjonal forvaltning og politikkutvikling. Samtidig har Norge de siste tre tiårene i økende grad påtatt seg europeiske (overnasjonale) forpliktelser gjennom EØS-avtalen som har betydning for velferdsforvaltningen. Som følge av dette må nasjonal politikkutvikling og myndighetsutøvelse foretas innenfor rammene av et parallelt sett EØS-rettslige bindinger og forpliktelser. En slik sammenveving av nasjonal og europeisk politikkutvikling har gitt omfattende konsekvenser for forvaltningens virkemåte, ikke minst med hensyn til handlingsrommet for iverksetting av nasjonal politikk. Dette kom særlig til syne da «trygdesaken» sprakk i 2019.

Formålet med dette prosjektet har vært å undersøke hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen (heretter: velferdsforvaltningen) forholder seg til forpliktelser som følger av overnasjonale regelverk. Prosjektet er avgrenset til saksområder som omfatter trygdekoordinering.

Prosjektet har tre overordnede problemstillinger:

- (1) Hvilke rutiner har NAV for å fange opp europeiske styringssignaler og utviklingstrekk?
- (2) Hvordan innarbeides trygdekoordinering i det daglige arbeidet hos nasjonale byråkrater?
- (3) I hvilken grad er det variasjon i rutiner og praksis med hensyn til trygdekoordineringsarbeidet?

For å besvare disse problemstillingene ble der gjennomført forskningsintervjuer med byråkrater i hovedsakelig Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir). Videre ble det gjennomført en spørreundersøkelse i de delene av velferdsforvaltningen som arbeider med spørsmål knyttet til trygdekoordinering. Spørreundersøkelsen samlet inn både kvantitative (gjennom lukkede spørsmål) og kvalitative data (via åpne spørsmål). Datainnsamlingen ble gjennomført våren 2023.

Observasjoner i studien bekrefter tendensen til en generell rettsliggjøring av politikkutviklingen, der overnasjonale rettsavgjørelser har vært de viktigste styringssignalene. En overordnet utfordring er dynamikken i slike rettsavgjørelser, der enkeltsaker kan ha stor betydning for nasjonal praksis. På nasjonalt styringsnivå er det behov for en mer systematisk og helhetlig tilnærming til rettsavgjørelser fra EU og EFTA, og for en felles forståelse av implikasjonene og konsekvensene av slike rettsavgjørelser på tvers av sektorer og saksfelt. Videre bør EØS-regelverkets betydning forankres enda sterkere i velferdsforvaltningen, spesielt blant bakkebyråkrater og i kontekster der relevansen ikke nødvendigvis er åpenbar. Tilsvarende er det behov for kompetanseheving og økt kunnskap blant (mellom-) ledere i ytelseslinjen (og klageinstansen), spesielt ettersom disse utgjør de viktigste kontaktpunktene for bakkebyråkratene. Studien finner også at trygdesaken har medført økt usikkerhet og aktsomhet i samtlige ledd i velferdsforvaltningen.

## Summary

The Norwegian welfare state has been central in informing the development of national governance and national policy. At the same time, over the past three decades, Norway has increasingly assumed European (supranational) obligations through the EEA Agreement. This has important implications for the welfare administration. As a result, national policy development and the exercise of authority must be carried out within the framework of a parallel set of EEA legal frameworks and obligations. This intertwining of national and European policy development has had extensive consequences for the mode of operation of the administration, particularly with regard to the "wiggle room" or discretion in the implementation of national policy. This became particularly evident after the "social security case" occurred in 2019. The purpose of this project has been to investigate how the Labor and Welfare Administration (hereafter: welfare administration) relates to obligations arising from supranational regulations. The project is limited to case areas that include social security coordination and investigates three overarching research questions:

- (1) What procedures does NAV have in place to identify European governance signals and development patterns?
- (2) How is social security coordination incorporated into the daily work of national bureaucrats?
- (3) To what extent is there variation in routines and practices with regards to work with social security coordination?

To address these questions, interviews were conducted with bureaucrats, primarily from the Labor and Welfare Directorate (AVdir). Additionally, a survey was carried out in the sections of the welfare administration that deal with issues related to social security coordination. The survey collected both quantitative (through closed questions) and qualitative data (via open questions). Data collection was carried out in the spring of 2023.

A main finding in the project is that there has been a general legalization of policy development, where supranational legal decisions have been the most important steering signals. A significant challenge relates to the dynamics in such legal decisions, where individual cases can have a significant impact on national practice. At the national governance level, there is a need for a more systematic and holistic approach to legal decisions from the EU and EFTA, and for a shared understanding of the implications and consequences of legal decisions from the EU and EFTA across sectors and case areas. Furthermore, the significance of the EEA regulations should be more firmly anchored in the welfare administration, especially among street-level bureaucrats and in contexts where their relevance is not necessarily obvious. Similarly, there is a need for skill and competence building and increased knowledge among (intermediate) leaders in the Benefits line (and appeals body), since as these constitute the primary contact points for street-level bureaucrats. The study also finds that the "social security case" has resulted in increased uncertainty and caution at all levels of the welfare administration.

## 1. Introduksjon

*Hvor langt rekker EØS-regelverket? Fordi EØS-regelverket er litt vagt og basert på en utvikling i rettspraksis og generelle prinsipper, er det ikke lett å være helt sikker på rekkevidden av det [...]. Det er helt klart at EØS-reglene har forrang, men hva innebærer egentlig EØS-reglene for det norske regelverket? Informant E5*

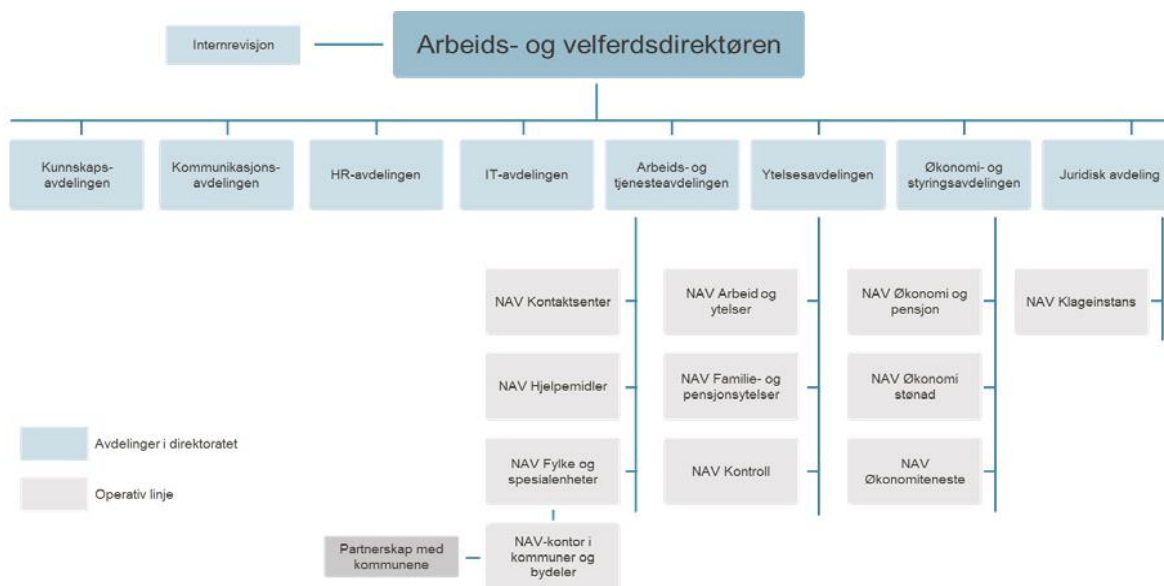
Sitatet over er illustrativt for en av de mest sentrale utfordringene i norsk forvaltning: Hvordan og i hvilken grad skal forpliktelser som følger av EØS-regelverket, integreres og anvendes i norsk praksis? Dette prosjektet har som formål å belyse hvordan velferdsforvaltningen arbeider med slike problemstillinger. Prosjektet er avgrenset til å omhandle regelverk som knytter seg til trygdekoordinering. Med *trygdekoordinering* menes det mellomstatlig regulering av trygdrettslige utfordringer som oppstår som følge av at personer har bodd eller arbeider i en annen stat. I dette kapittelet går vi nærmere inn på bakgrunnen for prosjektet. I det første og andre avsnittet av kapittelet presenterer vi det empiriske bakteppet for studien: Først presenterer vi (i avsnitt 1.1) velferdsforvaltningen og redegjør for hvordan denne knyttes sammen med europeisk forvaltning. Deretter beskriver vi kort (i avsnitt 1.2) de viktigste trekkene ved trygdekoordinering. I avsnitt 1.3 presenterer vi våre hovedproblemstillinger og avgrenser studien. Til sist i kapittelet (i avsnitt 1.4) beskrives rapportens struktur.

### 1.1. Arbeids- og velferdsforvaltningen som del av en felles europeisk administrativ orden

Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV) omfatter både den statlige Arbeids- og velferdsetaten (herunder Arbeids- og velferdsdirektoratet) og de delene av kommunens sosialtjenester som inngår i de felles lokale kontorene. NAV har ca. 22 000 medarbeidere. Av disse er 15 500 tilsatt i staten, Arbeids- og velferdsetaten, og 6500 er tilsatt i kommunene. NAVs tjenester kan deles inn i tre overordnede kategorier: tjenester rettet mot arbeid, ytelser fra folketrygden og sosiale tjenester og ytelser (NAV 2021: 6). Hovedmålsettingen for NAV er å redusere andelen stønadsmottakere gjennom å øke sysselsettingen. Arbeids- og velferdsforvaltningens ledes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir), som er lokalisert i Oslo. Direktoratet er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og består av Arbeids- og velferdsdirektøren, Internrevisjon og åtte avdelinger. Av disse utgjør Arbeids- og tjenesteavdelingen, Ytelsesavdelingen og Økonomi- og styringsavdelingen NAVs tre hovedpilarer. Hver av disse avdelingene har underliggende tjenestelinjer, som igjen består av ulike resultatområder. Arbeids- og tjenestelinjen omfatter resultatområdene NAV Kontaktsenter, NAV Hjelpemidler og alle fylkes- og kommunekontorer. Ytelsesavdelingen omfatter resultatområdene NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser og NAV Kontroll. Økonomi- og styringsavdelingen omfatter resultatområdene NAV Økonomi og pensjon, NAV Økonomi og stønad og NAV Økonomitjeneste. NAV klageinstans (KA) er plassert i juridisk linje under Juridisk avdeling (figur 1).



Figur 1: Organisasjonskart, Arbeids- og velferdsforvaltningen



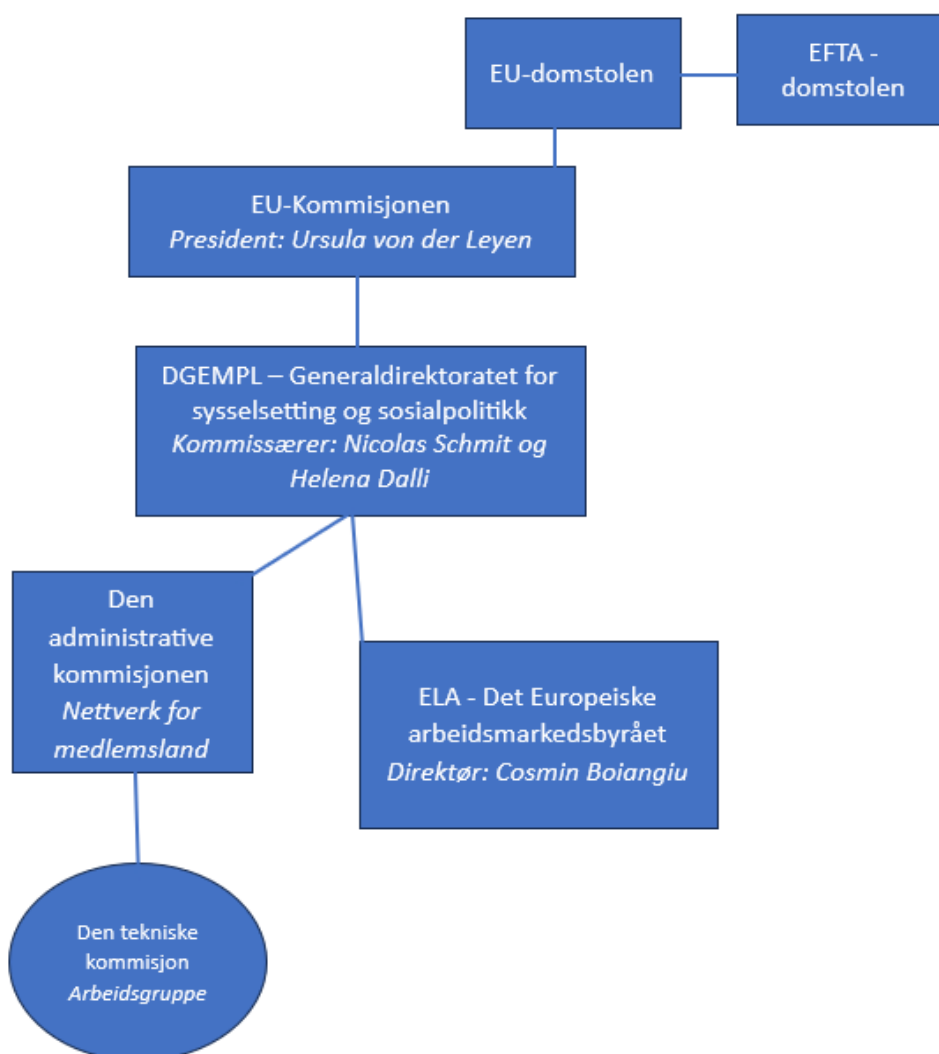
Kilde: NAV 2021: 7

Velferdsforvaltningen har tradisjonelt sett vært et nasjonalt anliggende med sterke politiske interesser. Siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, har Norge imidlertid i økende grad påtatt seg europeiske forpliktelser som har betydning for velferdsforvaltningen. Nasjonale styringspremisser suppleres dermed i stadig større grad av europeiske. Dette medfører også at nasjonale forvaltningsnivåer må samhandle med tilsvarende myndigheter på europeisk nivå, for eksempel om regelverksutforming eller implementering. Sammenvevingen av nasjonal og europeisk forvaltning gjennom felles regelverk og harmonisering av praksis er utgangspunktet for forskningsfeltet om administrativ integrasjon og europeisk flernivåstyring (Egeberg 2006). Denne litteraturen omfatter studier av en slik styringssituasjonen der nasjonale myndigheter integreres i en større europeisk administrativ orden. Sentrale spørsmål innenfor dette forskningsfeltet er hvordan byråkratisk interaksjon over styringsnivå oppstår og arter seg; hvordan nasjonale myndigheter tilpasser seg etter – og utnytter – slike samarbeidsmønstre; og hvilke konsekvenser dette har for nasjonal administrativ suverenitet (Trondal og Peters 2015). Mens det finnes en betydelig litteratur på hvordan overnasjonale signaler fanges opp og innarbeides på departements- og direktoratnivå, er det svært lite forskning rettet mot bakkenivået (Martinsen mfl., 2019; Schmälter, 2019). Dette til tross for at det er bakkenivået som oftest omsetter regelverk til praksis. Når det gjelder trygdekoordinering, er det dermed ofte bakkebyråkratene i ytelseslinjen som tolker signaler fra flere nivåer i sin anvendelse av flere lag lovverk i praksis. Tolkningen vil ofte avhenge av grad av tolkningsrom og autonomi, samt kompetanse og posisjonering innenfor organisasjonen (Dörrenbächer, 2017; Dörrenbächer & Mastenbroek, 2019; Lipsky, 2010).

Et kjernespørsmål i dette prosjektet omhandler relasjoner mellom det nasjonale og det europeiske styringsnivået. Organiseringen av velferdspolitikken på europeisk nivå omfatter en rekke ulike aktører og institusjoner. EU-kommisjonen (kommisjonen) er kjernen av det europeiske forvaltningsapparatet. Kommisjonen består av ulike generaldirektorater (DG-er), som fungerer som departement med overordnet ansvar for ulike sektorområder. DG-ene har underliggende administrative organer som blant annet EU-byråer, som tilsvarer direktorater. Generaldirektoratet for sysselsetting og sosialpolitikk og inkludering (DGEMPL – Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion) har det overordnede ansvaret for arbeids- og sosialpolitikk i EU. Det europeiske arbeidsmarketsbyrået ELA (European Labour Authority), som ble opprettet i 2019, er et EU-byrå under DGEMPL. Byrået bistår blant annet i arbeidet med å sikre ivaretagelse av

trygderettigheter på tvers på EU/EØS-land. Videre er Den administrative kommisjon for koordinering av trygdeytelser (AC) av stor betydning for anvendelse av trygdeordningen. AC er et transnasjonalt nettverk som ble etablert av EU-kommisjonen i 1958 for å sikre ivaretagelse og implementering av rettigheter knyttet til trygdekoordinering innad i EU.<sup>1</sup> Organet består av stater som omfattes av forordningen, representert fortrinnsvis av regjeringsrepresentanter fra de nasjonale departementene som har det øverste ansvaret for regelverket (omtalt som *kompetent myndighet* i trygdeforordningen) Byråkrater fra nasjonale direktorat deltar ofte som observatører for det tekniske arbeidet (ofte omtalt som *kompetent institusjon*). AC skal sikre lik praktisering av trygdekoordineringsregelverket blant annet gjennom erfaringsutvekslinger og til dels tvisteløsning<sup>2</sup> (Martinsen mfl. 2020). I tillegg bistår AC EU-kommisjonen ved forberedelse av nytt lovverk (ibid.), og det vedtar beslutninger og anbefalinger som beskriver hvordan konkrete bestemmelser i forordningen skal tolkes og praktiseres (ibid.; NOU 2021:8). Sammen med EU- og EFTA-domstolen utgjør DGEMPL, ELA og AC de viktigste europeiske plattformene for nasjonal velferdsforvaltning (jf. også NOU 2021: 8, s. 45–47) (figur 2).

Figur 2: Sentrale EU/EFTA-institusjoner for velferdspolitik, 2023 (trygdekoordinering)



<sup>1</sup> ACs hovedfunksjoner og mandat er nedfelt i artikkel 72–73 i forordning 883/2004

<sup>2</sup> Artikkel 76 (6) i forordning 883/2004

Flere studier har tematisert koordinering i velferdsforvaltningen (Askim mfl. 2011; Christensen mfl. 2007; Lægreid og Rykkja 2014). Det er imidlertid begrenset med forskning på hvordan koordinering av EU/EØS-arbeidet fortøner seg i nasjonale forvaltninger generelt (Beunen mfl. 2013; Falkner mfl. 2005; Versluis 2007) og i norsk velferdsforvaltning spesielt. Studier viser at norsk sentralforvaltning generelt er forholdsvis sterkt «europisert» (Christensen mfl. 2018; Kühn og Trondal 2018; Trondal 2005). Dette innebærer at EUs institusjoner i stor grad bidrar til å påvirke beslutningsatferd i norsk sentralforvaltning generelt. Med andre ord fungerer EUs institusjoner som viktige premissleverandører for norsk offentlig politikk. I neste omgang blir imidlertid spørsmålet hvordan europeiske styringssignaler fanges opp i sentraladministrative organer og innarbeides i det daglige arbeidet blant byråkrater i ulike deler av NAV. Dette spørsmålet kan knyttes til litteraturen om *compliance* og *europeanization* (regelverksetterlevelse og europeisering), som omhandler implementering av EU-policy på nasjonalt nivå (Featherstone og Radaelli 2003; Knill og Lenschow 2005). Denne litteraturen er opptatt av hvordan nasjonalstater innarbeider europeisk lovverk, normer og praksis i egen virksomhet. Et gjennomgående funn er at «*law in the books*» (de jure) ikke nødvendigvis sammenfaller med «*law in practice*» (de facto) (Thomann og Sager 2017: 1258). Dette kan blant annet skyldes administrativ praksis eller uklarheter i regelverket. En avgjørende faktor for å forstå implementering og praksis er samhandling mellom styringsnivåer (Egeberg og Trondal 2009; Hill og Hupe 2003; Knill og Tosun 2012). Andre relevante faktorer som kan bidra til å forstå praksis, er blant annet organisasjonsstruktur (Egeberg og Trondal 2018), kontrollmekanismer og ansvarsrelasjoner (Jensen 2007; König og Mader 2014), samt kunnskap, kapasitet, motivasjon og preferanser blant nasjonale bakkebyråkrater (Lipsky 2010; Martinsen mfl., 2019; Mastenbroek 2017; Schmälder, 2019).

## 1.2. Trygdekoordinering: ustandardiserte løsninger med harmoniserte rettighetsprinsipper

Et område som har blitt særlig berørt av felles europeisk regelverksutvikling, er koordinering av trygderettigheter. Dagens trygdelovgivning reflekterer imidlertid i liten grad omfanget av internasjonale forpliktelser og konsekvensene av disse (NOU 2021:8, Prop. 71 L (2021-2022)). Med trygdekoordinering menes mellomstatlig regulering av trygderettslige utfordringer som oppstår som følge av at personer har bodd eller arbeidet i en annen stat. Formålet er dermed ivaretagelse av individuelle rettigheter til personer som oppholder seg i forskjellige stater med dels ulike trygdeordninger (Giubboni mfl. 2017). Implisitt handler trygdekoordinering dermed også om å sikre retten til fri bevegelse gjennom muligheter til å arbeide, drive næringsvirksomhet, studere eller oppholde seg i andre europeiske stater (NOU 2021:8, s. 13). Trygdekoordinering er juridisk forankret i trygdeforordningen (forordning nr. 883/2004, jf. forordning nr. 987/2009), som omfatter samtlige medlemsland, EØS-land og Sveits. Forordningen inkluderer følgende ytelser: a) sykepenger, b) svangerskaps/foreldrepenger, c) uføretrygd, d) pensjon, e) gjenlevendepensjon, f) ytelser ved yrkesskade og yrkessykdom, g) gravferdsstønad, h) arbeidsledighetstrygd, i) førtidspensjon og j) familieytelser (Giubboni mfl. 2017; Trygdeforordningen 883/2004 art. 3).<sup>3</sup> Forordningens utgangspunkt kan spores helt tilbake til en av de aller første forordningene i EU: forordning 3/58, som først regulerte mellomstatlige velferdsytelser innad i EU. Forordningen ble oppdatert til forordning 1408/71, og er i dag kjent som forordning 883/2004. Ettersom forordningen kun koordinerer medlemslandenes trygdelovgivning, er det store forskjeller mellom medlemslandenes trygdeordninger, eksempelvis når det gjelder hvilke ytelser staten innvilger, og i hvilken grad disse betinges av arbeid eller bosetting (NOU 2021:8, s.42).

---

<sup>3</sup> I tillegg til disse ytelsene omfatter trygdekoordinering også «særskilte ikke-avgiftsfinansierte kontantytelser». I Norge inkluderer dette «ung ufør»-fordelene og supplerende stønad. Disse ytelsene kan imidlertid ikke eksporteres (heller ikke innenfor EØS-området).

Trygdekoordinering ble omtalt i proposisjonen om EØS fra 1992 (St.prp. nr. 100). Den gangen omfattet forordningen bare arbeidstakere, og det var lite offentlig interesse rundt avtalens betydning for trygdekoordinering (NOU 2012:2: 485; NOU 2021:8: 41–43). I løpet av de neste tiårene etter at EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, økte imidlertid den grenseoverskridende mobiliteten betraktelig. Samtidig pågikk arbeidet med å revidere EUs trygdeforordning fra 1971. Forordningen ble revidert i 2004, med ikrafttredelse i EU i 2010 og i hele EØS-området i 2012 (Lovdata, 2019). Fra 2012 og utover ser man en gradvis økning av den politiske oppmerksomheten mot såkalt «velferdseksport». Den økte oppmerksomheten skyldes blant annet at trygdeforordningen (forordning 883/2004) trådte i kraft, og at EØS-reglene om trygdekoordinering ble utvidet til å omfatte alle EØS-borgere, uavhengig om de er yrkesaktive eller ikke (jf. NOU 2021:8, kapittel 3.2). I kombinasjon med mer generelle pressfaktorer som følge av demografiske skjevheter og økt forbruk av trygdeytelser (NOU 2011:7, s. 13) bidro dette til et økende politisk fokus på handlingsrommet knyttet til velferdseksport. Dette kommer blant annet til uttrykk i regjeringsplattformene under Solberg i 2013 (Sundvollen-plattformen), 2018 (Jeløya-plattformen) og 2019 (Granavolden-plattformen).

### 1.3. Problemstillinger og relevans

I oktober 2019 ble den såkalte «trygdeskandalen» (heretter omtalt som trygdesaken) offentliggjort. Trygdesaken omhandlet lengre tids feilpraktisering av regelverket for utbetaling av kontantytelser som arbeidsavklaringspenger og sykepenger. NAV hadde i en årrekke krevd at søkeren måtte oppholde seg i Norge, mens EUs trygdeforordning fastslo at opphold innenfor EU/EØS gir rett på slike ytelser på lik linje med opphold i Norge. Som følge av feilpraktiseringen er det anslått at minst 2400 trygdemottakere har fått urettmessig krav om tilbakebetaling, og at minst 80 personer er uriktig dømt for trygdesvindel (se også NOU 2020:9). Trygdesaken bidro til et fornyet fokus på betydningen av EU/EØS på nasjonal forvaltning.

Dette kommer blant annet til uttrykk i *Programnotat for pålitelig forvaltning* (vedlegg til NAVs FoU-plan 2021–2025) som understreker behovet for kunnskap om regelverksfortolkning og regelanvendelse, og for bedre rutiner knyttet til kommunikasjon internt i NAV (ibid. s. 3–4). Mens en rekke studier belyser EØS-arbeidet i NAV fra et juridisk perspektiv (Arnesen 2021; Fredriksen 2022), finnes det ingen studier som setter søkelys på faktisk beslutningsatferd i velferdsforvaltningen. For at EØS-forpliktelsene skal bli en integrert del av arbeidet i velferdsforvaltningen, er det imidlertid også behov for kunnskap om rutiner og praksis rundt dette arbeidet (de facto). Med dette utgangspunktet fokuserer dette prosjektet på å kartlegge og forstå aktørers (byråkraters) atferd i velferdsforvaltningen, med vekt på hvordan aktørene i praksis innarbeider hensynet til EU/EØS i sitt daglige arbeid. Prosjektet har tre hovedproblemstillinger:

- (1) Hvilke rutiner har NAV for å fange opp europeiske styringssignaler og utviklingstrekk?
- (2) Hvordan innarbeides trygdekoordinering i det daglige arbeidet hos nasjonale byråkrater?
- (3) I hvilken grad er det variasjon i rutiner og praksis med hensyn til trygdekoordineringsarbeidet?

Prosjektet har både teoretisk og praktisk betydning: Teoretisk vil prosjektet gi kunnskap om forvaltningsprosesser som strekker seg over flere styringsnivåer, og dermed bidra til forskningslitteraturen om europeisering i norsk sentralforvaltning. Praktisk vil prosjektet kartlegge rutiner og praksis for trygdekoordinering, og med dette gi kunnskap om hvordan trygdekoordinering fortøner seg innad i NAV. Problemstilling 1 belyser kontaktflater og øvrige samhandlingsmønstre mellom direktorat og europeiske aktører. Hittil er det begrenset med kunnskap om hvordan samarbeidet mellom direktoratet og europeiske aktører fortøner seg, og i hvilken grad direktoratet

henvender seg direkte til slike aktører for å forankre EU/EØS-arbeidet i egen etat. Problemstilling 2 belyser prosesser innad i norsk velferdsforvaltning. Spørsmålet retter seg mot hvordan kunnskapen om EU/EØS-arbeidet formidles til underliggende etater slik at bevissthet og kompetanse styrkes også blant «bakkebyråkratene». Denne problemstillingen søker primært å belyse hvordan NAV håndterer utfordringer med koordinering innad i en stor og kompleks organisasjon, og hvordan rutiner og praksis rundt EU/EØS-arbeidet er organisert i ulike deler av velferdsforvaltningen. Problemstilling 3 belyser om det er systematiske forskjeller i EU/EØS-arbeidet etter blant annet saksfelt og størrelse (antall ansatte). I tillegg undersøker vi i hvilken grad trygdesaken har ført til organisatoriske og atferdsmessige endringer.

EØS-regler er en samlebetegnelse på forordninger, direktiver, praksis og rutiner som berøres av EU/EØS. Dette prosjektet er imidlertid avgrenset til å omhandle EØS-regelverk som gjelder trygdekoordinering. I denne rapporten bruker vi dermed betegnelsen «EØS-regelverk» og «trygdekoordinering» synonymt. Videre administrerer NAV en bred portefølje ytelser. I tråd med forordning 883/2004 omfatter «trygdekoordinering» i dette tilfellet følgende ytelser: barnetrygd/kontantstøtte, dagpenger, gjenlevendepensjon, gravferdsstønad, pensjon, stønad til enslig mor eller far, svangerskaps-/foreldrepenger, sykepenger (inkl. AAP), uføretrygd, og ytelser ved yrkesskade og yrkessykdom (se også 1.2). Videre, i prosjektet bruker vi betegnelsen «byråkratisk atferd» for å beskrive byråkraters handlemåte, hhv. hvordan de velger å løse sine arbeidsoppgaver, og hvorfor.

#### **1.4. Rapportens disposisjon**

Rapporten er disponert som følger: I kapittel 2 presenterer vi forskningsdesign, med gjennomgang av datakilder og metodisk tilnærming, og merknader om sentrale begrensninger. Resultatene presenteres deretter i tråd med de tre problemstillingene. Vi velger å presentere resultater i kapittel 3–5, for deretter å drøfte observasjonene i kapittel 6. Kapittel 3 omhandler dermed europeiske styringssignaler og utviklingstrekk i nasjonal velferdsforvaltning. Kapittel 4 fokuserer på rutiner og praksis for håndtering av EU/EØS-regelverk innad i velferdsforvaltningen. Og i kapittel 5 presenteres sentrale funn om variasjon og om endringer som følge av trygdesaken. Kapittel 6 drøfter funnene fra kapittel 3–5 og sammenfatter hvilke implikasjoner disse har for praksisfeltet. Rapporten avsluttes med en kort oppsummering i kapittel 7.

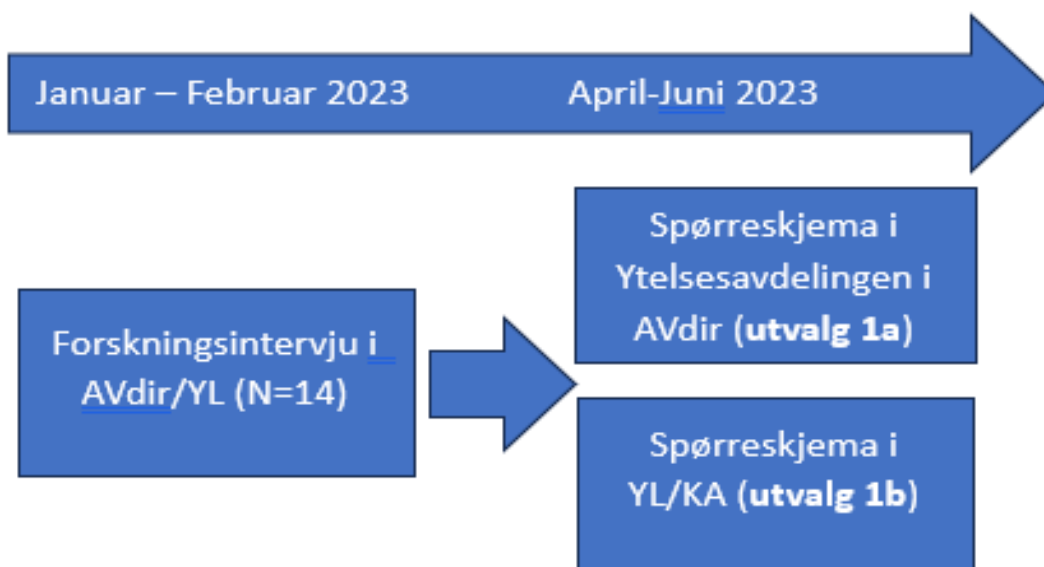
## 2. Data og metode

Datainnsamlingen bygger på en sekvensiell «mixed-methods»-tilnærming (Creswell, 2014). Datainnsamlingen er med andre ord basert på en totrinns prosess, der vi benytter oss av ulike datakilder. Mer spesifikt bygger prosjektet på forskningsintervjuer med byråkrater i AVdir og en spørreundersøkelse gjennomført i deler av velferdsforvaltningen. De kvalitative intervjuene (trinn 1) ble til dels benyttet som grunnlag for den påfølgende kvantitative datainnsamlingen (trinn 2). Dette kapitlet presenterer forskningsdesignet og våre metodiske tilnærminger. Innledningsvis gis det en kort redegjørelse for case og utvalg. Deretter følger en oversikt over innsamling av datamaterialet, herunder responsrate og representativitet. I tredje avsnitt redegjør vi for operasjonalisering, før vi til sist drøfter sentrale begrensninger i studien.

### 2.1. Utvalg og case: trygdekoordinering i velferdsforvaltningen

Prosjektet er avgrenset til å undersøke de delene av velferdsforvaltningen som håndterer ytelser som faller inn under trygdekoordineringsregelverket, fortrinnsvis Ytelsesavdelingen i AVdir og resultatområdene som inngår i avdelingens underliggende tjenestelinje (ytelseslinjen): NAV Arbeid og ytelser, NAV Familie- og pensjonsytelser og NAV Kontroll – medlemskap og avgift. I tillegg inkluderes NAV Klageinstans (under Juridisk avdeling i AVdir) (se figur 2). Datainnsamlingen besto av to deler: forskningsintervjuet og et spørreskjema. Intervjuene ble gjennomført med ansatte i AVdir (se 2.2), mens spørreundersøkelsen ble gjennomført i hele utvalget (se 2.3).

Figur 3: Tidslinje og utvalg i datainnsamlingsprosessen



### 2.2. Semi-strukturerte forskningsintervjuer

Det ble gjennomført tolv kvalitative, semi-strukturerte intervjuer blant ansatte i AVdir, og ytterligere to intervjuer med ansatte i tjenestelinjen som hadde kjennskap til EU/EØS-arbeidet i velferdsforvaltningen (N = 14). De fleste av intervjuinformantene ble valgt ut etter forslag fra våre kontaktpersoner i AVdir. I tillegg anvendte vi «snøballmetoden» og lot informantene foreslå andre relevante personer. Felles for samtlige informanter er at de er – eller har vært – involvert i EU/EØS-

arbeid i velferdsforvaltningen.<sup>4</sup> Majoriteten av informantene har samfunnsvitenskapelig eller juridisk bakgrunn. Varighet på intervjuene var fra 45 til 90 minutter. Disse ble gjennomført digitalt (på Teams) og transkribert i etterkant. Datamaterialet ble analysert ved hjelp av tematisk analyse i analyseverktøyet NVivo. Hensikten med intervjuene var todelt: For det første ønsket vi å få innsikt og kunnskap om prosesser og relasjoner mellom velferdsforvaltningen og europeiske aktører, herunder kontaktflater, samarbeid, utfordringer og muligheter, og om det interne arbeidet i velferdsforvaltningen. For det andre ble informasjonen som fremkom i intervjuene, brukt som grunnlag til utforming av spørsmålene i spørreundersøkelsen. I rapporten vil vi bruke det kvalitative datamaterialet som et supplement til det kvantitative. Dataene ble samlet inn i perioden januar–februar 2023. Intervjuguide er tilgjengelig i Open Science Framework.<sup>5</sup>

### 2.3. Spørreundersøkelse i AVdir, ytelseslinjen og NAV klageinstans

Det ble sendt ut to versjoner av spørreskjemaet til utvalget. Én versjon ble sendt til ansatte i Ytelsesavdelingen i AVdir (utvalg 1a), og én versjon ble sendt til resultatområder i ytelseslinjen (YL) og klageinstansen (KA) (utvalg 1b) (se 2.1, figur 3). Spørreskjemaene var i hovedsak identiske, slik at vi kunne sammenligne utvalgene. Spørreskjemaet til utvalg 1b var imidlertid noe mer omfattende enn det til utvalg 1a. Grunnen til det var at vi ønsket å fange opp atferd som kunne knyttes direkte til saksbehandling. Utkast til spørreundersøkene ble drøftet med medlemmer av referansegruppen i prosjektet, og deretter pilotert på NAV-ansatte med forskjellige bakgrunner og tilknytninger. Hensikten var å sikre at innholdet var så relevant som mulig for ulike respondenter. De fleste spørsmålene hadde lukkede svarkategorier med spesifiserte svarkategorier. Vi ga også mulighet for å utdype svar via tekstfelt på hver side. På denne måten fikk vi kvalitative presiseringer og tilleggsinformasjon som kunne brukes som hjelp i tolkningen av de kvantitative resultatene. Relevante sitater fra surveyrespondenter inkluderes på denne måten i rapporten. Vi innhentet kontaktinformasjon til respondentene (e-postadresser) i utvalget gjennom å kontakte ledere/direktører for de ulike resultatområdene og avdelingene. Dataene ble samlet inn i perioden april–juni 2023.

Det totale utvalget i **Ytelsesavdelingen i AVdir (utvalg 1a)** besto av 163 respondenter. 8 av disse ble tatt ut grunnet fravær (sykefravær/permisjoner e.l.) Av de gjenstående 155 respondentene samtykket 66 til deltakelse. Det reelle antallet respondenter var imidlertid betydelig lavere: 27 respondenter gjennomføre undersøkelsen, hvilket utgjør en responsrate på 17 prosent av det aktuelle utvalget av 155 respondenter. Nesten samtlige respondenter var i stillingskategorien rådgiver eller seniorrådgiver (23 respondenter). Flesteparten (15 respondenter) hadde over ti års ansiennitet i velferdsforvaltningen (samlet).

Det totale utvalget i **ytelseslinjen og NAV klageinstans (utvalg 1b)** besto av 889 respondenter. Etter at respondenter som var fraværende, var blitt sortert ut (sykefravær/permisjoner e.l.), gjensto 853 personer i dette utvalget. Av disse samtykket 347 til å delta i undersøkelsen. Ytterligere 44 ble deretter filtrert ut gjennom et innledende kontrollspørsmål, der hensikten var å sortere ut respondenter som ikke arbeidet med relevante fagområder. Av gjenstående 303 respondenter, gjennomførte 208 respondenter undersøkelsen helt eller delvis. Dette utgjør en reell responsrate på 24 prosent av det aktuelle utvalget på 853 respondenter. Rundt halvparten av respondentene arbeidet i NAV Arbeid og ytelser, mens resten var forholdsvis jevnt fordelt på øvrige avdelinger og

---

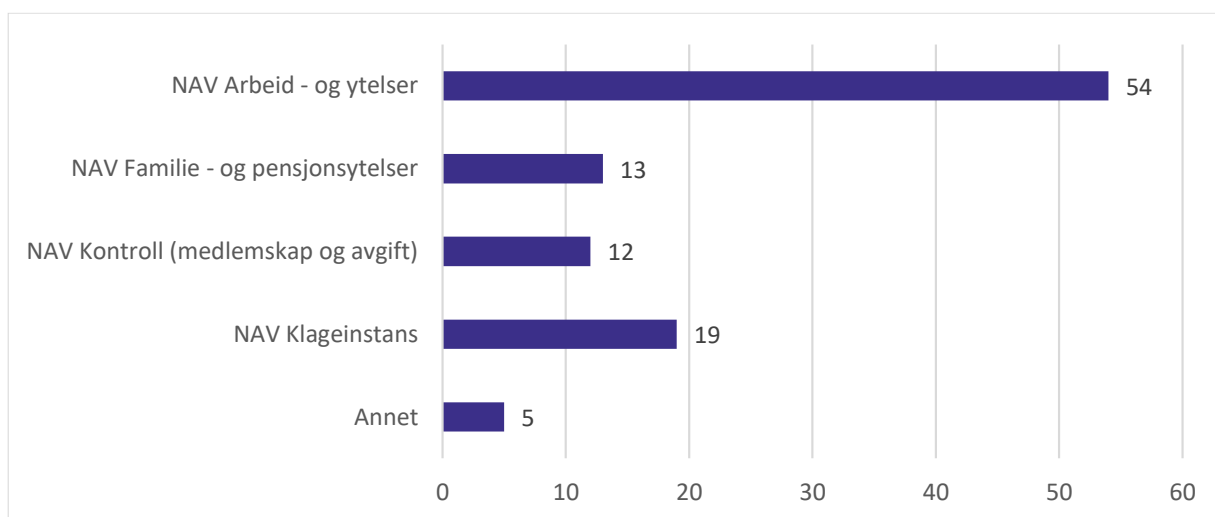
<sup>4</sup> Av personvern hensyn oppgir vi ikke en detaljert oppsummering av de enhetene eller stillingene informantene var tilknyttet til eller innehar.

<sup>5</sup> For intervjuguide se: <https://osf.io/pk8ag/>

resultatområder (se figur 4). 57 prosent av respondentene var i stillingskategorien rådgiver eller seniorrådgiver (99 respondenter), mens 39 prosent (68 respondenter) var konsulenter eller tilsvarende. Resten var enten fagdirektører, avdelingsdirektører eller ansatte på høyere stillingsnivåer. Flertallet (59 prosent, hhv. 103 respondenter) respondenter jobbet i en avdeling med mellom 20 og 50 ansatte, mens 30 prosent (53 respondenter) av respondentene jobbet i en avdeling med over 50 ansatte. Resten (11 prosent, hhv. 19 respondenter) jobbet i en avdeling med under 20 ansatte. Respondentene har forholdsvis høy ansiennitet: 76 prosent av respondentene hadde vært ansatt i velferdsetaten i 5 år eller mer. De fleste respondentene jobbet mest med dagpenger (45 respondenter), sykepenger (44 respondenter) og uføretrygd (42 respondenter) (figur 5). Endelig er prosentandelen av arbeidshverdagen som brukes på arbeid knyttet til trygdekoordinering, forholdsvis lav: Omkring halvparten av respondentene (52 prosent, hhv. 100 respondenter) angir at de bruker 20 prosent eller mindre av arbeidshverdagen på trygdekoordinering. Motsatt angir 16 prosent (31 respondenter) at de bruker ca. hele arbeidsdagen på oppgaver knyttet til trygdekoordinering.

Begge spørreskjemaene er tilgjengelige på Open Science Framework.<sup>6</sup>

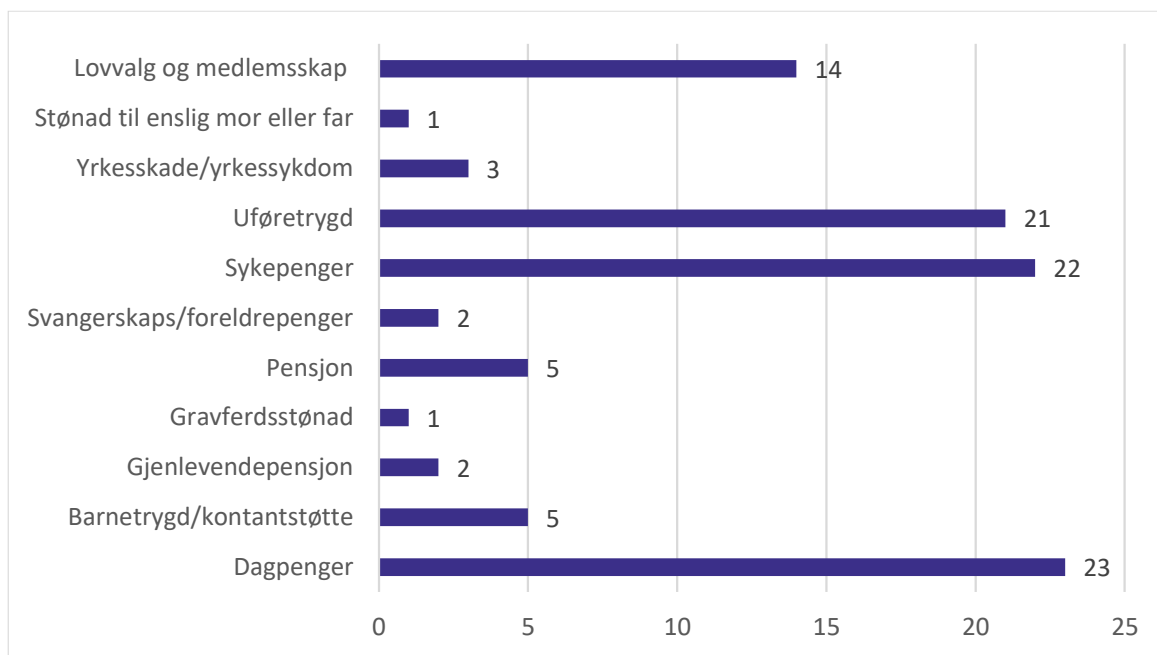
Figur 4: Andel respondenter i YL/KA (utvalg 1b) fordelt på avdelinger og resultatområder, prosent (N = 208)



\* Basert på følgende spørsmål: *I hvilken av følgende enheter er du ansatt?*

<sup>6</sup> For spørreskjema se: <https://osf.io/pk8ag/>



Figur 5: Saksområde som respondentene i YL/KA (utvalg 1b) jobber mest med, prosent (N = 196)

\* Basert på følgende spørsmål: *Vennligst spesifiser hvilken av trygdekoordineringsytelsene du har jobbet mest med. Dersom du jobber med flere saksfelt, velg det du kjenner best.*

Grunnet den lave responsraten for AVdir er det mest hensiktsmessig på presentere funn samlet (for begge utvalgene) når spørsmålene er identiske. Dersom det er påfallende forskjeller mellom utvalg 1a og 1b, vil vi påpeke dette i tekst eller med egen tabell.

## 2.4. Hvordan måle prosesser og konsekvenser av europeisering?

For å besvare de tre hovedproblemstillingene tar intervjuguiden og spørreskjemaet utgangspunkt i overordnede hovedtemaer illustrert i tabell 1 under. For å besvare den første problemstillingen stilte vi spørsmål om innflytelsesforhold mellom nasjonale og europeiske myndigheter. Disse dreide seg om kontaktflater, samarbeidsmønstre og vektlegging av hensyn. Tilsvarende stilte vi lignende spørsmål for å kartlegge styringsprosesser innad i velferdsforvaltningen. Videre stilte vi her spørsmål knyttet til formelle regler og prosedyrer i saksbehandling, tolkningsrom, og grad av kapasitet og kompetansebygging. For å fange opp variasjon og endring innad i velferdsforvaltningen undersøkte vi fortrinnsvis strukturelle variabler (eksempelvis organisasjonstilhørighet, saksfelt og størrelse). Vi ba også respondentene om å vurdere i hvilken grad deres egen og organisasjonens atferd hadde endret seg etter trygdeskandalen.

For respondentene i YL/KA har vi i tillegg brukt såkalte «vignettspørsmål», der vi skisserer et hypotetisk scenario knyttet til en konkret sak og ber respondentene angi hvordan de ville forholdt seg i den gitte situasjonen. I samarbeid med referansegruppen utviklet vi to vignettspørsmål, der hensikten var å fange opp i hvilken grad det var samsvar mellom respondentenes vurderinger av situasjonen.

Tabell 1. Problemstillinger med korresponderende indikatorer (overordnede temaer)

Problemstilling	Indikatorer
Styringsprosesser mellom nasjonal og europeisk forvaltning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontaktflater mellom nasjonal og europeisk forvaltning</li> <li>• Vektlegging av hensyn fra europeiske institusjoner</li> <li>• Styringssignaler fra europeiske institusjoner</li> </ul>
Styringsprosesser innad i velferdsforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontaktflater nasjonalt og lokalt</li> <li>• Vektlegging av nasjonale og lokale hensyn</li> <li>• Nasjonale styringssignaler</li> <li>• Formelle regler og rutiner for EU/EØS-arbeid</li> <li>• Opplevd tolkningsrom mht. nasjonalt og europeisk regelverk</li> <li>• Grad av kapasitet og kompetansebygging knyttet til EU/EØS</li> <li>• Erfaringer blant «bakkebyråkrater» (kun YL/KA)</li> </ul>
Variasjon og endringer innad i velferdsforvaltningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Variasjon etter saksfelt og størrelse (kun YL/KA)</li> <li>• Endring i atferd etter trygdesaken</li> </ul>

## 2.5. Begrensninger og merknader

Som med alle forskningsstudier, har også denne studien noen sentrale begrensninger som må tas hensyn til. Disse er primært knyttet til utvalg, spørreskjemaets utforming og svarprosent, og har betydning både for undersøkelsens validitet og for generalisering av resultater.

Når det gjelder **utvalget**, er kontaktinformasjon til samtlige respondenter formidlet av lederne/resultatområdedirektør. Informasjonen er til dels basert på ledernes egne vurderinger av hvilke ansatte som er relevante for undersøkelsen. Forskerne har dermed ikke vært direkte involvert i identifiseringen av utvalget. Av den grunn er det knyttet noe usikkerhet til om utvalget omfatter den reelle populasjonen ansatte som har (mest) befatning med trygdekoordinering. Vi antar likevel at utvalget i stor grad treffer majoriteten av relevante respondenter. Det bør imidlertid påpekes at dette øker sannsynligheten noe for at det er en overrepresentasjon av personer som har særskilt interesse og engasjement for temaet. Dette gjelder både den kvalitative og den kvantitative datainnsamlingen. Videre bør det bemerkes at kvalitative forskningsintervjuer *kun* er foretatt med ansatte i AVdir (med unntak av to informanter med primærtilknytning til YL). Vi anvender likevel denne informasjonen til å supplere funn i kvantitative data, som i hovedregel også omfatter respondenter fra YL/KA. Endelig må det også tas et forbehold om at velferdsforvaltningen enda er preget av trygdesaken i 2019, og at resultatene i noen grad kan reflektere den økte oppmerksomheten rundt dette temaet.

Når det gjelder **spørreskjemaets utforming**, ble det kort tid etter utsendelse foretatt en justering av svaralternativene til det innledende kontrollspørsmålet. Spørsmålet fungerte som en filteringsmekanisme, der formålet var å ekskludere respondenter som ikke var i målgruppen, men manglet et vesentlig alternativ. Vi oppdaterte følgelig spørreskjemaet til å inkludere dette alternativet, slik at respondenter fra denne gruppen også fikk tilgang til spørreskjemaet (gjelder kun

utvalg 1b). Vi oppdaterte samtidig også kategoriene som omhandlet saksområde, fra «sykepengen» til «sykepenge/AAP» (gjelder utvalg 1a og 1b). Ettersom vi ble gjort oppmerksom på dette svært tidlig etter utsendelse ved å bli kontaktet via epost av en respondent, vurderte vi at disse endringene var hensiktsmessige.

Videre, var det en utfordring knyttet til **svarprosent**. Utfordringene gjelder fortrinnsvis den kvantitative datainnsamlingen (spørreundersøkelsen). Responsraten har stor betydning for representativitet. Lav responsrate kan føre til at de som svarer, ikke nødvendigvis er representative for populasjonen som helhet. Som følge av dette kan det bli systematiske skjevheter, der visse grupper er over- eller underrepresentert. Tilsvarende vil en høy responsrate øke sannsynligheten for at utvalget er representativt. Det er kjent at lav responsrate er en gjennomgående utfordring ved spørreundersøkelser. Av den grunn gjorde vi konkrete tiltak i forkant av utsendelse: Det ble lagt ut informasjon om prosjektet på NAVs intranett, flere av lederne/direktørene oppfordret ansatte i sine avdelinger til å besvare undersøkelsen, og vi sendte ut informasjon og anbefalingsbrev fra NAV FoU i forkant av gjennomføringen. Respondentene fikk også opptil tre påminnelser mens undersøkelsen var åpen for besvarelse. Til tross for dette har vi en responsrate på 20,5 prosent (gjennomsnitt av utvalg 1a og 1b). Vi antar at responsraten skyldes to overordnede utfordringer. For det første kan forvaltningen være preget av såkalt «*survey fatigue*». Litteraturen viser at mens antall spørreundersøkelser til forvaltningen har økt, har det samtidig vært en nedgang i responsrater (Renå og Trondal 2017). For det andre kan vi anta at den lave responsraten også skyldes mer «substansielle» faktorer: Det er sannsynlig at en del respondenter i utvalget ikke oppfattet tematikken (EU/EØS) og spørsmålene som relevante for deres arbeid. Videre er trygdekoordinering kompleks. Det kan derfor være utfordrende å utforme spørsmål som treffer alle de utvalgte ansattes arbeid like godt. En slik tolkning får støtte fra kommentarene. Eksempelvis fikk vi en kommentar (i tekstboks i undersøkelsen) om at det var vanskelig å besvare enkelte spørsmål ettersom den ansatte ikke arbeidet direkte med trygdekoordinering slik begrepet er å forstå i spørreundersøkelsen:

- *Fin undersøkelse, og det blir interessant å høre hva resultatet blir. De fleste spørsmålene treffer imidlertid ikke mitt arbeid, men det er forståelig.*
- *Denne undersøkelsen traff ikke særlig godt basert på hvordan jeg arbeider med EØS [...]*
- *De fleste spørsmål passer ikke så godt i mitt tilfelle (spørsmålene er gode).*

Til tross for disse forbeholdene, gir de innsamlede og analyserte dataene viktig og ny innsikt i et felt der det har frem til nå vært lite forskning. Det har hittil vært svært begrenset kunnskap om hvordan byråkrater selv oppfatter og håndterer EØS-regelverket i sitt daglige arbeid. Denne studien er et dermed et viktig utgangspunkt for videre forskning. I de neste tre kapitlene presenteres resultatene fra studien.

## 3. Europeiske styringssignaler og utviklingstrekk i nasjonal velferdsforvaltning

I dette kapitlet presenterer vi funn relatert til det første forskningsspørsmålet, om innflytelsen fra europeisk styringsnivå. Vi redegjør her for relasjoner og innflytelsesforhold mellom velferdsforvaltningen og europeiske myndigheter. I det første avsnittet (3.1) presenterer vi observasjoner knyttet til deltakelse og samarbeid på EU-nivå. Vi gjengir her observasjoner knyttet til direktoratets innflytelse og involvering i politikktutforming på EU-nivå. Dette avsnittet baseres i hovedsak på informasjon fra de kvalitative intervjuene. I avsnitt 3.2 presenterer vi observasjoner knyttet til kontaktflater og informasjonsflyt. Avsnitt 3.3 omhandler vektlegging og prioritering av europeiske hensyn.

### 3.1. Samarbeid og deltakelse på EU nivå

AVdir deltar i nordisk og europeisk samarbeid knyttet til trygdekoordinering. Norske myndigheter deltar i AC og i ELA, og er i tillegg forholdsvis sterkt involvert i EESSI og EURES, som er spesifikke operative systemer og programmer. AC fremstår som den mest sentrale institusjonen med hensyn til trygdekoordinering. AVdir deltar på møter i AC sammen med departementet. Ettersom Norge ikke er formelt EU-medlem, har man kun høringsrett, ikke stemmerett. Det er i hovedsak én eller to faste deltakere fra AVdir og AID. Det er departementet som er såkalt «*standing member*», og det er dermed departementet som tar initiativ eller uttaler seg i AC dersom det er behov. Direktoratet er «*deputy member*» og må dermed få et tydelig mandat fra departementet i hver enkelt sak dersom de skal uttale seg. AC beskrives som en mer formell arena med etablerte rutiner og prosesser, der direktoratet har en svært tilbakeholden rolle. Dette er også i tråd med deres primære rolle som observatør. Det er heller ingen formelle for- eller ettermøter mellom direktoratet og departementet, men det forekommer uformell dialog og sporadisk kontakt knyttet til oppfølging av enkeltsaker. Deltakelse i AC beskrives som nyttig og lærerikt, både med hensyn til nettverksbygging og læringspunkter knyttet til sakene som behandles i AC. Informantene gir uttrykk for at diskusjoner og argumentasjon for konklusjon i enkeltsaker er spesielt nyttig med hensyn til implementering og praksis. På denne måten fungerer AC som premissleverandør for nasjonal praksis.

Det finnes flere ulike arbeids- og ekspertgrupper der direktoratet har delegert myndighet og en mer aktiv rolle. Disse gruppene er underlagt AC og har konkrete saks spesifikke oppgaver. Et slik arbeidsgruppe/-komité som nevnes i flere intervjuer, er Den tekniske kommisjon for databehandling (TC – Technical Commission for Data Processing) TC har i hovedsak ansvar for elektroniske tjenester knyttet til trygdekoordinering. Norge har her bidratt med betydelig ekspertise i etableringen av EESSI (Electronic Exchange of Social Security Information), som omfatter elektronisk utveksling av trygdeopplysninger mellom EU/EØS-land (se også Regjeringen 2020). Norske myndigheter har blant annet ledet arbeid knyttet til spesifikke tekniske løsninger og datamodellering. En av de mest sentrale oppgavene til TC er å gi innspill og anbefalinger til AC («*recommendations*»). I motsetning til AC er TC en arbeidsgruppe der norske myndigheter fremmer synspunkter og deltar i diskusjoner på lik linje med medlemsland. Det er også opprettet ulike ad-hoc arbeidsgrupper for de ulike «sektorene» i ESSII-løsningen, eksempelvis ad-hoc-gruppe for pensjonssektoren, ad-hoc-gruppe for sykdomssektoren osv. Dette er mindre ekspertgrupper som drøfter spesifikke problemstillinger innenfor sitt område. Disse gruppene blir beskrevet som strukturelt plassert i tilknytning til TC. Norske myndigheter deltar i en såkalt *horizontal group*, som håndterer saker med tverrgående relevans.

*Technical Commission gir såkalte "recommendations" til Administrative Commission. Vi opplever at Administrative Commission lytter veldig godt til det som anbefales. Det er svært sjelden ting som anbefales, blir endret. Informant E11.*

I tillegg til AC har også det nyetablerte ELA dels ansvar for trygdekoordinering. ELA er et EU-byrå opprettet gjennom egen forordning (forordning 2019/1149)<sup>7</sup> og inngår dermed ikke i trygdeordningen. Hovedfokus til ELA er arbeidslivskriminalitet og arbeidsmobilitet, men byrået vil også ha ansvar for trygdekoordinering. Direktoratets ansvarsområde i ELA knytter seg i hovedsak til European Employment Services (EURES). Dette er også et viktig område for Norge. EURES er et mer operativt europeisk samarbeidsnettverk for sysselsetningstjenester som har til hensikt å fasilitere mobilitet for arbeidstakere. ELA er ikke integrert i EØS-avtalen (per januar 2023), og norske myndigheter har dermed kun observatørstatus (Regjeringen 2023). Det er et ønske fra norsk side å få fullverdig medlemskap, og det er departementet som forhandler med EU om dette. Dersom Norge får fullverdig medlemskap, vil de delta i styret av det operative arbeidet på lik linje som medlemsland. Det er ulike aktører fra norsk side deltar i ELA: Departementet sitter i styringsgruppen og i arbeidsgrupper som omhandler mer overordnede spørsmål knyttet til blant annet regelverk og mandat. Det er også en utsendt nasjonal ekspert<sup>8</sup> til DGEMPL i Brussel, som blant annet arbeider med oppfølging av ELA. Videre består ELA av fire formelle arbeidsgrupper: *Working Group on Information, Working Group on Mediation, Working Group on Inspections, og European Platform for Tackling Undeclared Work*. Direktoratet deltar med én representant i førstnevnte, departementet deltar i én og Arbeidstilsynet i de øvrige to. Ifølge informantene bærer arbeidet i ELA foreløpig preg av at det er en forholdsvis ung organisasjon der mandat og arbeidsmetoder ikke er tilstrekkelig avklart. Dette gjelder også trygdekoordinering – herunder hvordan ELA skal organisere arbeidet, og hvilke arbeidsoppgaver organet skal påta seg på dette feltet<sup>9</sup>. En årsak til dette er uenigheter i EU knyttet til fordeling av myndighet mellom AC og ELA. Mens førstnevnte representerer medlemslandene (mellomstatlig), er sistnevnte et EU-byrå (overnasjonalt). Dette kan dermed i stor grad også sees som et uttrykk for det generelle spørsmålet knyttet til balansegangen mellom det overstatlige kontra det mellomstatlige.

På nasjonalt styringsnivå er det etablert en nasjonal koordineringsgruppe som skal samordne arbeidet i ELA på tvers av relevante nasjonale aktører. Dette er en sammensatt gruppe som ledes av Arbeidstilsynet, der blant annet AID, NAV og Skattedirektoratet deltar. Denne gruppen har fire møter i året. I tillegg har norske myndigheter som deltar i ELA (arbeidsgruppene), formøter med departementet for å utveksle informasjon og koordinere posisjoner.

I tillegg deltar direktoratet på EFTA-arbeidsgruppemøter, som i hovedsak finner sted fire ganger i året. Disse møtene beskrives som mer informative møter, der formålet er å få informasjon om pågående saker og prosesser. Denne informasjonen formidles hovedsakelig av EFTA-sekretariatet. Videre pågår det også nordisk samarbeid, som ikke omtales nærmere i denne rapporten.

---

<sup>7</sup> Se <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32019R1149>

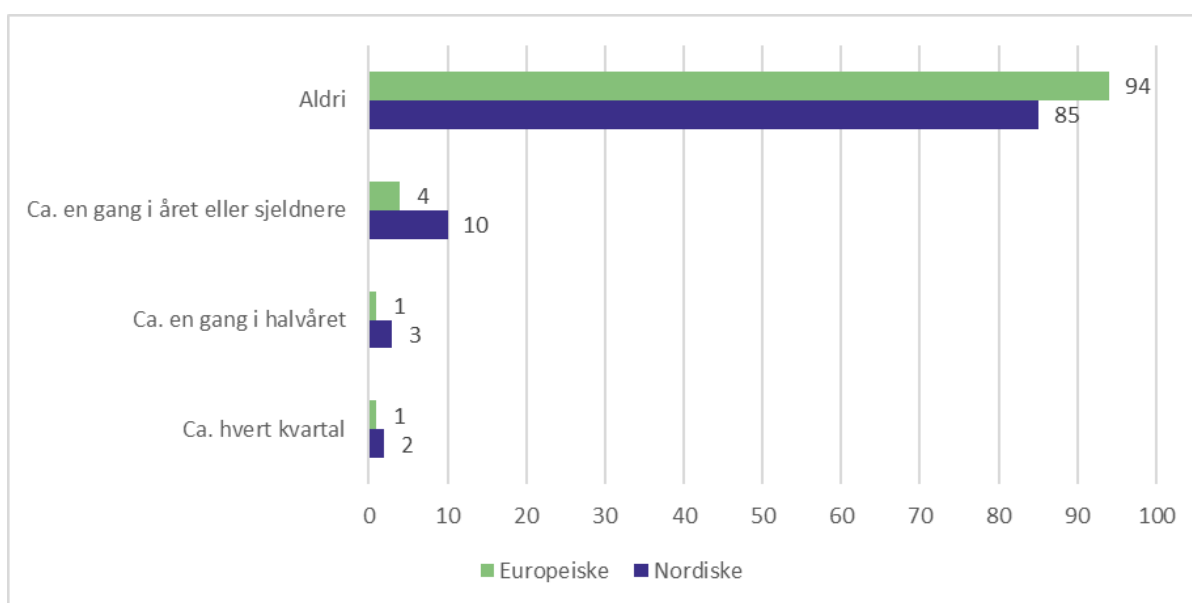
<sup>8</sup> Nasjonale eksperter blir utsendt fra departementet til EU-kommisjonen for en tidsavgrenset periode på inntil fire år.

<sup>9</sup> Vi bemerker at forskningsintervjuene som danner grunnlaget for dette avsnittet ble gjennomført i januar 2023. I løpet av 2023 har det vært økt oppmerksomhet mot trygdekoordinering i ELA, herunder også arbeid knyttet til mandat og arbeidsoppgaver.

### 3.2. Kontaktflater og informasjonsflyt med EU-nivå

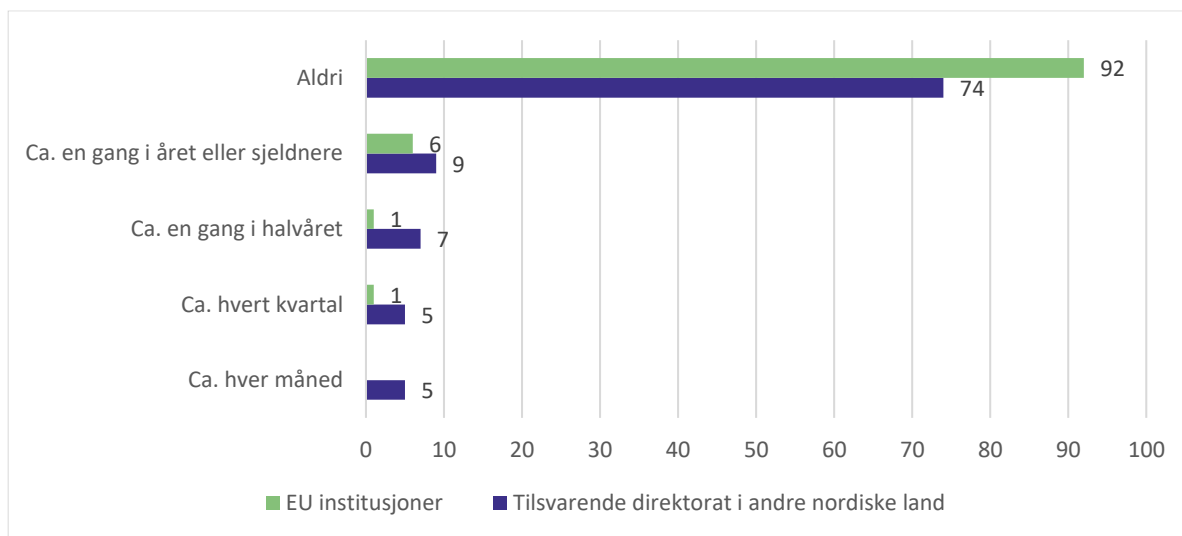
Intervjuene tyder på at nasjonal deltakelse i europeiske institusjoner er begrenset til et forholdsvis lite antall nøkkelpersoner i forvaltningen. Dette er i tråd med observasjoner fra spørreundersøkelsene. **Figur 6** viser at fleste av respondentene (94 prosent) aldri har deltatt i europeiske arbeidsgrupper eller lignende. Det er en liten økning i antall respondenter som har deltatt i tilsvarende nordiske plattformer. Tilsvarende ser vi at det er forholdsvis lav grad av direkte kontakt med nordiske eller europeiske institusjoner. Kun et mindretall av respondentene har jevnlig kontakt med nordiske institusjoner, og det er enda færre som har kontakt med tilsvarende institusjoner på EU-nivå (**figur 7**).

Figur 6: Deltakelse i nordiske og europeiske arbeidsgrupper, råd, forum e.l. knyttet til trygdekoordinering, prosent (N, gjennomsnitt = 206)



\* Basert på følgende spørsmål: *Hvor ofte har du det siste året deltatt på følgende sammenhenger knyttet til trygdekoordinering?*

Figur 7: Kontaktflater mellom nasjonal og europeisk/nordisk forvaltning, prosent (N, gjennomsnitt = 204)



\* Basert på følgende spørsmål: *Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med følgende instanser/grupperinger ifm. arbeid knyttet til trygdekoordinering?*

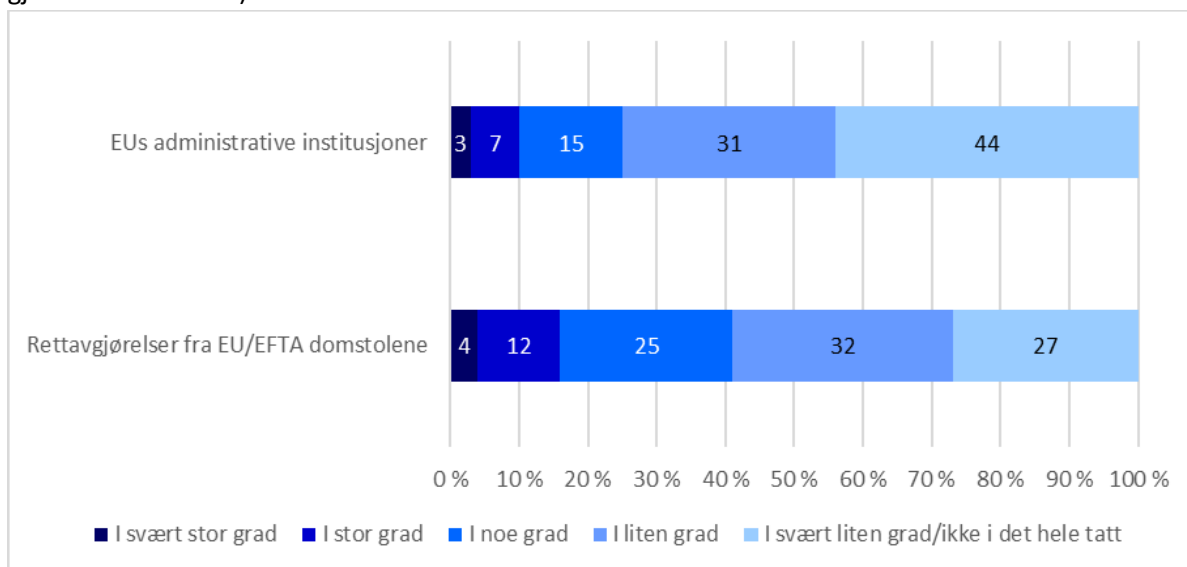
Mens deltakelse og kontakt innebærer interaksjon mellom nasjonale og europeiske myndigheter, vil informasjonsflyt ofte innebære en såkalt *top-down*-prosess der overordnede styringsnivåer formidler informasjon via ulike kanaler. Flere av informantene i intervjuene gir uttrykk for at informasjon fra EU/EFTA-institusjoner, fortrinnsvis rettsavgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen, er særlig relevant informasjon, ettersom dette er av betydning for praksisutvikling på nasjonalt nivå. I AVdir fanges relevante dommer primært opp ved at byråkrater får oppdateringer basert på egendefinerte søkskriterter, samt gjennom fagmøter der hensikten er å formidle ny informasjon og relevante oppdateringer på EU/EØS-relatert lovverk. 45 prosent (10 respondenter) av respondentene i AVdir (utvalg 1a) oppgir at de er enig eller svært enig i påstanden «*Jeg holder meg oppdatert ved å lese relevante rettsavgjørelser fra EU/EFTA domstolene*» (totalt antall respondenter: 22). Denne informasjonen formidles deretter videre til tjenestelinjene gjennom rundskriv (se kapittel 4). Det beskrives som forholdsvis krevende å holde seg oppdatert på relevante EU/EØS-saker. Behovet for en mer overordnet og systematisk informasjonsinnhenting tas også opp av noen av informantene.

*[Informasjon om EU-/EFTA-dommer kommer] veldig sporadisk, jeg har ikke oppfattet at det er noe system i forhold til det. Hvis det er dommer som angår [saksområde], får vi ofte informasjon om det, men det kan være andre dommer på andre områder som har indirekte betydning for [saksområde]. [J]eg oppfatter ikke at det er noen som har ansvaret for å gå gjennom de ulike dommene og avgjøre hvem som har behov for informasjon om ulike dommer, at det meddeles til rette vedkommende. Jeg tror ikke at det er noen struktur i forhold til det, [men] det tror jeg nok det har vært behov for, sånn generelt, ja. Informant E14*

*Du kan alltid få til ting på ad hoc-basis: «nå kom det et brev», eller «nå kom det en sak», så løser du den. Men for hele tiden å ha [det internasjonale perspektivet] under huden, og hele tiden å ha i mente [at] EØS- rett gjelder over norsk rett, tenker jeg du vite det, kunne fagområdet, og kanskje snakke om det litt oftere, og kanskje [jobbe med dette mer] systematisk. Informant E2*

Tallene fra spørreundersøkelsen (**figur 8**) viser at rundt 40 prosent av respondentene jevnlig mottar informasjon om trygdekoordineringsregelverket gjennom rettsavgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen<sup>10</sup>. Vi bemerker her at er en høyere andel ansatte i direktorat enn i YL/KA som angir at de mottar denne type informasjon i *svært stor eller stor grad* (hhv. 31 prosent kontra 15 prosent, ikke vist i figuren). En mindre andel (samlet 25 prosent)<sup>11</sup> mottar tilsvarende informasjon fra EUs administrative institusjoner i noe grad eller mer.

Figur 8: Informasjonsflyt fra EU/EØS-institusjoner knyttet til trygdekoordinering, prosent (N, gjennomsnitt = 221)



\*Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad får du informasjon fra følgende instanser om praktisering av trygdekoordineringsregelverket?*

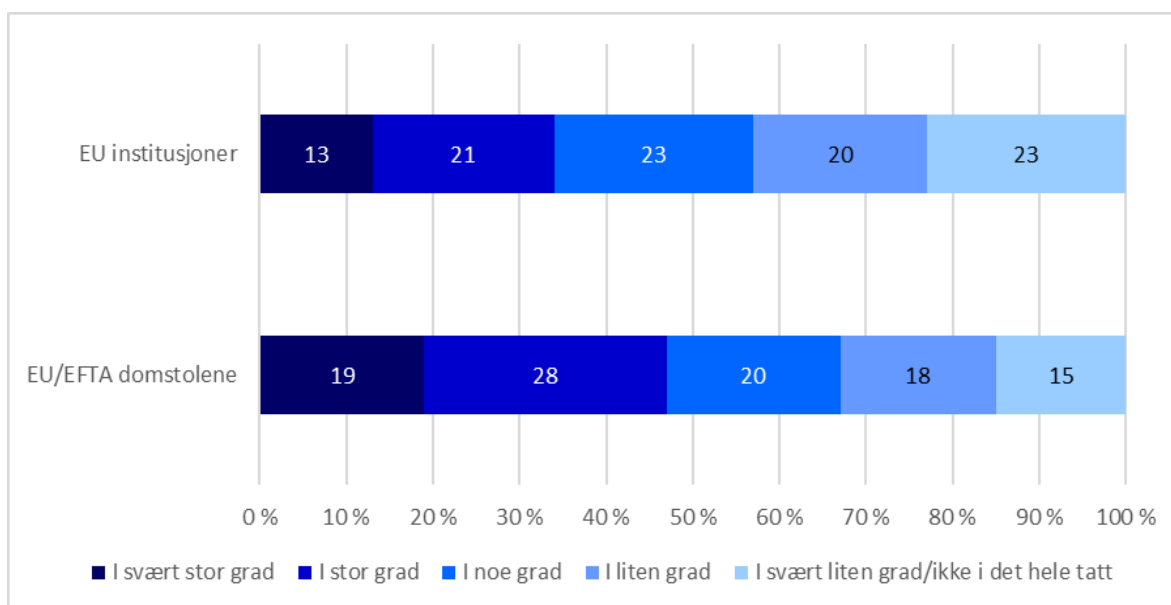
### 3.3. Hensyn og vektlegging av signaler fra europeiske institusjoner

I neste omgang er hensynet til europeiske styringssignaler et viktig spørsmål. **Figur 9** viser i hvilken grad respondentene vektlegger signaler fra henholdsvis EUs institusjoner og EU- og EFTA-domstolen. Nærmere 60 prosent angir at de vektlegger signaler fra EU-institusjoner i noen grad eller mer. Tilsvarende tall for EU/EFTA domstolene er 70 prosent.

<sup>10</sup> Vi kombinerer her de tre øverste verdiene: i svært stor grad – i stor grad – i noe grad.



Figur 9: Vektlegging av signaler fra EU/EØS institusjoner, prosent (N, gjennomsnitt = 217)



\* Basert på følgende spørsmål: *Samlet sett, hvilke hensyn vektlegger du ved utførelse av ditt arbeid knyttet til trygdekoordinering?*

Enkelte observasjoner i intervjuene kan tyde på at hvor stor vekt som tillegges EU/EØS-institusjoner, til dels avhenger av politiske føringer. Eksempelvis ble det påpekt at det frem til 2019 (da trygdesaken ble offentliggjort) var et sterkt politisk engasjement for å begrense såkalt «trygdeeksport», og at dette kan ha ført til at byråkrater i større grad prioriterte nasjonale føringer.

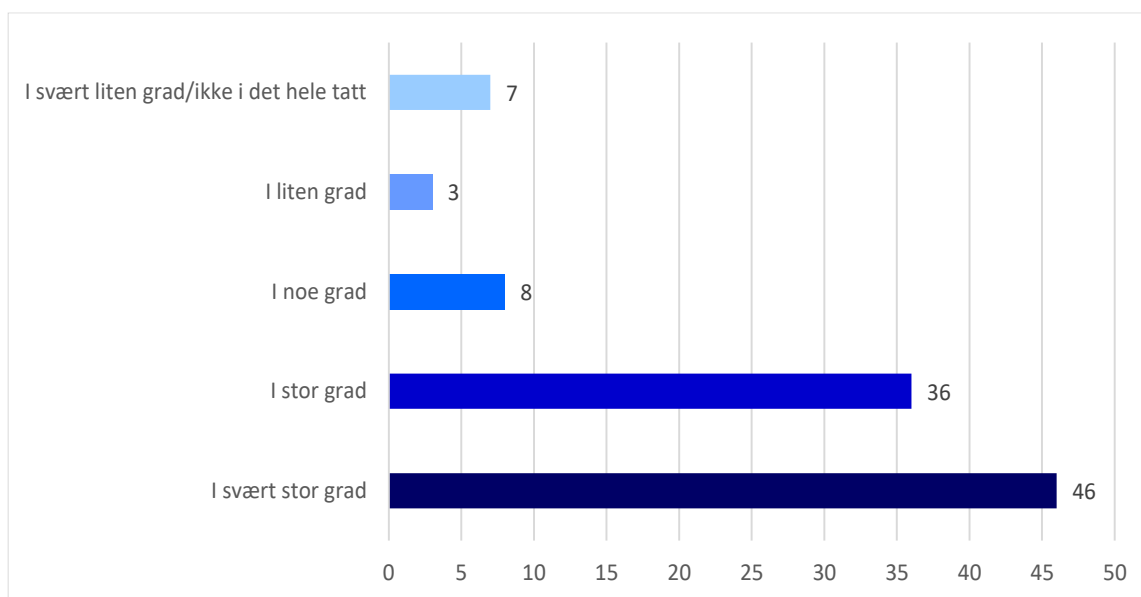
*Man har gjort det [pushe grensene på EØS-regelverket kontra nasjonalt lovverk] i alle fall. [D]et stod i den regjeringsplattformen at det skulle reduseres eksport av trygdeytelser. Det var jo et uttalt ønske [...] [å] prøve å holde tilbake så langt det lar seg gjøre. Har man en hjemmel for å la være å utbetale, så har vi brukt den. Ikke at det nødvendigvis [har vært et ønske] fra NAV, men [fordi det har vært] klare politiske føringer. Informant E13*

*[M]an har hatt noen veldig tydelige politiske føringer på at det skal ikke utbetales for mye ut av landet [og] har bare sett på hvor mange milliarder som fyker ut av Norge. Det har vært fokuset, [og] man har vært livredd for å sende for mye penger ut. Og i det perspektivet tenker jeg at de som satt og skulle forvalte det kompliserte EØS-regelverket, ikke hadde noen støtte på at de skulle se EØS-perspektivet i regelverket. De valgte det norske perspektivet, og den tydelige føringen fra departementet om at de ikke skulle betale ut i øst og vest. Det syns jeg kanskje var det som ikke kom godt frem med EØS-saken. Informant E15*

Dersom det oppstår spenninger eller konflikt mellom krav i nasjonalt og krav i europeisk regelverk, angir 90 prosent at de ville prioritere dette i *noen grad* eller mer. Av disse vil 82 prosent prioritere hensynet til EU/EØS-regelverk i stor eller svært stor grad (**figur 10**). Til sammenligning ble tilsvarende spørsmål stilt til et utvalg direktoratsansatte i 2022 (172 respondenter): 59 prosent (101 respondenter) svarte da at de ville prioritere EU/EØS-regelverket i stor eller svært stor grad.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Data fra Norsk Forvaltningspanel, upublisert (<https://www.uib.no/nfp>)

Figur 10: Prioritering av EU/EØS-regelverk dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering, prosent (N = 216)



\* Basert på følgende spørsmål: *Dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering, hvordan vil du forholde deg?*

### 3.4. Oppsummering

I dette kapittelet har vi presentert funn knyttet til AVdirs rolle i europeisk samarbeid. Vi har deretter belyst grad av informasjonsflyt og kontaktflater mellom norske og europeiske myndigheter. Endelig har vi presentert funn knyttet til vektlegging og prioritering av det europeiske styringsnivået.

Vi oppsummerer her sentrale observasjoner: For det første viser våre kvalitative data at direktoratet deltar i ulike forum på EU-nivå, og at dette begrenser seg til enkelte nøkkelpersoner i forvaltningen. Mens de innehar en mer passiv rolle i formelle beslutningsarenaer som AC og ELA, har de en aktiv og deltakende rolle i teknisk samarbeid. Når det gjelder teknisk samarbeid, er direktoratet spesielt involvert i arbeidsgrupper i TC som arbeider med utvikling av tekniske løsninger for trygdekoordinering (EESSI). Norge (direktoratet) har her tatt en forholdsvis stor rolle. I AC og ELA deltar direktoratet sammen med overordnet departement (AID), som formelt er norske myndigheters representant. Av den grunn har direktoratet i utgangspunktet ikke mandat til å ytre seg på vegne av Norge (gjelder primært AC). Mens AC er en godt etablert institusjon med klare roller og rutiner, er det motsatte tilfelle når det gjelder ELA. Det knytter seg generelt usikkerhet til mandater, arbeidsoppgaver og øvrige prosesser i ELA. Dette gjelder ikke kun Norge, men organisasjonen som helhet. ELA er heller ikke innlemmet i EØS-avtalen, og dermed har norske myndigheter heller ikke formalisert deltakelsen. Likevel deltar departementet, direktoratet og andre relevante norske aktører (Arbeidstilsynet) i ulike arbeidsgrupper i ELA. Også her bidrar direktoratet spesielt i den operative delen, blant annet gjennom deltakelse i EURES. Direktoratet deltar for øvrig også i EFTA-arbeidsgrupper, som beskrives som mer informative. Et viktig forbehold er at denne datainnsamlingen baserer seg på uttalelser til enkelte nøkkelpersoner. Vi kan ikke si med sikkerhet om disse uttalelsene gir et helhetsbilde av direktoratets deltakelse i EU-institusjoner.

I avsnitt 3.2 brukte vi det kvantitative datamaterialet som utgangspunkt for å måle informasjonsflyt og kontaktflater. Dette ble supplert med informasjon fra de kvalitative intervjuene. En hovedobservasjon fra spørreundersøkelsen er at det generelt er forholdsvis lav grad av deltakelse på, og direkte kontakt med, EU-nivå. Gjennom det kvalitative datamaterialet fremkommer det at

informasjon i form av rettsavgjørelser fra EU- og EFTA-domstolen er sentralt for norsk praksis. 40 prosent angir at de har mottatt informasjon fra disse institusjonene. Det er et helhetsinntrykk at denne informasjonen imidlertid oppfattes som mindre systematisk, kompleks og til dels vanskelig å navigere i.

For det tredje viser datamaterialet at en stor andel (mellom 60 og 70 prosent) vektlegger styringssignaler fra hhv. EUs administrative institusjoner og EU- og EFTA-domstolen. Hensynet til EU/EØS øker ytterligere dersom det oppstår spenninger eller konflikt mellom regelverk på nasjonalt og europeisk nivå.

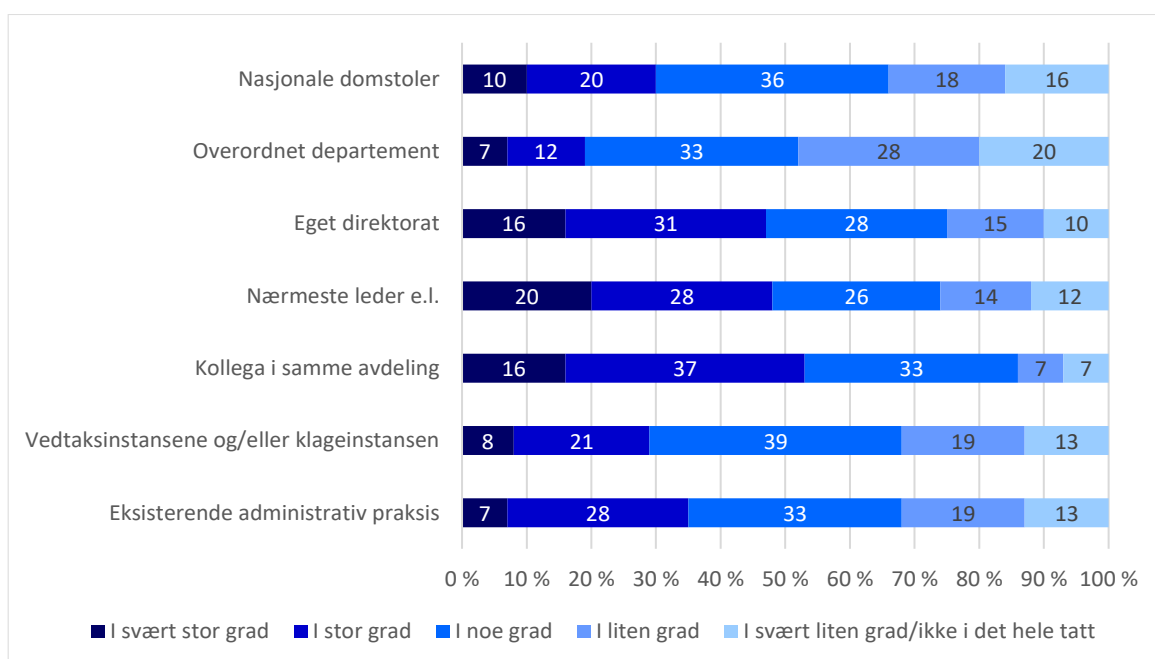
## 4. Interne rutiner og praksis for håndtering av EU/EØS-regelverk

Dette kapittelet omhandler arbeidet med EU/EØS-regelverk innad i velferdsforvaltningen og mellom ulike aktører i velferdsforvaltningen. Vi starter med en gjennomgang av informasjonsflyt, kontaktflater og deltakelse i avsnitt 4.1. Avsnitt 4.2 omhandler vektlegging av ulike nasjonale hensyn, mens avsnitt 4.3 presenterer observasjoner knyttet til formalisering og tolkningsrom. Avsnitt 4.4 viser observasjoner knyttet til kompetanse og respondentenes subjektive vurderinger av praktisering av trygdekoordineringsregelverket.

### 4.1. Informasjonsflyt på nasjonalt forvaltningsnivå

**Figur 11** viser at informasjon om trygdekoordinering først og fremst formidles via direktorat (herunder gjennom rundskriv), egen leder og kollega i egen avdeling: Henholdsvis 75, 74 og 86 prosent angir at de får informasjon fra disse i noen grad eller mer. Deretter observerer vi at man i forholdsvis stor grad også baserer seg på vedtaksinstansene/klageinstansen og eksisterende administrativ praksis som informasjonskilde (68 prosent i noen grad eller mer). 66 prosent angir at de får informasjon fra nasjonale domstolsavgjørelser. Rundt halvparten angir at de får informasjon fra departementet. Det er dermed en hovedobservasjon at det er forholdsvis stor informasjonsflyt knyttet til trygdekoordinering, og at denne kommer fra en rekke ulike kilder. Disse tallene kan sammenlignes med tilsvarende tall for EU-institusjoner vist i forrige kapittel (figur 8). Ser man disse samlet, er det ca. dobbelt så mange respondenter som mottar informasjon fra nasjonale som fra europeiske kilder.

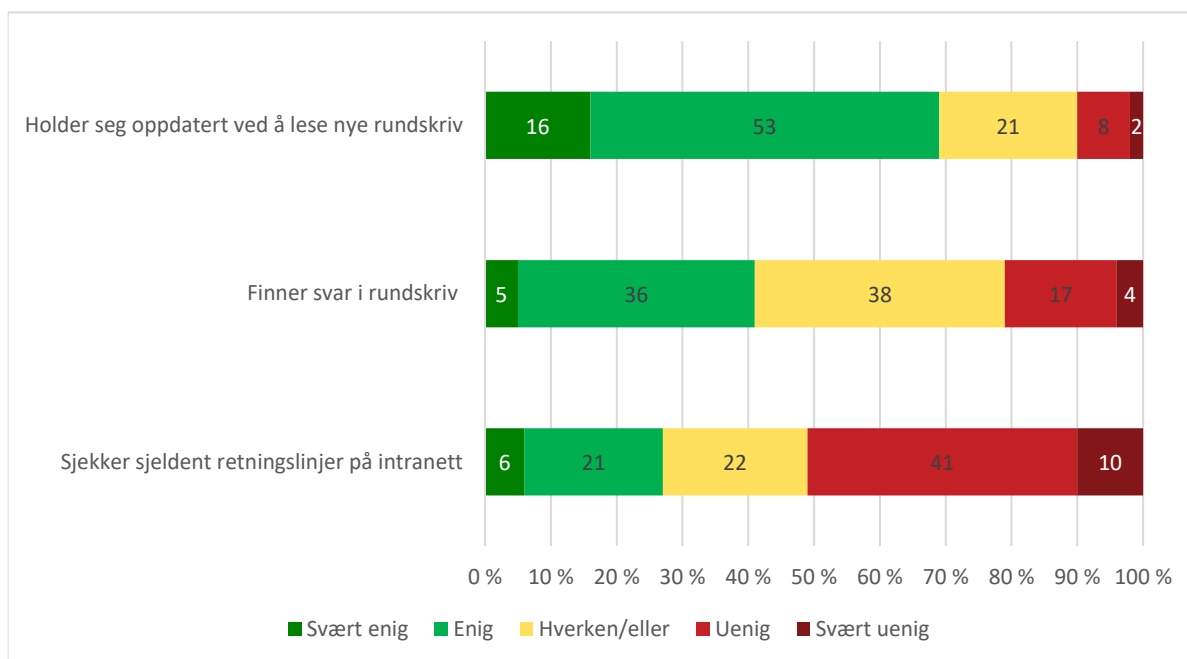
Figur 11: Informasjonsflyt knyttet til trygdekoordinering i velferdsforvaltningen (N, gjennomsnitt = 221)



Basert på følgende spørsmål: I hvilken grad får du informasjon fra følgende instanser om praktisering av trygdekoordineringsregelverket?

Rundskriv er en nøkkelkomponent av informasjonsformidlingen i velferdsforvaltningen. Ifølge informantene fra AVdir er rundskrivene det primære styringssignalet til YL når det gjelder EU/EØS-regelverk. **Figur 12** viser mer spesifikt hvordan respondentene forholder seg til – og evaluerer – sentrale informasjonskilder. 69 prosent av respondentene er enig eller svært enig i at de holder seg oppdatert på trygdekoordineringsregelverket ved å lese rundskriv. En betydelig lavere andel angir imidlertid at de finner svar på sine problemstillinger i rundskriv: 41 prosent er enig eller svært enig i den påstanden. Tallene tyder videre på at rundt 50 prosent jevnlig sjekker retningslinjer på intranett.

Figur 12: Bruk av rundskriv og retningslinjer, prosent (N = 198)



\* Basert på følgende spørsmål: *Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i følgende påstander:*

Intern informasjonsflyt mellom direktoratet og underliggende resultatområder ansees generelt som god blant informantene i de kvalitative intervjuene, men samtidig påpekes enkelte sentrale utfordringer som å sikre god og korrekt informasjonsflyt i alle ledd. EU/EØS-regelverkets dynamiske karakter gjør det eksempelvis spesielt krevende å innarbeide i norsk praksis:

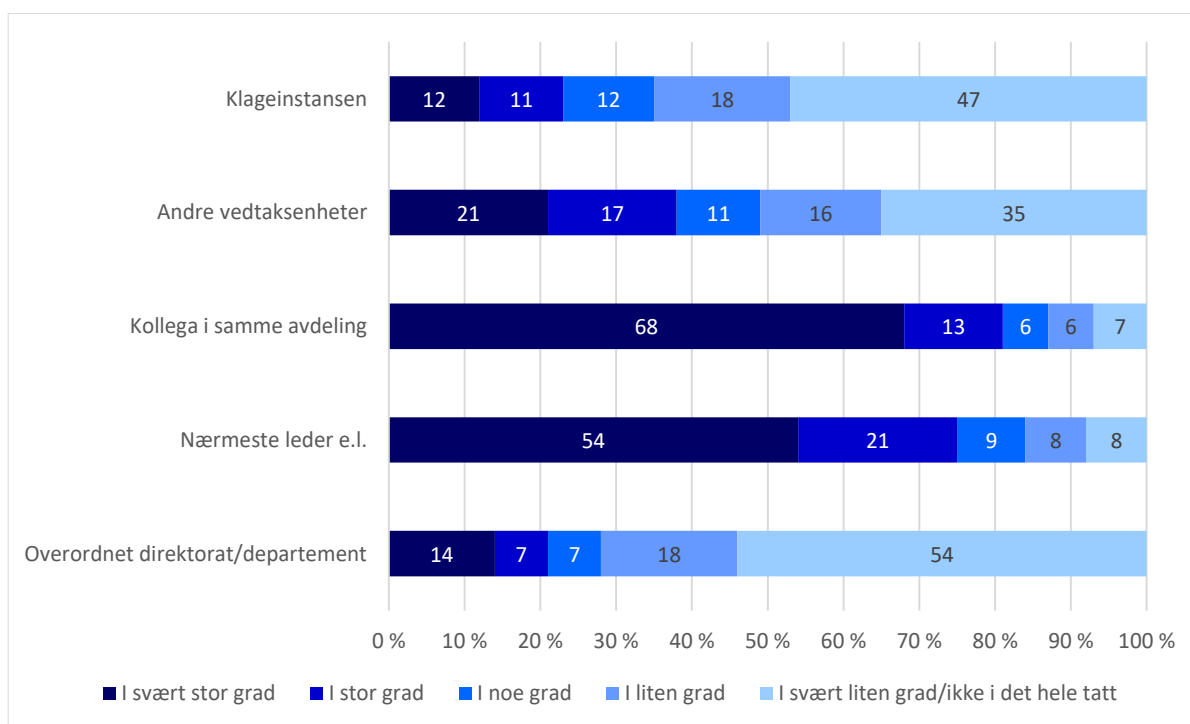
*Jeg tror vi er bedre stilt enn det vi har vært [når det gjelder tilgangen på informasjon i direktoratet], [...] men også i velferdsforvaltningen. Men EØS-rett er svært komplisert, og det å ha full og god oversikt er komplekst med den stadige utviklingen. Jeg opplever at det er stor forskjell [mht.] i hvilken grad [avdeling] setter seg inn i EØS-reglene, eller om de synes dette er så krevende at de bare skyfler det unna. Vi er ikke [helt optimale], men det er forbedring på gang. Men så er det veldig mange andre prioriteringer også. Informant E5*

En annen informant forteller om andre utfordringer i informasjonsflyt:

*Jeg tenker kanskje at det kunne vært litt mer systematikk i [informasjonsflyt fra det som foregår på EU-nivå gjennom direktoratet], ja. Men jeg er kanskje på litt tynn is, da, for det er litt avhengig av om vi som jobber med [ytelse], har behov for den informasjonen eller ikke. Det er ikke sikkert at det er så ofte at [ytelsesområde] er berørt i de ulike komiteene. Så det er litt vanskelig for meg å si om jeg får all den informasjonen som jeg burde ha fått for jeg vet jo ikke hva som har skjedd der. Informant E14*

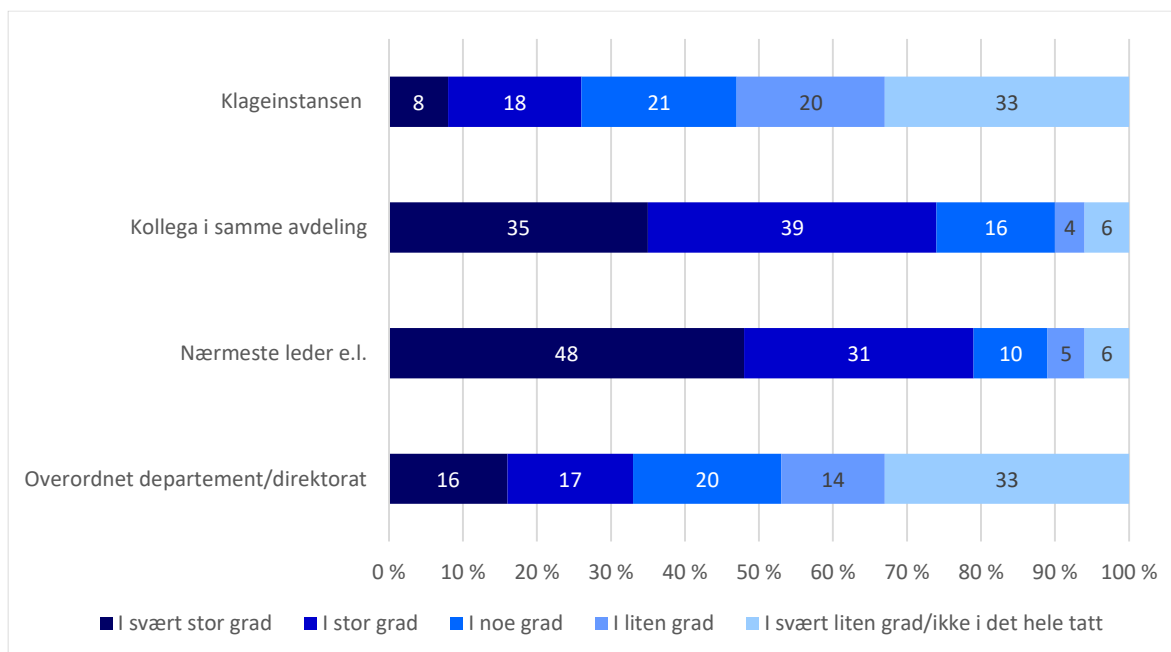
Også når det gjelder kontaktflater, er det nærmeste leder og kollegaer utgjør de viktigste kontaktpunktene i arbeidet med trygdekoordinering, og som dominerer den øverste verdien i skalaen (i svært stor grad) (**figur 13**). Dersom vi ser de tre høyeste verdiene samlet (i noen grad – i stor grad – i svært stor grad), svarer 87 prosent at de har vært i kontakt med kollegaer i samme avdeling, etterfulgt av nærmeste leder med 84 prosent. Dette er det en betydelig avstand til andre vedtaksenheter (49 prosent), klageinstansen (35 prosent) og departementet (28 prosent). Respondentene ble også bedt om å angi hvor de henvender seg dersom de er usikre på hvordan de skal behandle en sak knyttet til trygdekoordinering (**figur 14**). Vi observerer at det igjen er nærmeste leder og kollega som fungerer som de viktigste kontaktpunktene. Videre er det i særlig stor grad leder man velger å kontakte dersom det oppstår uklarheter. I overkant av 40 prosent henvender seg til klageinstansen eller overordnet direktorat/departement (i noen grad eller mer).

Figur 13: Kontaktmønstre i velferdsforvaltning, prosent (N, gjennomsnitt = 203)



\* Basert på følgende spørsmål: *Hvor ofte vil du anslå at du det siste året har hatt kontakt med følgende instanser/grupperinger ifm. med arbeid knyttet til trygdekoordinering?*

Figur 14: Kontaktmønstre ved behov for rådføring ifm. EU/EØS regelverk (N, gjennomsnitt = 216)



\* Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad henvender du deg til følgende dersom du er usikker på hvorvidt og/eller hvordan EU/EØS-regelverket kommer til anvendelse i ditt arbeid?*

Disse observasjonene kan suppleres med innspill fra respondentene fra YL/KA (tekstboks i undersøkelsen). Disse understreker blant annet det hierarkiske kontaktmønsteret, der avstanden til direktoratet er forholdsvis stor.

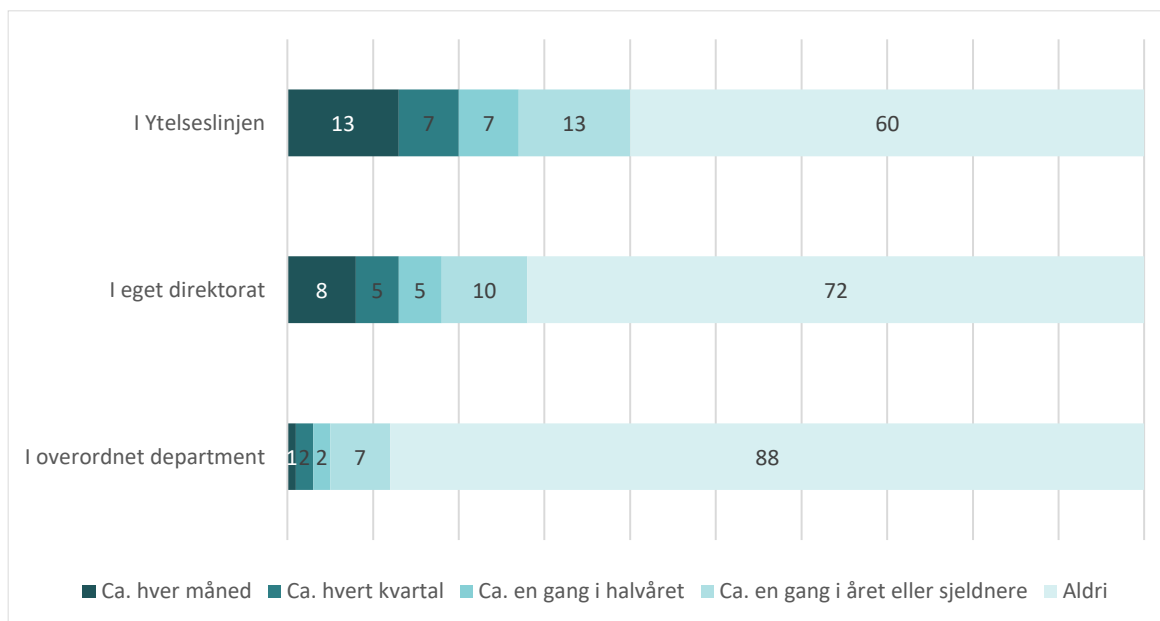
- *Det virker som om EØS-rett og forholdet til folketrygdløven har liten prioritet i direktoratet.*
- *Eneste årsak til en del kontakt med direktoratet i år er egen involvering i problemstillinger og rundskrivarbeid. Vi har rett og slett klamret oss til de mulighetene vi har fått, og heldigvis har direktoratet koblet oss mer på, til forskjell fra tidligere.*
- *Jeg har ikke selv kontakt med direktoratet, men vår enhet har det månedlig. Har derfor trykket av for «månedlig» [...]. [V]i har ofte arbeids-/prosjektgrupper med direktoratet.*

Som vist har flertallet av respondenter dermed ikke direkte kontakt med overordnede styringsnivåer (direktorat/departement eller EU). Spørsmål eller problemstillinger drøftes fortrinnsvis med nærmeste leder, fagkoordinator eller tilsvarende. Enkelte av respondentene påpeker at dette kan være en utfordring, da noen av disse personene ikke har nok kunnskap om feltet:

- *Leder/fagkoordinator har ikke ønsket dybdekunnskap om det vi arbeider med.*
- *Når jeg svarer i liten grad, så er det fordi leder og fagkoordinator ikke har god nok kompetanse på området.*
- *Fagkoordinator og leder viderefremidler det som kommer fra [overordnede styringsledd].*
- *Mye er uavklart, og vi venter stadig på avklaringer i departement og direktorat, men mye kunne nok ha blitt løst hos oss i ytelseslinjen dersom vi hadde et etablert fagmiljø og mer juridisk kompetanse.*

I motsetning til kontakt som forekommer svært hyppig, er det svært få av respondentene som har deltatt i arbeidsgrupper eller lignende som omhandler trygdekoordinering: 27 prosent angir at de har deltatt i slike grupper i ytelseslinjen ca. én gang i halvåret eller oftere. Kun fem prosent angir tilsvarende deltakelse i departement (**figur 15**).

Figur 15: Deltakelse i interne arbeidsgrupper, råd, forum e.l. knyttet til trygdekoordinering, prosent (N, gjennomsnitt = 207)



\* Basert på følgende spørsmål: *Hvor ofte har du det siste året deltatt på følgende sammenhenger knyttet til trygdekoordinering?*

Mens relasjonen til departementet generelt beskrives som god, fremkommer det i enkelte av de kvalitative intervjuene at informasjonsflyten fra departementet (til direktorat) til dels oppleves som fragmentert og uklar. Det er et hovedinntrykk at flere av informantene er usikre på om de mottar tilstrekkelig informasjon fra departementet, og at de til dels opplever responsen som vag.

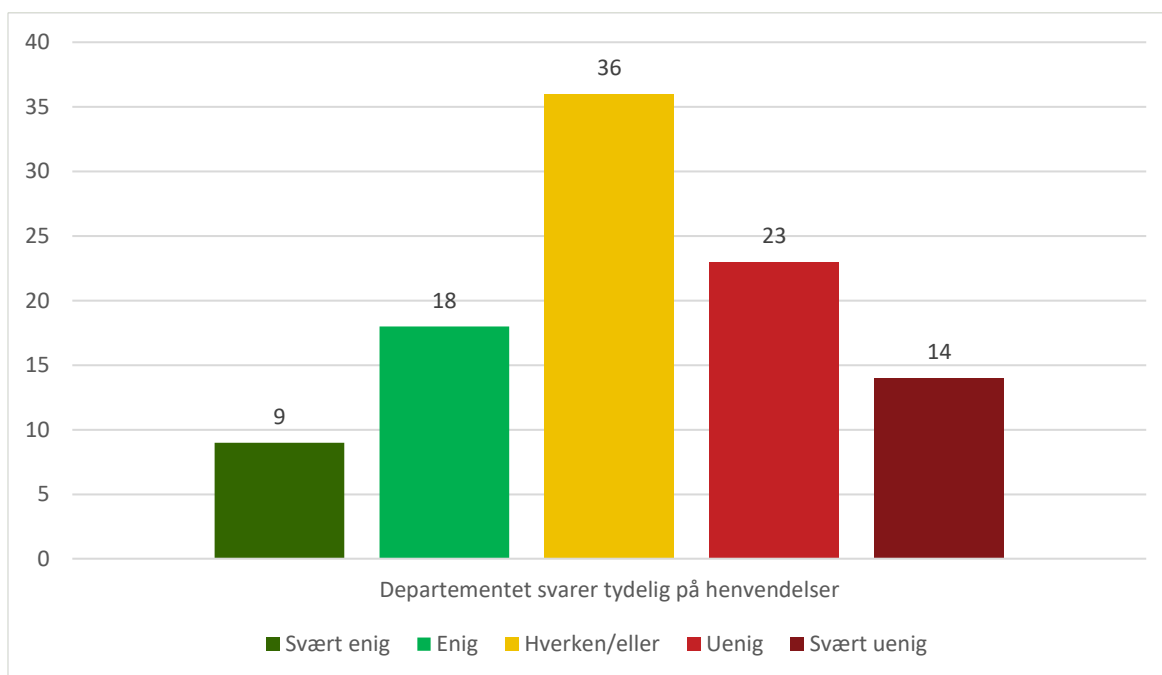
*[D]et er det ikke [alltid enkelt å få svar fra departementet]. Og det er [det] nok flere grunner til. Det ene er at noen av problemstillingene er veldig kompliserte, og de har begrensede ressurser i departementet også. Det andre er at det kan være litt [uoversiktlig], for [informasjon knyttet til en konkret sak] har kommet i ulike brev. Beslektet, men ikke helt like. Litt sånn vanskelig å få grep om. Da blir kommunikasjonen med departementet komplisert, når avklaring kommer i ulike brev, og til og med ulike steder i [internt informasjonssystem]. Det gjør at ting blir komplisert og vanskelig. Og kanskje blir man ytterligere engstelig for å trå feil: «Kanskje har departementet svart i et annet brev som jeg ikke har fått med meg». Informant E7*

*Det kan nok være vanskelig for departementet å uttale seg og plutselig bli sittende med skjegget i postkassa etterpå, altså at de uttaler seg feil på noen områder hvor de også syns det er krevende. Det er av og til at man kanskje opplever at ikke alle spørsmålene er blitt besvart i en henvendelse vi har sendt opp, at de formulerer seg vagt, eller sier at «dette må direktoratet selv ta stilling til». Informant E5*

Vi ba følgelig respondentene i AVdir (utvalg 1a) om å vurdere tydeligheten i informasjonsflyten fra overordnet departement. **Figur 16** viser at respondentene har delt oppfatning, hvilket i stor grad også er i tråd med inntrykket fra intervjuene. 8 av 22 respondenter angir at de er uenig eller svært uenig i at departementet svarer tydelig på henvendelser knyttet til trygdekoordinering. 6 respondenter angir at de er enig eller svært enig.



Figur 16: Informasjonsflyt fra departement (kun AVdir), prosent (N = 22)



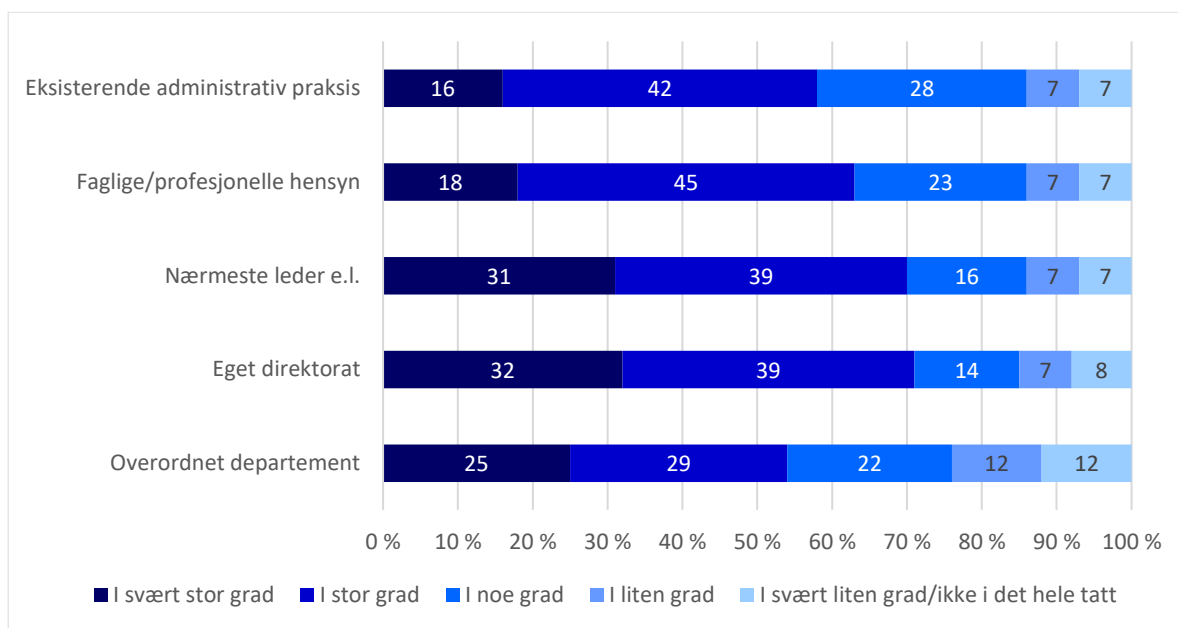
\* Basert på følgende spørsmål: *Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i disse påstandene: Departementet svarer tydelig på henvendelser knyttet til trygdekoordinering*

Samlet sett viser dette avsnittet at det er mye kontakt mellom ulike aktører i velferdsforvaltningen i arbeid med trygdekoordinering, men at kontakten i hovedsak er mellom aktører i en og samme avdeling. Det viser også at det er lav grad av deltakelse i arbeidsgrupper eller tilsvarende som omhandler trygdekoordinering. Vi observerer også variasjon knyttet til respondentenes vurdering av informasjonsflyt fra departementet (kun utvalg 1a).

## 4.2. Hensyn og vektlegging av interne signaler

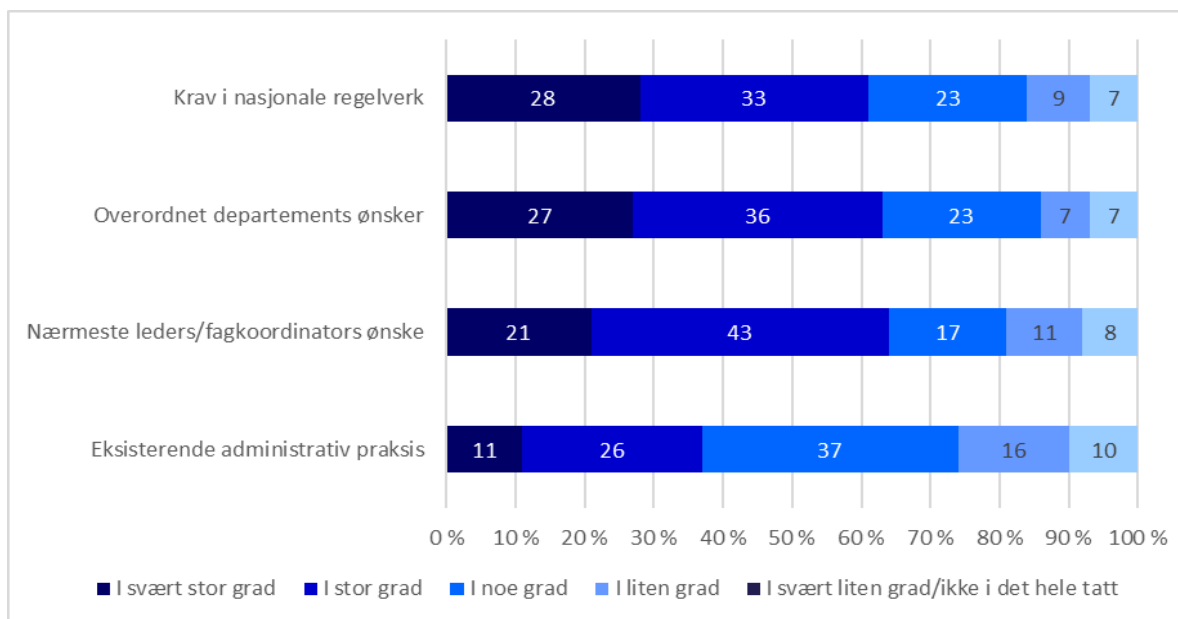
Det legges jevnt over mye vekt på ulike hensyn som knytter seg til nasjonale styringssignaler. **Figur 17** viser at over 80 prosent av respondentene vektlegger hensynet til eksisterende administrativ praksis, fag, nærmeste leder og eget direktorat i noen grad eller mer. Tilsvarende tall for departementet er 75 prosent. Dersom vi kun vurderer de to øverste verdiene (i stor / svært stor grad), er det – som i spørsmålet om kontaktpunkter – nærmeste leder og eget direktorat som vurderes som viktigst. Sammenligner vi disse tallene med tilsvarende tall for EU/EFTA-institusjoner (figur 9), ser vi at hensynet til EU-institusjonene vurderes som noe lavere. **Figur 18** viser prioritering av nasjonale hensyn dersom det oppstår spenninger eller konflikt knyttet til trygdekoordineringsregelverket. 64 prosent angir at de vil ivareta nærmeste leders ønske i stor eller svært stor grad. Tilsvarende tall for krav i nasjonale regelverk og departementets ønsker er 61 og 63 prosent. 36 prosent vil prioritere eksisterende administrativ praksis. Det er interessant å se dette i lys av figur 10, som viser en enda sterkere tendens til å ville ivareta hensynet til EU-reglens krav (82 prosent i stor eller svært stor grad). Vi observerer dermed motsatt tendens når det gjelder vektlegging av hensyn mer generelt og prioritering av hensyn ved spenninger: I sistnevnte tilfelle gis EU-regler klart forrang sammenlignet med nasjonale hensyn, mens de i førstnevnte tilfelle tillegges forholdsvis lite vekt sammenlignet med nasjonale hensyn.

Figur 17: Vektlegging av ulike hensyn på nasjonalt forvaltningsnivå, prosent (N, gjennomsnitt = 217)



\* Basert på følgende spørsmål: Samlet sett, hvilke hensyn vektlegger du ved utførelses av ditt arbeid knyttet til trygdekoordinering?

Figur 18: Prioritering av nasjonale hensyn dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering, prosent (N, gjennomsnitt = 215)



\* Basert på følgende spørsmål: Dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering, hvordan vil du forholde deg?

### 4.3. Formelle saksbehandlingsregler og tolkningsrom

Tolkningsrom er et gjennomgående tema i offentlig forvaltning, spesielt når det gjelder EØS-regelverket. Regelverket om trygdekoordinering beskrives i intervjuene jevnt over som svært komplekst. En hovedårsak som trekkes frem, er at nasjonal regelanvendelse i stor grad betinges av den mer «dynamiske» rettspraksisen i EU. Dette krever kontinuerlig oppmerksomhet og informasjon fra EU/EFTA-domstolene, som igjen må tolkes og forstås i lys av nasjonalt lovverk.

*[E]ØS-reglene er i stor grad basert på rettspraksis. Her er det veldig mange land som skal bli enige om en ordlyd, og derfor er ordlyden i forordningen kanskje egentlig et kompromiss. Det er litt mer sånn som amerikansk rett, at det er mer «case law». Det har den virkning at det er ikke bare er sånn at du kan se på ordlyden i trygdeforordningen, men du må også kjenne til relevante dommer, og da både de i EFTA-domstolen og EU-domstolen. Og det kan være utvikling av rettspraksis, sånn at du hele tiden må følge med. Så sånn som selve forordningen var å forstå for 10 år siden, behøver det ikke nødvendigvis å være nå. Nasjonale regler må tolkes i lys av EU-retten, som stadig er i utvikling. Informant E5*

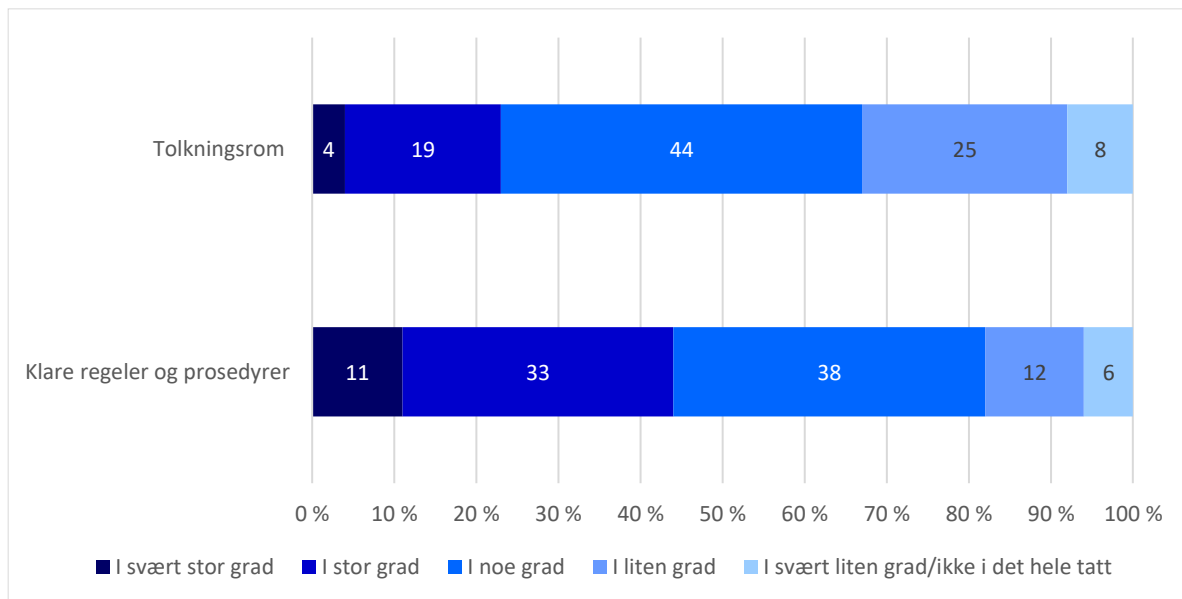
*Når [en sak/område] hører til under to [eller flere] departement, der man har ulik tolkning av EØS-regler [...], så må ulik tolkning opp i regjering. Det å diskutere politisk hvordan man skal forholde seg til disse reglene på regjeringnivå med jevne eller ujevne mellomrom gjør dette ganske krevende [...]. Det er jo det vi også ser på [saksfelt]; det finnes ikke noen som har regelverksansvar av dette på tvers. Det blir da tunge prosesser når man skal anvende dette i de direktoratene som ikke har en autoritet på tvers. [Man må opp] på regjeringnivå for å få en del av disse avklaringene. Det gjør det tungvint, og kan også gjøre at man utvikler ulike tolkninger i ulike deler av forvaltningen. Informant E12*

Kommentar fra spørreundersøkelsen:

- *Det er mange problemstillinger som krever personlig tolkning. Disse problemstillinger diskuteres innad i avdelingen eller via [...] nettverket.*

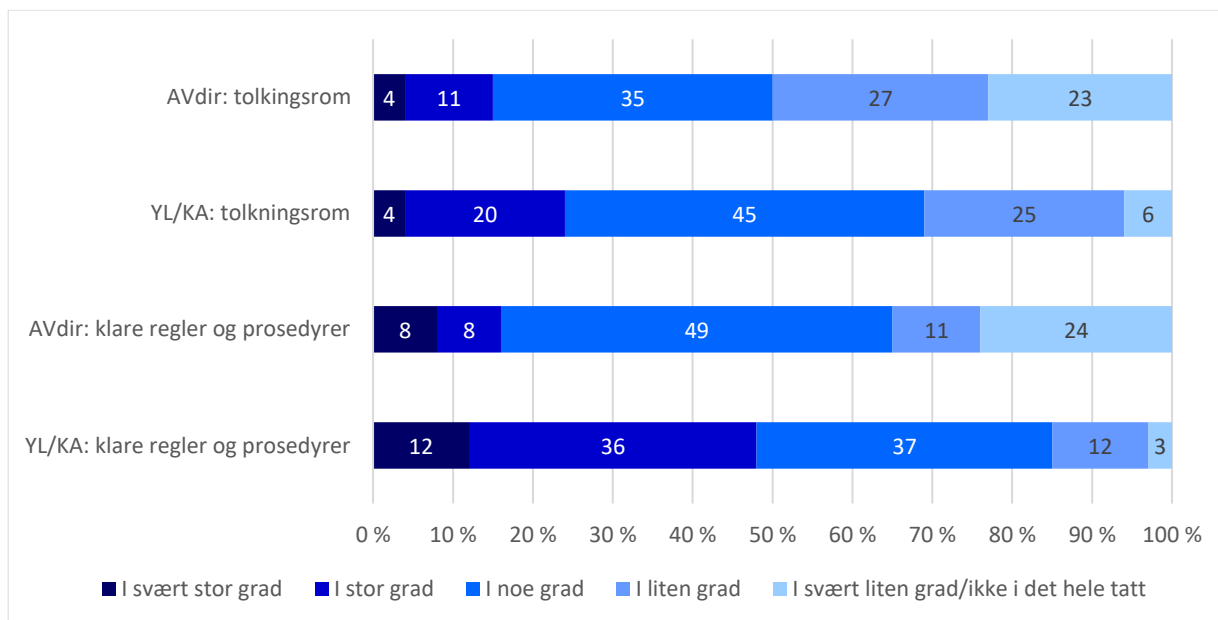
Datamaterialet tyder på at tolkningsrommet i denne sammenhengen er utfordrende, både fordi det til dels er uklart hvor langt EØS-regelverket rekker (relevans), og fordi det til dels kan oppstå ulike forståelser. I tråd med observasjoner knyttet til systematikk og helhetlige vurderinger av EØS-regelverket blant annet omtalt i kapittel 3, finner vi tilsvarende utfordringer når det gjelder tolkningsrom mer spesifikt. I det kvantitative datamaterialet har vi videre bedt respondentene om å vurdere hvor klare regler og prosedyrer er, og hvor stort tolkningsrom trygdekoordineringsregelverket gir. **Figur 19** viser forholdsvis sammenfallende mønstre langs begge dimensjonene: Mens i overkant av 80 prosent angir at de forholder seg til klare regler og prosedyrer i noen grad eller mer, er tilsvarende tall for tolkningsrom i underkant av 70 prosent. Flertallet av de spurte angir at de noen grad har tolkningsrom og i noen grad formelle prosedyrer. Dersom vi ser på fordelingen på de to utvalgene (**figur 20**), viser tallene at ansatte i AVdir (utvalg 1a) generelt mener at de har lavere grad av både tolkningsrom og formelle regler og prosedyrer enn ansatte i YL/KA.

Figur 19: Grad av formelle regler og prosedyrer og av tolkningsrom knyttet til trygdekoordinering (N, gjennomsnitt = 231)



\* Spørsmål i undersøkelsen: I hvilken grad det er klare saksbehandlingsregler og prosedyrer mht. utførelsen av dine arbeidsoppgaver knyttet til trygdekoordinering på det saksområdet du jobber mest med? / I hvilken grad opplever du at du har tolkningsrom (iht. regelverket) ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver knyttet til trygdekoordinering på det saksområdet du jobber mest med?

Figur 20: Grad av formelle regler og prosedyrer kontra tolkningsrom knyttet til trygdekoordinering, fordeling etter organisasjonstilknytning (utvalg 1a og 1b) (AVdir, gjennomsnitt N = 27; YL/KA gjennomsnitt N = 203).

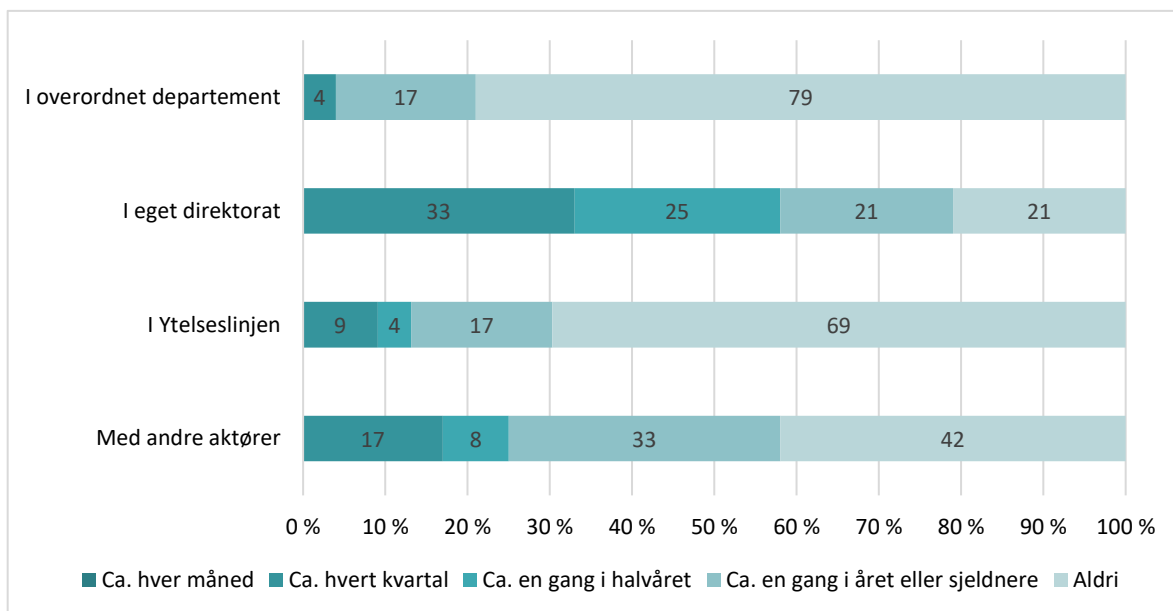


\* Basert på følgende spørsmål: I hvilken grad det er klare saksbehandlingsregler og prosedyrer mht. utførelsen av dine arbeidsoppgaver knyttet til trygdekoordinering på det saksområdet du jobber mest med? / I hvilken grad opplever du at du har tolkningsrom (iht. regelverket) ved utførelsen av dine arbeidsoppgaver knyttet til trygdekoordinering på det saksområdet du jobber mest med?

### 4.4. Kompetanse og praktisering av trygdekoordineringsregelverket

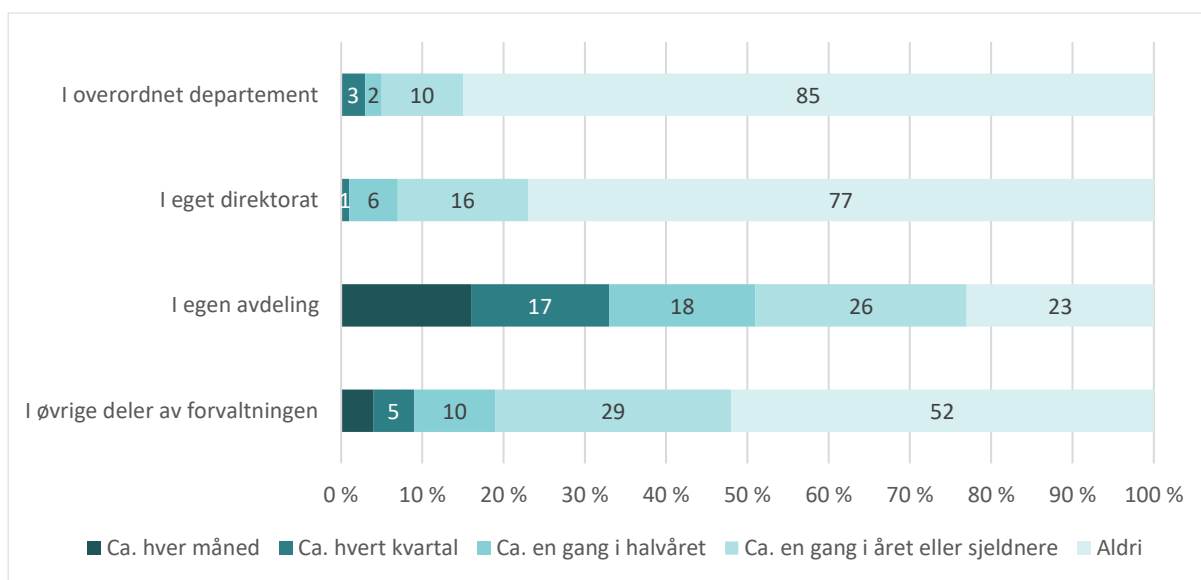
Opplæring og kompetanseheving innen trygdekoordinering kan bidra til mer systematisk utvikling og forsterket administrativ kapasitet i utførelsen av oppgaver knyttet til trygdekoordinering. Slike tiltak kan foregå på forskjellige nivåer, internt i egen avdeling, i øvrige deler av forvaltningen, i direktoratet eller i overordnet departement. **Figur 21 og 22** viser deltakelse i ulike opplærings-/kompetansehevingstiltak innen trygdekoordinering fordelt på de to utvalgene. Vi presenterer her de to utvalgene hver for seg, fordi svaralternativene er ulike. I AVdir er det ingen respondenter som angir at de deltar på slike tiltak månedlig. Over halvparten (N = 14) angir at de har deltatt på tiltak i eget direktorat en gang i halvåret eller oftere. De fleste opplæringstiltak finner sted innad i egen avdeling eller eget resultatområde; de færreste har deltatt i tiltak høyere opp i hierarkiet (direktorat og departement).

Figur 21: Opplæring og kompetansehevingstiltak i AVdir (utvalg 1a), prosent (N, gjennomsnitt = 24).



\* Basert på følgende spørsmål: *Hvor ofte har du deltatt i følgende sammenhenger knyttet til trygdekoordinering?*

Figur 22: Opplæring og kompetansehevingstiltak i YL/KA (utvalg 1b), prosent (N, gjennomsnitt = 185)



\* Basert på følgende spørsmål: *Hvor ofte har du deltatt i følgende sammenhenger knyttet til trygdekoordinering?*

På det mer overordnede plan er det en sentral utfordring å integrere EØS-hensynet i nasjonal praksis, dvs. å systematisere EU/EØS-arbeidet i alle ledd, og å institusjonalisere dette hensynet i det daglige arbeidet.

*[J]eg opplever er at vi mister mange muligheter til å utnytte og tilpasse oss nasjonalt handlingsrom når vi bare diskuterer de sakene som kommer helt på spissen. [V]i må anvende nasjonal lovgivning sammen med EØS-retten i større grad enn vi har gjort. Vi må ikke gå å være veldig opptatt av å tolke alle mulige dommer fra EU-domstolen for å se om de anvendelige hos oss eller ikke; vi må være flinke til å få den kombinasjonen av norsk lovtradisjon og EU-tradisjon til å virke sammen. Informant E12*

En kommentar fra spørreundersøkelsen illustrerer ytterligere hvordan det nasjonale regelverket og EØS-regelverket balanserer mellom samspill og spenning:

- *Det er ytterst sjelden at jeg (vi) er i tvil om EU/EØS regelverket kommer til anvendelse. Hvilket regelverk vi skal anvende er altså ikke en utfordring. 'Hvordan' det kommer til anvendelse, handler om hvordan vi skal tolke regelverket. I de fleste sakene gir reglene klare og tydelige svar om hvordan vi skal vurdere sakene. Men det er naturligvis en del enkeltpersoner som setter seg i en situasjon som ikke klart og tydelig løses ved hjelp av trygdeforordningen og tilhørende rettskilder. Noe av det utfordrende er vurdering av hvor en person anses som bosatt, om en EU/EØS-borger har lovlig opphold i Norge, og sammenhengen mellom trygdeforordningen og folketrygdloven.*

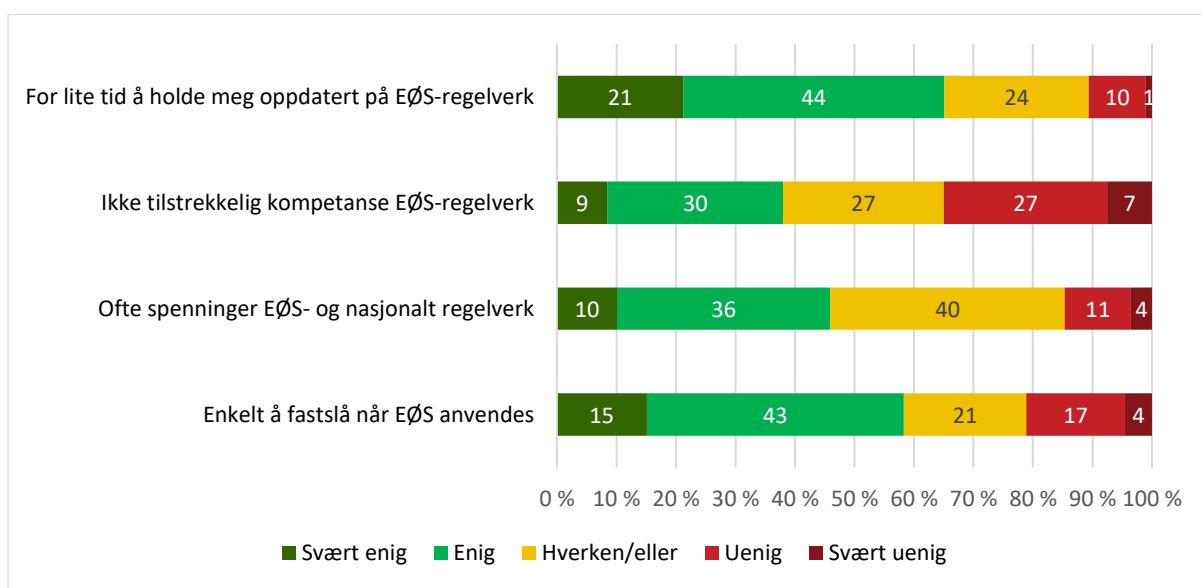
Det kom også flere kommentarer av mer operativ karakter, for eksempel om konkrete verktøy som EESSI. Flere respondenter uttrykker at EESSI kan være et godt verktøy.

En annen utfordring som nevnes i kommentarfeltet er behovet for raskere avklaringer:

- *Ca. hver måned er [det] saker som legges bort i påvente av avklaring fra direktorat/departement. Av disse (vi snakker flere hundretall) er det flere som har ligget i anslagsvis 2–3 år.*

Vi ba respondentene angi hvordan de selv opplever praktiseringen av EØS-regelverket. **Figur 23** viser at flertallet respondenter angir at de har for lite tid til å holde seg tilstrekkelig oppdatert på EØS-regelverket (65 prosent er enige eller svært enige i denne påstanden). 39 prosent av respondentene er enige eller svært enige i at de *ikke* har tilstrekkelig kompetanse på EØS-regelverk. Videre svarer 46 prosent at det ofte forekommer spenninger mellom nasjonalt regelverk og EØS-regelverk (enige eller svært enige). Vi merker oss her et avvik mellom utvalgene: andelen respondenter som er enige eller svært enige i denne påstanden (spenninger mellom nasjonalt og EØS-regelverk), er 64 prosent (14 respondenter) i utvalg 1a (AVdir) (ikke vist i figur), dermed betydelig høyere i YL/KA. Figur 23 viser videre at nesten 60 prosent av respondentene er enige eller svært enige i at det er enkelt å fastslå når EØS-regelverket skal anvendes.

Figur 23: Praktisering av EØS-regelverket (N, gjennomsnitt = 199)



\* Basert på følgende spørsmål: *Vennligst angi hvor enig eller uenig du er i disse påstandene.*

## 4.5. Oppsummering

Kapittel 4 omhandler interne rutiner og praksis for koordinering og praktisering. Avsnitt 4.1 tematiserte informasjonsflyt og kontaktmønstre, mens avsnitt 4.2 omhandler hensyn og vektlegging av nasjonale styringssignaler. Deretter presenterte vi observasjoner som er mer direkte knyttet til praktisering: Avsnitt 4.3 omhandler formelle saksbehandlingsregler og tolkningsrom. I 4.4 viste vi resultater knyttet til kompetanse og til respondentens egne vurderinger av ulike faktorer knyttet til praktisering av regelverket.

Det følger noen sentrale observasjoner fra kapittelet: Generelt er det hyppige og mangfoldige informasjons- og kontaktflater. Det er et hovedfunn i både avsnitt 4.1 og 4.2 at nærmeste strukturelle omgivelser (kollega og leder/egen avdeling) har den mest sentrale rollen når det gjelder informasjonsflyt og kontaktmønstre. Deretter har også direktoratet en nøkkelrolle som informasjonsformidler, fortrinnsvis gjennom rundskriv. Nasjonale domstoler og øvrige vedtaksinstanser er også betydelige informasjonskilder. Vi observerer også at flertallet bruker rundskriv aktivt, mens et mindre antall angir at de finner svar på problemstillinger i rundskrivene. I de kvalitative intervjuene påpekes det at EØS-regelverkets dynamiske karakter til dels gjør det er utfordrende med systematisk og god informasjonsflyt nedover i organisasjonen. Det er forholdsvis lav deltakelse i arbeidsgrupper eller lignende knyttet til trygdekoordinering. I direktoratet ser vi i tillegg at det er ulike oppfatninger av hvor tydelig og systematisk informasjonsflyten fra departementet er.

Avsnitt 4.2 viser at nasjonale styringssignaler generelt tillegges stor vekt. Vi observerer imidlertid at andelen som angir at de vil prioritere nasjonale styringssignaler dersom det oppstår spenninger eller konflikt mellom regelverk, er betydelig lavere enn andelen som angir at de vil prioritere EU/EØS-regelverk (se kapittel 3).

Avsnitt 4.3 viser at trygdekoordineringsverket oppfattes som preget av både klare formelle regler og prosedyrer, men også betydelig grad av tolkningsrom.

Når det gjelder kompetansehevende tiltak (avsnitt 4.4), viser datamaterialet at de fleste slike tiltak finner sted innenfor egen avdeling/organisasjon. Nærmere 40 prosent av respondentene angir at de ikke har tilstrekkelig kompetanse på EU/EØS-regelverk. Datamaterialet antyder også at det generelt er for lite tid til å holde seg oppdatert på EU/EØS-regelverket.



## 5. Variasjon og endring

Det tredje hovedspørsmålet vi stilte i prosjektet, var i hvilken grad vi kan observere generelle variasjoner og endringer knyttet til trygdekoordinering i praksis. Avsnitt 5.1–5.2 baseres utelukkende på utvalg 1b (YL/KA), da spørsmål i 5.1-5.2 kun ble stilt til dette utvalget. Avsnitt 5.3, som omhandler endring etter trygdesaken, viser tall fra begge utvalgene. Avsnitt 5.1 viser variasjon etter saksfelt, dvs. de tre saksfeltene med flest respondenter. Avsnitt 5.2 viser variasjon etter størrelse på avdeling. Når det gjelder avsnitt 5.1 og 5.2, må det tas noen viktige forbehold: For det første er det jevnt over lav responsrate. Det betyr at det er svært få som har besvart disse spørsmålene innenfor hvert saksområde, og det knytter seg dermed stor usikkerhet til reliabiliteten, og til i hvilken grad dette bildet faktisk er representativt. For det andre var det flere av respondentene som bemerket (i de kvalitative svarene) at opplysningene som ble gitt i scenarioene (vignettspørsmålene) som omtales i avsnitt 5.1.1., ikke var tilstrekkelige til å besvare spørsmålet. De «åpne» spørsmålene ble også brukt av flere respondenter til å forklare deres avgjørelse og tilhørende prosess. Dette illustrerer også hvor komplekst regelverket er, og hvordan saksbehandling er betinget av en rekke ulike hensyn og kriterier. Likevel kan figurene gi antydninger til enkelte tendenser som er verdt å merke seg.

### 5.1. Variasjon knyttet til saksfelt

Formålet med dette avsnittet er å belyse om vi kan observere forskjeller i byråkratisk atferd mellom de ulike saksfeltene (ytelsene), ved respondentenes vedtak eller etterlysning av støtte fra kollegaer/lederen. Vi anvender her de tre saksfeltene som hadde størst antall respondenter: dagpenger, sykepenger og uføretrygd. Respondentene er forholdsvis jevnt fordelt mellom disse, med omkring 40 responder på hvert saksfelt.

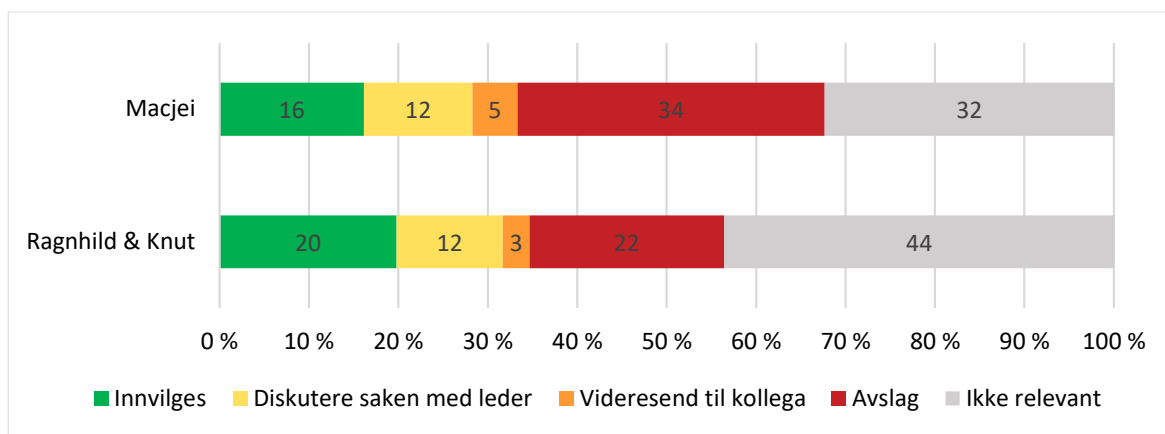
#### 5.1.1. Vignettspørsmål

For å undersøke om saksbehandlingen varierte, ba vi respondentene redegjøre for hvordan de ville vurdert to ulike scenarioer:

- *Vignett 1: Ragnhild og Knut er et uføretrygdet ektepar fra Skien i 50-årene. De ønsker å bosette seg i Spania, og tilbringe rundt 9 måneder der hvert år. Resterende tid tilbringer de i Norge med sine barn. Du skal avgjøre i hvilken grad de har rett på ytelsen du arbeider med. Hvordan ville du forholdt deg i denne saken?*
- *Vignett 2: Maczej er en polsk statsborger som har jobbet i Norge de siste 2 årene. Han har familie i Polen og ønsker et lengre opphold der (over 6 måneder), da han nettopp har blitt arbeidsledig. Du skal avgjøre i hvilken grad han har rett på ytelsen du arbeider mest med. Hvordan ville du forholdt du deg i denne saken?*

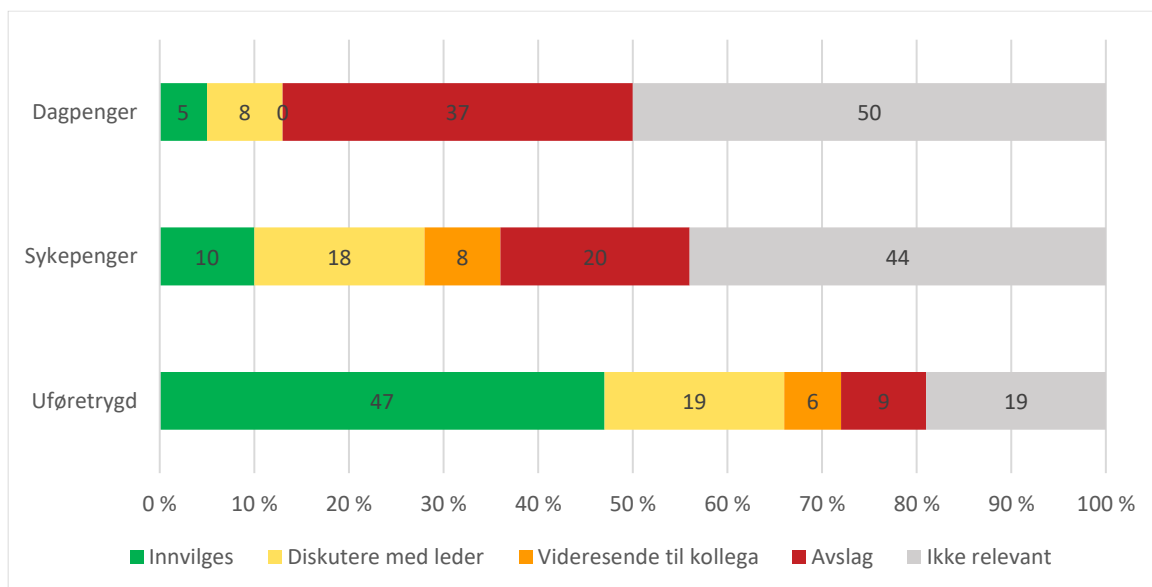
**Figur 24** viser fordelingen på hvert av de to spørsmålene for alle saksområder under ett. Vi ser at det er forholdsvis stor variasjon i hvordan respondentene vurderer sakene. Ettersom vurderingen avhenger av saksområde, er det imidlertid mer hensiktsmessig å ta utgangspunkt i saksområde (figur 25 og 26).

Figur 24: Svarfordeling på tvers av saksområder, vignett 1 og 2, prosent (N, gjennomsnitt = 172)



Svaralternativ: (1) Jeg vurderer at dette er et vedtak som skal innvilges. Dette er en ukomplisert sak. (2) Jeg vurderer dette som et vedtak med avslag. Dette er en ukomplisert sak. (3) Jeg ville kontaktet fagkoordinator / nærmeste leder / tilsvarende for å diskutere saken. Dette er en mer komplisert sak enn vanlig. (4) Jeg ville videre-sendt saken til en mer erfaren kollega. Dette er en mer komplisert sak enn vanlig. (5) Ikke relevant.

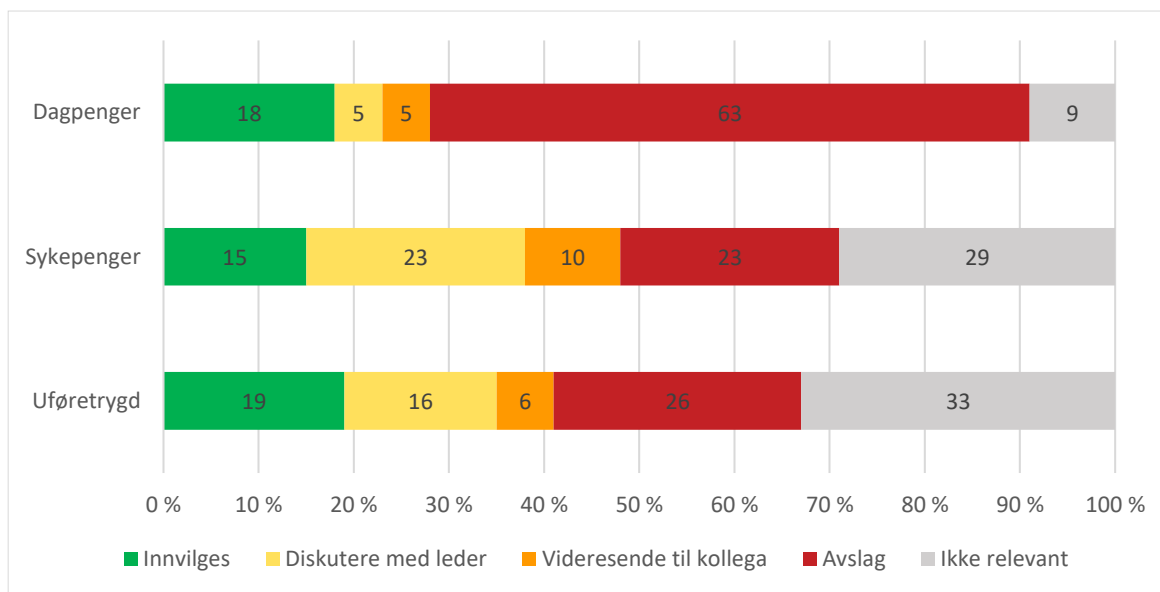
**Figur 25** viser svarfordeling etter de tre største saksområdene. Respondenter som arbeider mest med dagpenger og sykepenger, er forholdsvis enige om vurderingen: I førstnevnte gruppe ville 37 prosent (14 respondenter) vurdert saken som et avslag, mens i sistnevnte gruppe (uføretrygd) mener omkring halvparten (15 respondenter) at saken skal innvilges. I denne gruppen er det samtidig mer usikkerhet, og 25 prosent (8 respondenter) oppgir at de ville rådført seg med leder eller videre-sendt saken til en kollega. Mest ambivalens finner vi imidlertid i gruppen som arbeider med *sykepenger*, som viser en forholdsvis jevn fordeling: Mens 10 prosent ville vurdert saken til innvilgelse (4 respondenter), ville 20 prosent gitt avslag (8 respondenter), 26 prosent (10 respondenter) ville diskutert med leder eller videre-sendt til en kollega. Endelig kan vi merke oss at en forholdsvis stor andel respondenter (omkring halvparten) som arbeider med dagpenger og sykepenger vurderer denne saken som *ikke relevant*.

Figur 25: Vignett #1: Svarfordeling etter ulike saksområder, prosent (N, gjennomsnitt = 36)

Svaralternativ: (1) Jeg vurderer at dette er et vedtak som skal innvilges. Dette er en ukomplisert sak. (2) Jeg vurderer dette som et vedtak med avslag. Dette er en ukomplisert sak. (3) Jeg ville kontaktet fagkoordinator / nærmeste leder / tilsvarende for å diskutere saken. Dette er en mer komplisert sak enn vanlig. (4) Jeg ville viderevendt saken til en mer erfaren kollega. Dette er en mer komplisert sak enn vanlig. (5) Ikke relevant.

**Figur 26** viser fordelingen for vignett 2. Når det gjelder relevans, observerer vi her et omvendt mønster: Det er respondentene som arbeider med *uføretrygd*, som i størst grad anser denne saken som *ikke relevant* (33 prosent, N = 10). Tilsvarende tall for respondenter som arbeider med *sykepenger* og *dagpenger*, er henholdsvis 29 og 9 prosent (N = 12, N = 3). Ser vi på svarfordeling, er det samtidig forholdsvis stor enighet blant respondenter som arbeider med dagpenger: 63 prosent (N = 24) vurderer dette som et vedtak med avslag. Motsatt vurderer 18 prosent (N = 7) dette som et vedtak som skal innvilges. 10 prosent (N = 4) er usikre på hvordan dette skal behandles. Det er høyere grad av usikkerhet innenfor de to øvrige saksområdene, som begge har en forholdsvis jevn svarfordeling. Blant respondenter som arbeider med sykepenger, angir 15 prosent (N = 6) at de ville innvilget saken, mens 23 (N = 9) sier at de ville gitt avslag. 33 prosent (N = 13) er ambivalente. Tilsvarende tall for uføretrygd er 19 prosent for innvilgelse (N = 6) og 26 prosent for avslag (N = 8), mens 22 prosent (N = 7) ville rådført seg med, eller viderevendt saken, til en kollega.

Figur 26: Vignett #2: Svarfordeling fordelt på ulike saksområder, prosent (N, gjennomsnitt = 36)

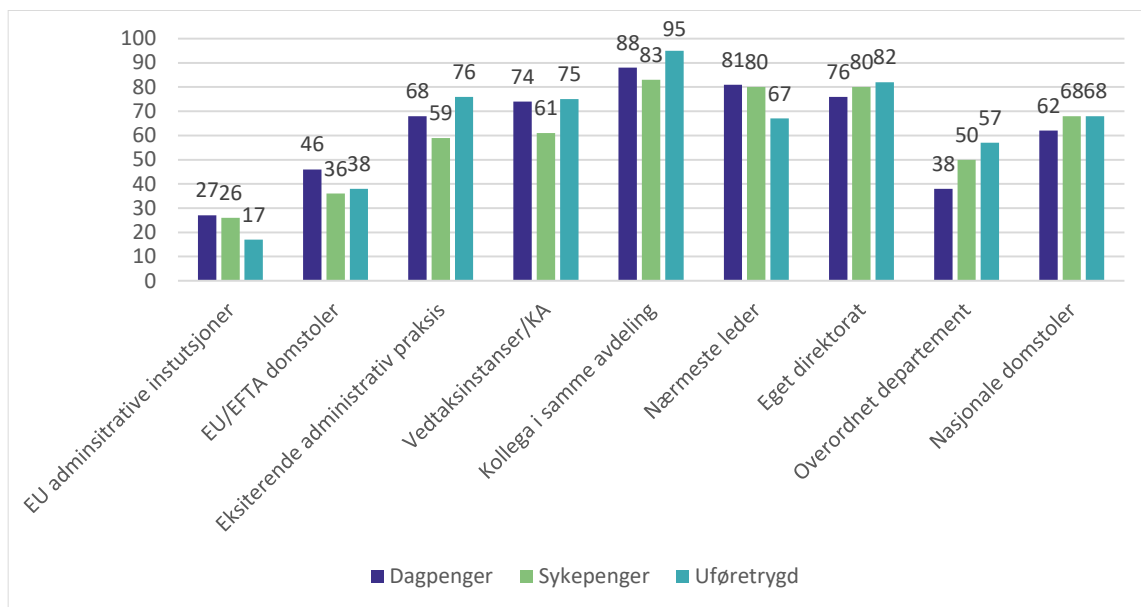


Svaralternativ: (1) Jeg vurderer at dette er et vedtak som skal innvilges. Dette er en ukomplisert sak. (2) Jeg vurderer dette som et vedtak med avslag. Dette er en ukomplisert sak. (3) Jeg ville kontaktet fagkoordinator / nærmeste leder / tilsvarende for å diskutere saken. Dette er en mer komplisert sak enn vanlig. (4) Jeg ville videresendt saken til en mer erfaren kollega. Dette er en mer komplisert sak enn vanlig. (5) Ikke relevant.

### 5.1.2. Informasjonsflyt og kontakt

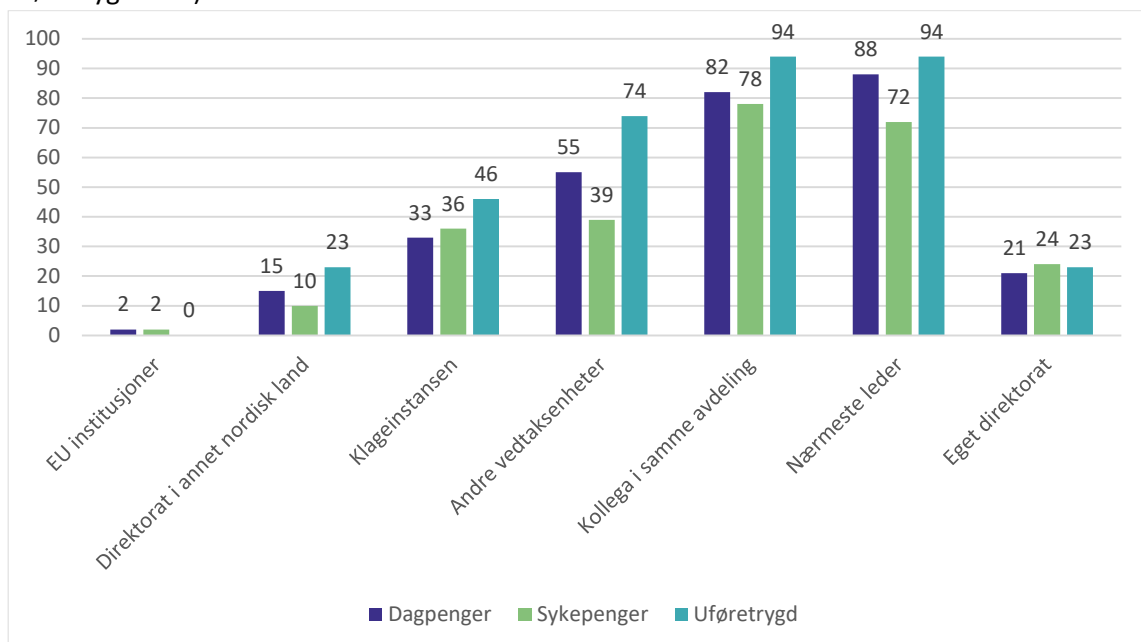
Vi vil nå belyse om det er forskjeller mellom de tre største saksområdene når det gjelder informasjonsflyt og kontaktmønstre. Figurene viser i hovedsak sammenfallende mønstre, men gruppene varierer noe på enkelte sentrale punkter. For det første viser **figur 27** at respondenter som arbeider med dagpenger, i større grad mottar informasjon fra EU/EFTA-institusjoner enn respondenter som arbeider med sykepenger/uføretrygd: 27 prosent av disse respondentene angir at de mottar informasjon fra EU-institusjoner, og 46 prosent angir at de mottar informasjon fra EU- og EFTA-domstolen. Samtidig ser vi at denne gruppen har lavest andel som mottar informasjon fra overordnet departement (38 prosent) og nasjonale domstoler (62 prosent). Videre ser vi at de som jobber med uføretrygd får mindre informasjon fra gjennom sin nærmeste leder (67 prosent) enn de to øvrige saksfeltene (ca. 80 prosent på hver). Denne gruppen får imidlertid mer informasjon fra kollegaer i samme avdeling (95 prosent) enn de to øvrige (hhv. 88 og 83 prosent). **Figur 28** viser en tendens til at respondenter som arbeider med uføretrygd, jevnt over har mer kontakt med andre aktører og instanser. Eksempelvis angir 46 prosent at de har kontakt med KA, mot henholdsvis 33 og 36 prosent i de to øvrige gruppene. Enda større variasjon ser vi når det gjelder kontakt med andre vedtaksenheter: 74 prosent av respondentene fra uføretrygd angir at de har slik kontakt, mot henholdsvis 55 og 39 prosent. Motsatt er helhetsinntrykket at respondentene som arbeider med sykepenger, jevnt over har minst kontakt med andre aktører og instanser. Eksempelvis angir 72 prosent at de har kontakt med nærmeste leder, mot henholdsvis 88 og 94 prosent i de øvrige gruppene.

Figur 27: Andel respondenter som angir at de mottar informasjon fra ulike instanser og aktører i noen grad eller mer, etter saksområde, prosent (N, gjennomsnitt, dagpenger = 41, sykepenger = 41, uføretrygd = 40)



\* Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad får du informasjon fra følgende instanser om praktisering av trygdekoordineringsregelverket?* Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad / ikke i det hele tatt.

Figur 28: Andel respondenter som angir at de har kontakt med ulike instanser og aktører i noen grad eller mer, etter saksområde prosent (N, gjennomsnitt, dagpenger = 39, sykepenger = 41, uføretrygd = 35)

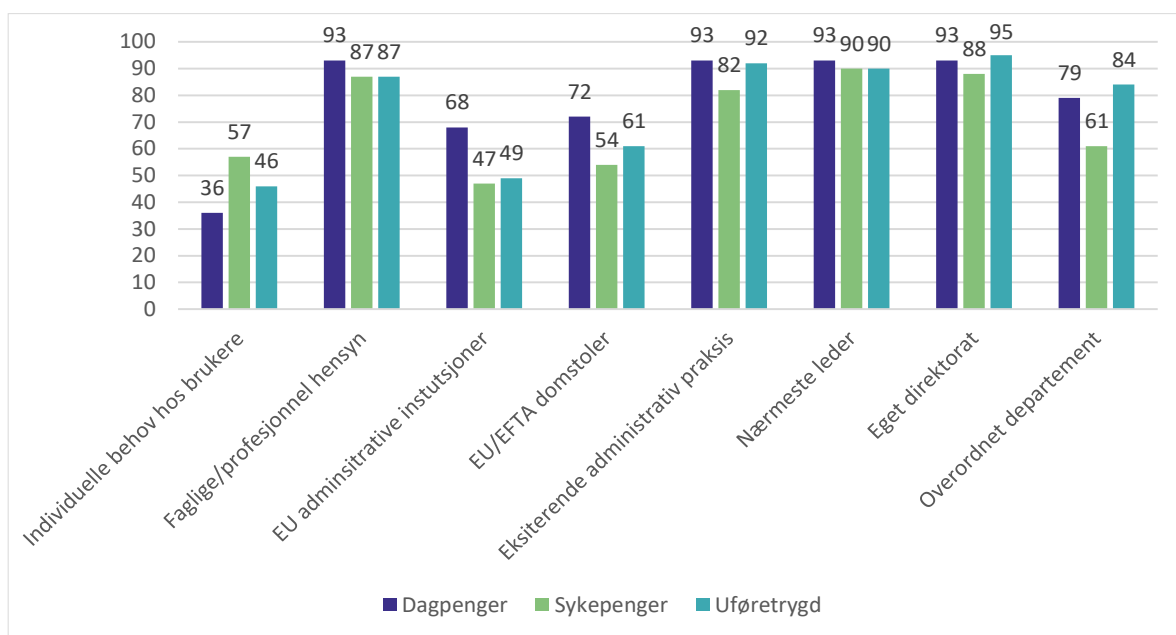


\* Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad har du kontakt med fra følgende instanser ifm. praktisering av trygdekoordineringsregelverket?* Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts-skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad/ikke i det hele tatt.

### 5.1.3. Vektlegging av hensyn

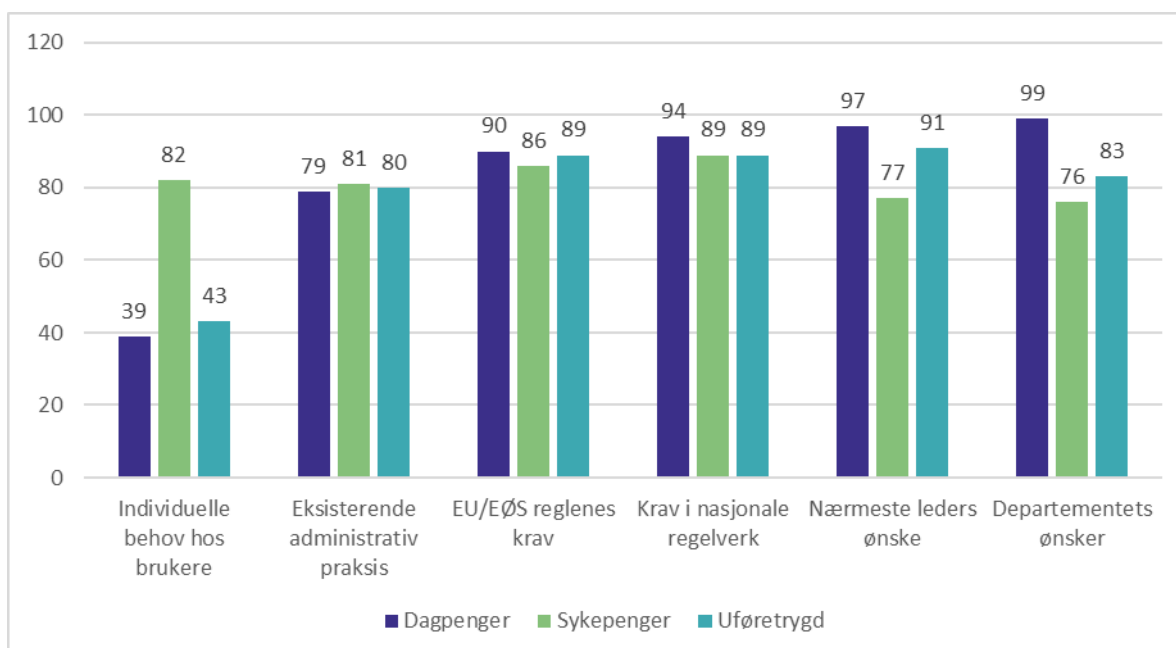
Også når det gjelder vektlegging av ulike hensyn, ser vi i hovedsak sammenfallende mønstre, men det er noen avvik det kan være verdt å gjøre oppmerksom på. I **figur 29** over ser vi for det første at respondenter fra dagpenger legger påfallende mer vekt på hensynet til EU-institusjoner: 68 prosent svarer at de vektlegger hensynet til EUs administrative institusjoner, mot henholdsvis 47 og 49 prosent i de to andre gruppene. Samme mønster finner vi når det gjelder EU- og EFTA-domstolen, der 72 prosent av respondentene fra dagpenger angir at de legger vekt på hensynet til disse organene. Tilsvarende tall for de to øvrige gruppene er 54 og 61 prosent. For det andre observerer vi at respondenter som arbeider med sykepenger, jevnt over vektlegger samtlige hensyn i noe mindre grad enn de to øvrige gruppene. Unntaket her er individuelle behov hos brukere, som særlig vektlegges av denne gruppen (57 prosent). Motsatt ser vi at denne gruppen (sykepenger) har lavest andel som vektlegger hensynet til overordnet departement (61 prosent, mot 79 og 84 prosent i de andre gruppene). **Figur 30** viser hvilke hensyn respondentene vil prioritere dersom det oppstår spenninger mellom ulike regelverk. Vi observerer her at de tre respondentgruppene vektlegger hensynet til eksisterende administrativ praksis, EU-reglenes krav, og krav i nasjonale regelverk omtrent likt. Størst variasjon finner vi når det gjelder vektlegging av brukerbehov, der 82 prosent av respondentene fra sykepenger svarer at de prioriterer dette, mens kun 39 og 43 prosent fra hhv. dagpenger og uføretrygd vil gjøre det samme. Dette gjenspeiler for øvrig observasjoner i figur 29. I forlengelsen av dette kan vi her også merke oss at den samme respondentgruppen (sykepenger) har lavest andel som angir at de vil prioritere nærmeste leders eller departementets ønske (77 og 76 prosent).

Figur 29: Andelen som sier at de vektlegger hensynet ulike instanser og aktører i noen grad eller mer, etter saksområde, prosent (N, gjennomsnitt, dagpenger = 41, sykepenger = 40, uføretrygd = 39)



\* Basert på følgende spørsmål: *Samlet sett, hvilke hensyn vektlegger du ved utførelsen av ditt arbeid med trygdekoordinering?* Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts-skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad / ikke i det hele tatt.

Figur 30: Andel respondenter som angir at de prioriterer hensynet til ulike instanser og aktører i noen grad eller mer dersom det oppstår spenninger mellom ulike regelverk, prosent (N, gjennomsnitt, dagpenger = 41, sykepenger = 41, uføretrygd = 37)



\* Basert på følgende spørsmål: *Dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering, hvordan vil du forholde deg?* Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad / ikke i det hele tatt.

## 5.2. Variasjon knyttet til størrelse

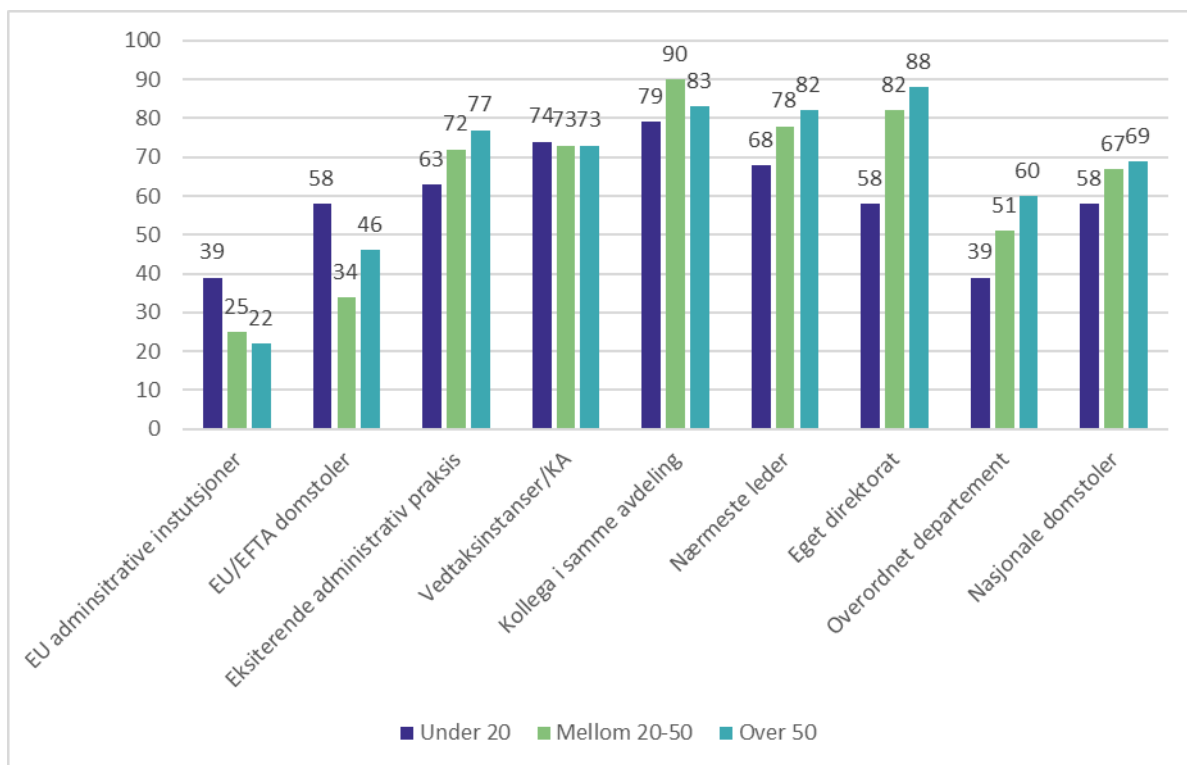
Formålet med dette avsnittet er å belyse om vi kan observere forskjeller i byråkratisk atferd mellom avdelinger av forskjellige størrelser. Vi har tre ulike størrelseskategorier: avdeling med under 20 ansatte (liten avdeling), avdeling med mellom 20 og 50 ansatte (mellomstor avdeling) og avdeling med over 50 ansatte (stor avdeling). Flertallet av respondentene arbeider i en mellomstor avdeling (omkring 100 respondenter), omkring 50 respondenter arbeider i en stor avdeling, og omkring 20 respondenter arbeider i en liten avdeling. Det er særskilt viktig å ta forbehold om lav responsrate i sistnevnte gruppe når vi ser på resultatene.

### 5.2.1. Informasjonsflyt og kontakt

Vi starter med variasjon i informasjonsflyt og kontakt. For det første antyder **figur 31** at det er en skjevhet i den hierarkiske informasjonsflyten ved at små avdelinger i mindre grad mottar informasjon fra nærmeste leder (68 prosent), eget direktorat (58 prosent), overordnet departement (39 prosent) og nasjonale domstoler (58 prosent). Spesielt påfallende er forskjellen mellom gruppene når det gjelder informasjon fra eget direktorat og departement; det ser ut til at store avdelinger i mye større grad mottar informasjon fra disse aktørene. Vi observerer imidlertid motsatt tendens når det gjelder informasjon fra EU/EFTA-institusjoner, som respondenter fra små avdelinger i høyere grad angir å få informasjon fra (hhv. 39 og 58 prosent). **Figur 32** viser deretter kontaktmønstre for de tre gruppene. Det første vi merker oss, er at små avdelinger jevnt over har hyppigere kontakt med andre aktører og instanser enn store avdelinger. Eksempelvis ser vi at kun 12 prosent av respondentene i store avdelinger angir at de har kontakt med eget direktorat, mens tilsvarende tall for små avdelinger er 26 prosent. Vi observerer samme mønster når det gjelder kontakt med andre vedtaksenheter, med 60 kontra 35 prosent. Videre angir 42 prosent i små avdelinger at de har kontakt med tilsvarende direktorater i andre nordiske land, mot 14 prosent i de øvrige to gruppene. En annen observasjon er at mellomstore avdelinger også har betydelig kontakt, blant annet med klageinstansen og eget direktorat.

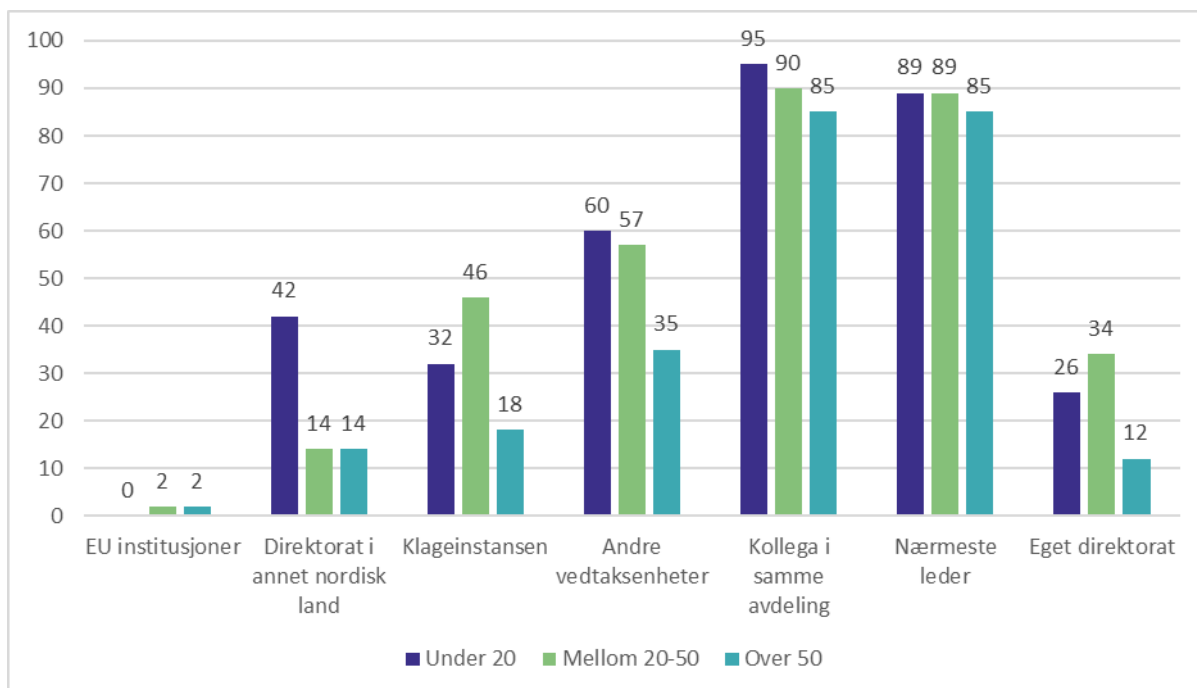


Figur 31: Andel respondenter som angir at de mottar informasjon fra ulike instanser og aktører i noen grad eller mer, prosent (N, gjennomsnitt, under 20 = 19, mellom 20 og 50 = 98, over 50 = 56)



\* Basert på følgende spørsmål: I hvilken grad får du informasjon fra følgende instanser om praktisering av trygdekoordineringsregelverket? Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts-skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad / ikke i det hele tatt.

Figur 32: Andel respondenter som angir at de har kontakt med ulike instanser og aktører i noen grad eller mer, prosent (N, gjennomsnitt, under 20 = 19, mellom 20 og 50 = 100, over 50 = 52)



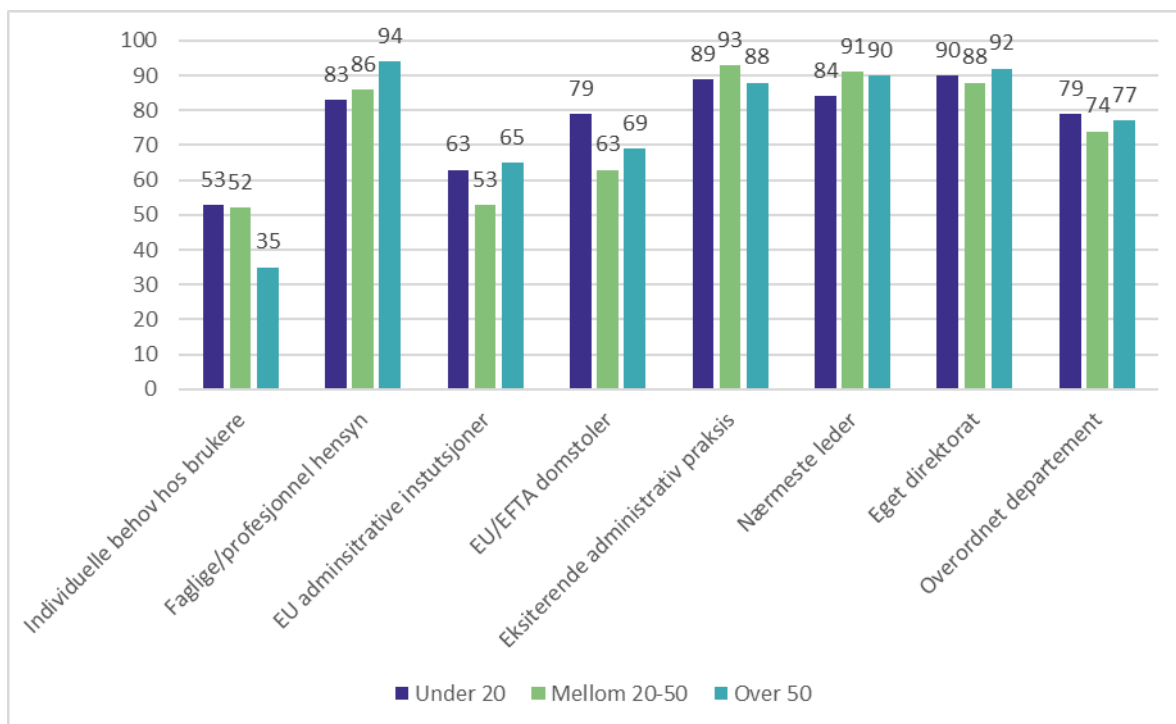
\* Basert på følgende spørsmål: I hvilken grad har du kontakt med fra følgende instanser ifm. praktisering av trygdekoordineringsregelverket? Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts-skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad/ikke i det hele tatt

### 5.2.2. Vektlegging av hensyn

Når det gjelder vektlegging av hensyn og prioritering ved spenninger mellom ulike regelverk, viser **Figur 33** generelt stor grad av samsvar mellom avdelinger av ulike størrelser. Vi observerer en svak tendens til at små avdelinger vektlegger hensynet til EUs administrative institusjoner og EU- og EFTA-domstolen (63 og 79 prosent) i noe større grad enn mellomstore/store avdelinger. Dette er i tråd med observasjoner i figur 31. Vi observerer også at hensynet til brukeres behov i større grad blir vektlagt i små og mellomstore avdelinger (53 og 52 prosent) enn i store avdelinger (35 prosent).

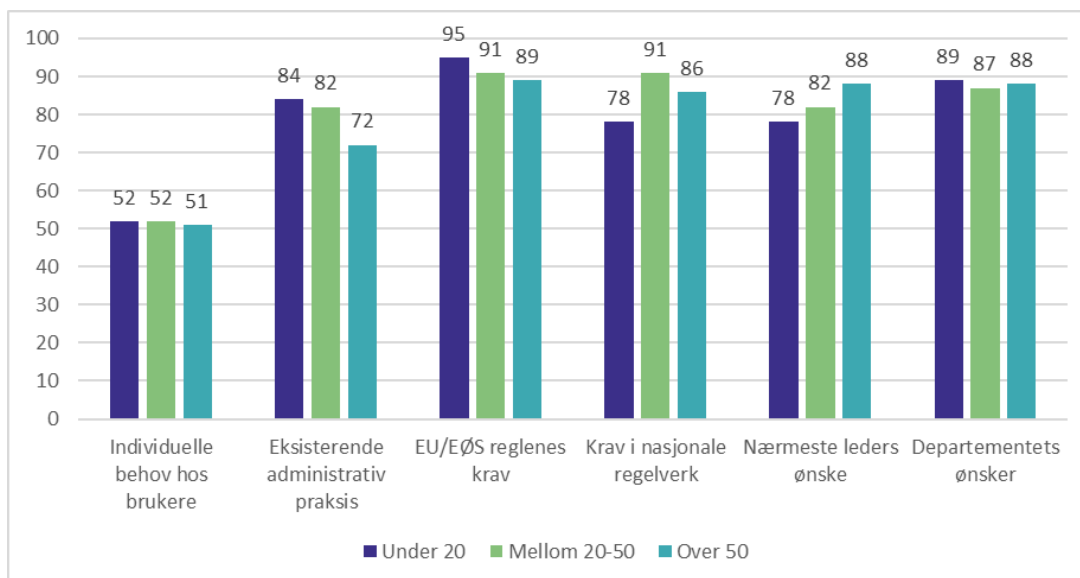
Den generelle tendensen som observeres på tvers av størrelser, gjenspeiles også i **figur 34**. Vi kan her trekke frem en svak tendens til at små avdelinger prioriterer EU/EØS-regelverket i noe høyere grad (95 prosent), og nasjonalt regelverk i noe lavere grad (78 prosent), enn de to øvrige gruppene. Her er det svært små forskjeller, og dette er samtidig i tråd med observasjoner fra øvrige figurer, som viser en skjevhet mot EU-nivå blant små avdelinger.

Figur 33: Andel respondenter som angir at de vektlegger hensynet ulike instanser og aktører i noen grad eller mer, prosent (N, gjennomsnitt, under 20 = 19, mellom 20 og 50 – 98, over 50 = 51)



\* Basert på følgende spørsmål: *Samlet sett, hvilke hensyn vektlegger du ved utførelsen av ditt arbeid med trygdekoordinering?* Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts-skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad / ikke i det hele tatt.

Figur 34: Andel respondenter som angir at de prioriterer hensynet ulike instanser og aktører i noen grad eller mer dersom det oppstår spenninger mellom ulike regelverk, prosent (N, gjennomsnitt, under 20 = 19, mellom 20 og 50 = 97, over 50 = 51)



\* Basert på følgende spørsmål: *Dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering, hvordan vil du forholde deg?* Figuren kombinerer verdier 1–3 på følgende 5-punkts-skala: (1) I svært stor grad (2) I stor grad (3) I noen grad (4) I liten grad (5) I svært liten grad / ikke i det hele tatt.

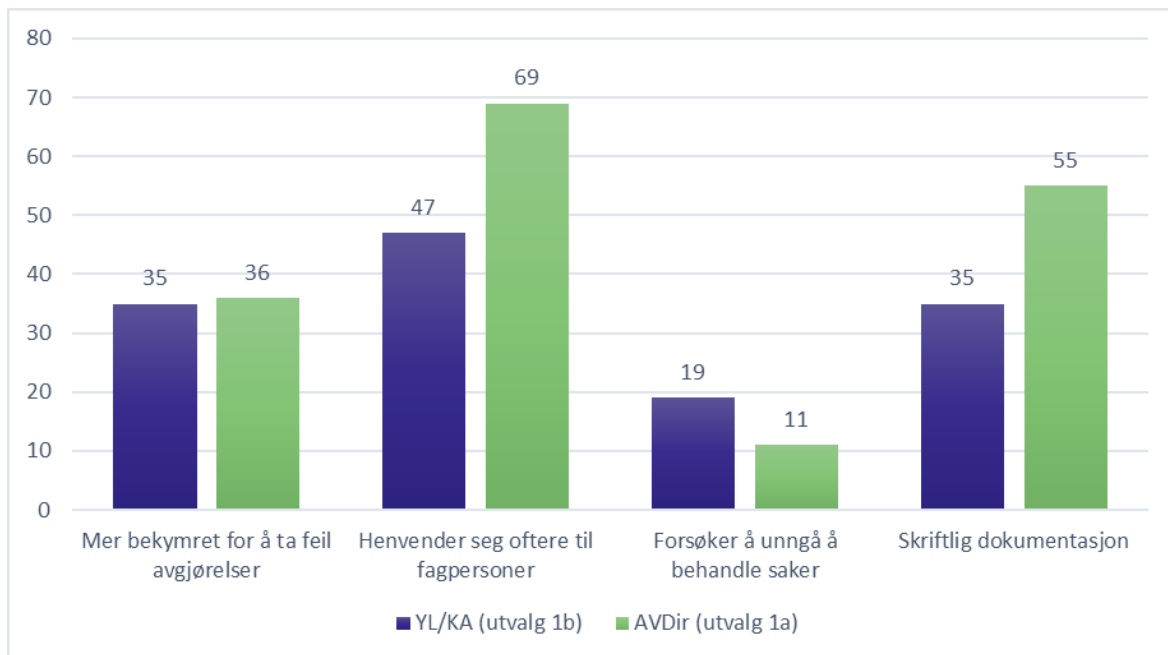
### 5.3. Endringer i byråkratisk atferd som følge av trygdesaken i 2019

Avslutningsvis i spørreundersøkelsene stilte vi noen spørsmål om trygdesaken for å belyse endringer i atferd etter 2019. Respondenter som ikke var ansatt i NAV i 2019, ble bedt om å besvare spørsmålene ut fra hvordan kjennskap til saken påvirket dem. Vi viser her svarfordeling etter utvalg (AVdir kontra YL/KA), ettersom vi observerer enkelte forskjeller mellom disse gruppene. Vi gjør også her oppmerksom på at lav responsrate i AVdir gjør at det knytter seg en del usikkerhet til spesielt disse resultatene.

**Figur 35** viser endringer i respondenters egen atferd langs fire dimensjoner. For det første observerer vi at det er en forholdsvis lav – men ikke ubetydelig – andel respondenter som er mer bekymret for å ta feil avgjørelser etter trygdesaken (35 og 36 prosent). For det andre angir 69 prosent i AVdir mot 47 prosent i YL/KA at de i større grad henvender seg til andre for å rådføre seg i enkeltsaker eller -avgjørelser. For det tredje viser figuren at 19 prosent i YL/KA og 11 prosent i AVdir angir at de forsøker å unngå å behandle saker som de er usikre på. For det fjerde observerer vi økt tendens til å skriftlig dokumentere egne handlinger, spesielt i AVdir (55 prosent).

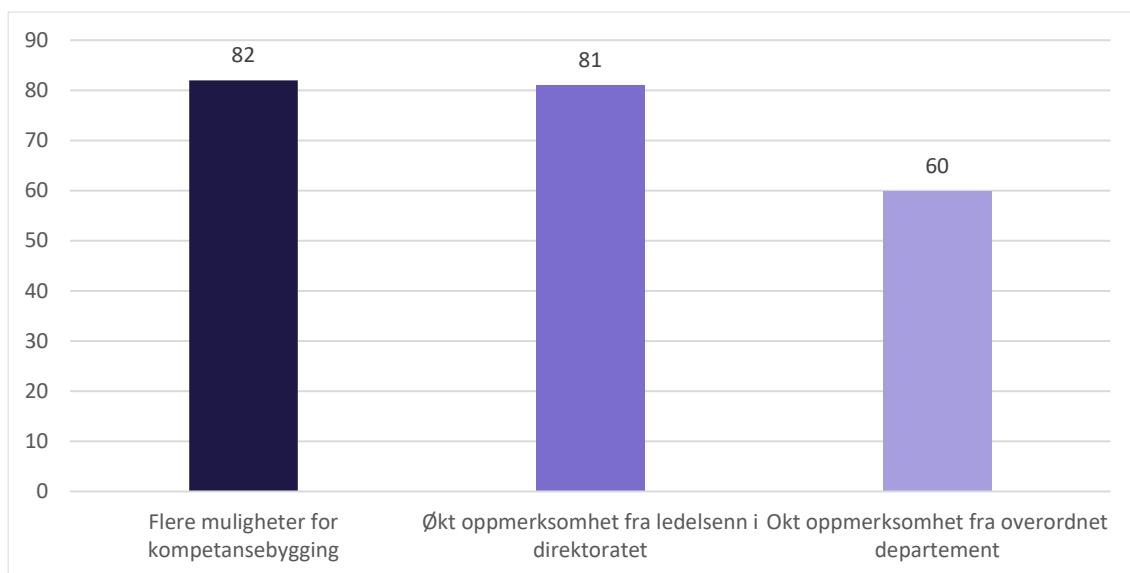
**Figur 36 og 37** viser strukturelle og organisatoriske endringer i hhv. AVdir og YL/KA som følge av trygdesaken. Vi observerer at respondenter fra AVdir (figur 36) rapporterer sterk økning i muligheter for kompetansebygging (82 prosent). Tilsvarende tall for YL/KA (figur 37) er 38 prosent. Figur 36 antyder også sterk økning i oppmerksomhet fra høyere hierarkiske nivåer, slik de ansatte i AVdir ser det: 81 prosent angir at det er økt oppmerksomhet fra ledelsen i direktoratet, og 60 prosent angir at det er økt oppmerksomhet fra overordnet departement. Når det gjelder YL/KA, angir imidlertid kun 29 prosent at det er økt oppmerksomhet fra overordnede styringsnivå (figur 37).

Figur 35: Andel respondenter i hvert utvalg som angir i mye større grad eller i større grad på fire punkter om atferd, prosent (N, gjennomsnitt YL/KA = 155, AVDir = 14)



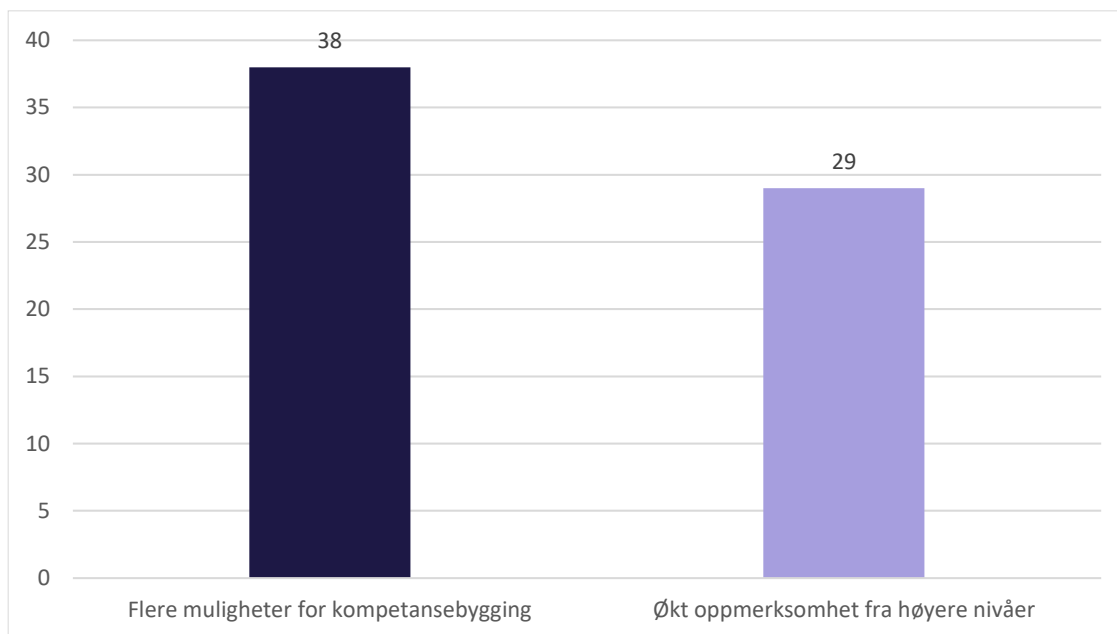
\*Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad vil du si at ditt arbeid har endret seg langs følgende punkter etter «EØS-saken» i 2019? a) Jeg er mer bekymret for å ta feil avgjørelse i en sak enn tidligere, b) Jeg henvender meg til fagpersoner for å få bekreftelse eller bistand til å løse saken, c) Jeg forsøker å unngå å behandle saker knyttet til trygdekoordinering dersom jeg er usikker på hvordan de ulike regelverkene kommer til anvendelse, d) Jeg er påpasselig med å ha skriftlig dokumentasjon på det meste av det jeg foretar meg (referat, rapport eller tilsvarende). Figuren kombinerer verdier 1–2 på følgende 5-punkts-skala: (1) I mye større grad (2) I større grad (3) Uendret (4) I mindre grad (5) Ikke i det hele tatt (6) Ikke relevant*

Figur 36: Andel respondenter i AVDir som angir i mye større grad eller i større grad på tre punkter om endringer i arbeidet, prosent (N, gjennomsnitt = 14)



\* Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad vil du si at ditt arbeid har endret seg på følgende punkter etter «EØS-saken» i 2019? a) Det har kommet flere muligheter for kompetanseoppbygging/læring rundt trygdekoordinering, b) Det er oppmerksomhet fra ledelsen i direktoratet rundt mine avgjørelser, c) Det er oppmerksomhet fra overordnet departement rundt mine avgjørelser. Figuren kombinerer verdier 1–2 på følgende 5-punkts-skala: (1) I mye større grad (2) I større grad (3) Uendret (4) I mindre grad (5) Ikke i det hele tatt (6) Ikke relevant*

Figur 37: Andel respondenter i YL/KA som angir i mye større grad eller i større grad på to punkter om endringer, prosent (N, gjennomsnitt = 155)



\*Basert på følgende spørsmål: *I hvilken grad vil du si at ditt arbeid har endret seg langs følgende punkter etter «EØS-saken» i 2019? a) Det har kommet flere muligheter for kompetanseoppbygging/læring rundt trygdekoordinering, b) Det er oppmerksomhet fra høyere nivå rundt mine vedtak. Figuren kombinerer verdier 1–2 på følgende 5-punkts-skala: (1) I mye større grad (2) I større grad (3) Uendret (4) I mindre grad (5) Ikke i det hele tatt (6) Ikke relevant*

Kompleksiteten i trygdesaken var et gjennomgående tema både blant informantene i AVdir og blant respondentene i spørreundersøkelsen:

*Det er mange dokumenter å sette seg inn i, det er krevende detaljer, mange å snakke med [...]. Så mitt inntrykk [...] er at vi kanskje ser litt for lett på å jobbe med internasjonale oppgaver. Det kan kanskje også være det som gjør seg gjeldende når vi får slikt som EØS-skandalen – jeg kaller den EØS-skandalen fordi jeg tenker at det er mer enn bare NAV. Dette handler om hele Norge – og hvordan [EØS-retten oppfattes]. Det er jo også hvordan [Norge] tar den rollen [som] EØS-medlem og følger dette opp nasjonalt. [D]et er veldig mye som skjer før, og det veldig mye som skjer etter [formelle møter] i internasjonal jobbing. Det er mye som også er i det uformelle og som inngår i jobbingen der. Informant E2*

Dette kan suppleres ytterligere med innspill fra spørreundersøkelsen:

- *Jeg opplever ikke særlige endringer for hvordan jeg jobber som følge av EØS-saken. Opplever i stedet at resten av NAV har nærmet seg hvordan jeg er vant til å jobbe, og har lagt seg på vurderingene/praksisen jeg og min avdeling hele tiden har ment har vært riktig.*
- *Vi har sendt mange problemstillinger til direktoratet etter EØS-saken, siden vi er bekymret for å gjøre feil. Ikke kommet noe opplæring/kompetanseoppbygging sentralt fra. Vi har hatt mye opplæring/kompetanseheving og diskusjoner i fagmøter i egen lokal enhet. Da har vi utarbeidet materiale selv.*
- *Det var imidlertid ingen mulighet for kompetansebygging rundt trygdekoordinering før EØS-saken, og antallet personer ble gradvis bygget ned. Etter EØS-saken ble det gradvis flere personer som jobbet med trygdekoordinering.*

Særlig uføretrygd nevnes i flere kvalitative svar fra spørreundersøkelsen til YL/KA som et saksområde som har fått lite oppmerksomhet, men der det er behov for mer opplæring og kompetanseheving knyttet til trygdekoordinering.

## 5.4. Oppsummering

Kapittel 5 belyser både variasjon og endring. Når det gjelder variasjon, ser vi at byråkratisk atferd varierer noe etter ulike strukturelle faktorer. På bakgrunn av tilgjengelig informasjon og responsrate undersøker vi variasjon etter i) saksområde og ii) avdelingsstørrelse (avsnitt 5.1 og 5.2). Når det gjelder endring, undersøker vi i kapittel 5.3 endringer som følge av trygdesaken. Vi ber respondentene selv vurdere endring i egen atferd og oppsummerer her noen sentrale observasjoner.

I avsnitt 5.1 undersøker vi først respondentenes vurdering av to ulike scenarier (vignettspørsmål). Med forbehold om lav responsrate ser vi en generell tendens til uenighet. Med andre ord fremstår det som om det er en del usikkerhet, innenfor saksfeltene, om hvordan disse sakene skal behandles. Vi undersøker deretter sammenheng mellom saksfelt og informasjonsflyt og kontakt. Et mønster vi observerer her, er at respondenter som arbeider med dagpenger, i større grad orienterer seg mot EU-nivå og i tilsvarende mindre grad mot nasjonalt styringsnivå. Videre viser datamaterialet også at respondenter som arbeider med uføretrygd, jevnt over har mer kontakt med andre aktører og instanser. Vi observerer også at respondenter som arbeider med sykepenger, er mest orientert mot brukere.

I avsnitt 5.2 undersøker vi om byråkratisk atferd varierer etter størrelse på avdeling. En sentral observasjon her er en tendens til at små avdelinger får mer informasjon fra EU/EØS-institusjoner og mindre informasjon fra overordnede styringsnivåer på nasjonalt nivå enn større avdelinger. Vi observerer også at små avdelinger har hyppigere kontakt med andre aktører og instanser enn store avdelinger. Videre er det jevnt over samsvar mellom avdelinger av ulik størrelse når det gjelder vektlegging av hensyn, men datamaterialet tyder på at mindre avdelinger har en tendens til å legge mer vekt på EU/EØS-hensyn.

Endelig ser vi i avsnitt 5.3 på endringer som følge av trygdesaken. Datamaterialet viser at det er store forskjeller mellom direktoratet og YL/KA, spesielt når det gjelder økte muligheter for kompetanseheving og økt oppmerksomhet fra overordnede styringsnivå (ledelsen og departementet). Vi observerer også at det har vært en generell økning i rådføring med fagpersoner, og at respondentene i direktoratet henvender seg for bistand i større grad enn respondenter fra YL/KA. Tilsvarende ser vi at en økt andel i direktoratet angir at de er mer påpasselige med å ha skriftlig dokumentasjon for sine avgjørelser.

## 6. Oppsummering og refleksjoner: En «européisert» norsk velferdsforvaltning?

Dette kapittelet inneholder en drøfting og refleksjon av observasjoner presentert i kapittel 3–5. Kapittelet avsluttes med oppmerksomhetspunkter og betydningen for praksis i norsk velferdsforvaltning.

### 6.1. Europeisk samarbeid og utviklingstrekk i nasjonal forvaltning

I kapittel 3 undersøkte vi europeisk samarbeid, koordinering og vektlegging av hensynet til europeiske institusjoner og styringssignaler. Deltakelse i europeiske institusjoner begrenses til noen få nøkkelpersoner i direktoratet. Vi kan skille mellom mer overordnet deltakelse (i AC og ELA), der direktoratet fortrinnsvis har en passiv observatørrolle, og deltakelse i spesialiserte arbeidsgrupper, der direktoratet har en aktiv rolle. Deltakelse i arbeidsgrupper har stor betydning når det gjelder å bygge spesialisert kompetanse og implementere digitale løsninger for trygdekoordinering. Den viktigste institusjonen når det gjelder praktisering av selve regelverket, er i AC, men også informasjon gjennom EFTA-arbeidsgrupper vil være av betydning. Det er departementet som representerer Norge i overordnede spørsmål knyttet til trygdekoordinering, både gjennom rollen som *standing member* i AC og gjennom rollen i styringsgruppen i ELA. Ut fra datamaterialet fremstår det som om det i liten grad forekommer jevnlig dialog mellom departementet og direktoratet om de mer overordnede problemstillingene i forbindelse med deltakelse i europeiske institusjoner. Dette kan delvis forklares med organiseringen av disse institusjonene som legger opp til en sterkere rolle fra departementet. Vi ser her en forholdsvis sterk dekobling mellom det politiske og det administrative, ved at håndteringen av slike problemstillinger fortrinnsvis er underlagt departementet, mens direktoratet håndterer operative spørsmål. Denne rollefordelingen skyldes i noen grad det hierarkiske forholdet mellom direktorats- og departementsnivået, men vi kan anta at det dels også har utspring i en sterk politisk intensjon om å være tett koblet på trygdekoordineringsspørsmål. Dette kan blant annet knyttes til kontroverser rundt «eksportering» av velferdsytelser (politisering), og i senere tid også trygdesaken.

Vi observerer mer systematisk koordinering og dialog mellom departementet og direktoratet når det gjelder deltakelse i ELA. Dette kan skyldes to forhold: For det første knytter mesteparten av arbeidet i ELA seg til konkrete operative spørsmål (EURES) og et informasjonsbehov fra departementets side. Med andre ord er ikke trygdekoordinering hovedfokuset i ELA. For det andre er ELA en ung organisasjon og dermed i mye mindre grad enn AC preget av tungt institusjonaliserte prosesser. Samlet sett er det en hovedobservasjon at direktoratets rolle knyttet til overordnede trygdekoordineringsspørsmål er svært begrenset i europeiske institusjoner. En videre hovedobservasjon er at det europeiske samarbeidet er konsentrert på en liten gruppe nøkkelpersoner. Det betyr at det er få personer som har førstehåndskunnskap om diskusjoner og prosesser på europeisk nivå. Dette er i tråd med observasjoner av blant annet Vifjell (2006) og Geujien mfl. (2008), som peker på forekomsten av europeiserte enklaver – eller såkalte «eurocrats» – innenfor nasjonale forvaltninger. En sentral implikasjon av dette er at en stor andel av informasjon og kontakten fra EU-nivået filtreres gjennom nasjonale aktører før den videreformidles til underliggende organisasjoner.

Det er generelt svært lav deltakelse og direkte kontakt mellom velferdsforvaltningen og EUs institusjoner. Dette er ikke uventet og gjenspeiler generelle funn fra tidligere studier av mønsteret i sentralforvaltningens samhandling med EU-nivået (Kühn og Trondal 2018). Det er en betydelig

høyere andel som jevnlig mottar informasjon fra EU-institusjoner, fortrinnsvis EU- og EFTA-domstolen. Dette gjelder spesielt direktoratsansatte, noe som sannsynligvis kan forklares utfra primære arbeidsoppgaver. En hovedobservasjon er at rettsavgjørelser fra EU/EFTA er det mest sentrale styringssignalet fra EU-nivå, og at disse har stor betydning for nasjonal praksis og politikktutvikling. Vi ser dermed tydelige tendenser til rettsliggjøring av informasjonstilgangen. Samtidig tyder datamaterialet på at det er sentrale utfordringer knyttet til praktisk omsetting av slike rettsavgjørelser. En problemstilling er mangel på systematikk i arbeidet med å fange opp relevante rettsavgjørelser når disse foreligger. Om og når en avgjørelse blir fanget opp, er i betydelig grad avhengig av enkeltindivider. Videre er det tilsynelatende heller ingen helhetlig tilnærming til relevansen av slike rettsavgjørelser, og det er behov for en omforent tolkning og forståelse av konsekvensene på tvers av sentralforvaltningens institusjoner. Denne problemstillingen understrekes ytterligere ved den direkte informasjonsflyten fra EU- og EFTA-domstolen til YL/KA. Det er uklart i hvilken grad denne informasjonen sendes via andre nasjonale aktører, og i hvilken grad informasjonen er bearbeidet av overordnede styringsnivåer. En videre utfordring knytter seg til selve samspillet mellom nasjonal og europeisk lovgivning, der førstnevnte i stor grad er prisgitt en dynamisk og case-basert rettsutvikling i EU/EFTA. Det foreligger dermed dels en grunnleggende *mismatch* mellom rettstradisjoner som ytterligere forsterker utfordringer knyttet til hvordan disse regelverkene skal forstås i lys av hverandre. Samlet sett foregår det en jevn informasjonsflyt fra EU/EFTA til nasjonalt styringsnivå, mens den sentrale utfordringen består i hvordan denne informasjonen skal forstås og anvendes i ulike deler av velferdsforvaltningen.

Til tross for at kontaktflater og informasjonsflyt er forholdsvis begrenset, viser datamaterialet sterk vektlegging av hensynet til EU-nivået, og særlig EU- og EFTA-domstolen. Dette gjenspeiler rettsliggjøringen som er nevnt over, der overnasjonale rettsavgjørelser har svært stor betydning for nasjonal politikktutvikling. Data viser at dette hensynet øker betydelig dersom det oppstår spenninger eller uenigheter knyttet til trygdekoordinering. På dette punktet skiller data seg fra tilsvarende undersøkelser gjennomført i sentralforvaltningen, der andelen ligger betydelig lavere. Vi kan anta at dette i stor grad skyldes ettervirkninger av trygdesaken. Dette er i tråd med øvrige observasjoner i prosjektet, som tyder på økt bevissthet rundt EØS-regelverkets betydning mer generelt. Motsatt tyder spesielt det kvalitative datamaterialet på at man i tiden før trygdesaken tenderte til å prioritere nasjonale hensyn som følge av sterke politiske ønsker om å begrense eksport av trygdeytelser. Grad av politisering kan med andre ord ha sammenheng med vektlegging av hensyn: Vi kan anta at nasjonale hensyn kan foretrekkes på bekostning av europeiske hensyn dersom disse er på kollisjonskurs med sterke politiske interesser. Det kan være grunnlag for økt bevissthet og refleksjon rundt slike mekanismer.

Oppsummert er det liten grad av samhandling mellom nasjonalt styringsnivå og europeiske myndigheter. Jevnt over er det EU/EFTA-rettsavgjørelser som er mest vektlagt. Det er dermed en forholdsvis ensidig informasjonsflyt fra EU/EFTA til velferdsforvaltningen som danner grunnlaget for norsk praksis. Mens trygdesaken har bidratt til å øke fokuset på EØS-regelverket, ligger det sentrale utfordringer i å systematisk fange opp, integrere og praktisere regelverket.

## 6.2. Intern koordinering og praktisering

Kapittel 4 belyste prosesser innad i velferdsforvaltningen. Forholdet mellom direktoratet og departementet beskrives jevnt over som godt, men datamaterialet viser at det er delte oppfatninger i direktoratet om hvorvidt departementet kommer med tydelige nok avklaringer. En årsak til dette er kompleksiteten, som gjør det vanskelig å komme med konkrete svar, en annen årsak kan være økt aktsomhet som følge av trygdesaken.



Et hovedspørsmål var hvordan kunnskapen om EU/EØS-arbeidet formidles til underliggende etater slik at bevissthet og kompetanse styrkes også blant de såkalte bakkebyråkratene. Svaret på dette spørsmålet gir innsikt i hvordan rutiner og praksis rundt EU/EØS-arbeidet er organisert i ulike deler av velferdsforvaltningen, og hvordan forvaltningen håndterer utfordringer knyttet til regelverksambiguitet. Rundskriv er det fremste styringsverktøyet når det gjelder å formidle informasjon og retningslinjer knyttet til trygdekoordinering. Rundskriv utarbeides i direktoratet og formidles nedover i organisasjonen. En svært stor andel av respondentene (rundt 70 prosent) mottar informasjon gjennom direktoratet, fortrinnsvis gjennom slike rundskriv. Datamaterialet tyder på at informasjonen i rundskrivene ikke nødvendigvis treffer problemstillingene i velferdsforvaltningen i tilstrekkelig grad: Under halvparten oppgir at de finner svar på sine konkrete spørsmål i rundskriv. Vi kan anta at dette betyr at byråkratene supplerer med informasjon fra øvrige kilder.

Datamaterialet viser et mangfoldig og omfattende kontakt- og informasjonsmønster, hvilket også underbygger overnevnt antakelse. I tråd med organisasjonsteorien (Egeberg og Trondal 2018), viser datamaterialet at nærmeste leder og kollega er de mest sentrale premissleverandørene for byråkratisk atferd: Flertallet av respondentene angir at disse er de viktigste informasjonskildene. Vi finner også støtte i dette i bakkebyråkrati-litteraturen, som fremholder at kollegiale normer og støtte fra mellomleder har stor betydning for arbeidet på bakkenivå (Lipsky, 2010; Maynard-Moody & Musheno, 2003). Vi ser et tilsvarende mønster når det gjelder kontaktflater generelt og rådføring i spesifikke saker. Også når det gjelder vektlegging av hensyn, spiller nærmeste leder en avgjørende rolle. Leder har dermed et særlig viktig ansvar som budbringer og bindeledd til overordnet ledelse og forvaltningsnivå. En implikasjon av dette er at det bør sikres at kompetanse og kjennskap til EØS-regelverk i særlig grad også ligger på ledernivå i velferdsforvaltningen. Imidlertid er det et hovedinntrykk at informasjonen i noen grad er fragmentert og ufullstendig, og at den dermed dels også må tolkes i avdelingene. Datamaterialet viser en svært sterk vektlegging av styringssignaler fra nasjonale aktører og instanser. Signaler fra EU/EFTA-institusjoner vektlegges generelt noe lavere. Vi observerer et omvendt mønster når det oppstår spenning eller uenigheter: Da nedprioriteres nasjonale hensyn kraftig i forhold til EØS-regelverket. Dette skyldes trolig den økte oppmerksomheten om EØS-regelverket som følge av trygdesaken og øvrige saker i kjølvannet av denne. Datamaterialet viser generell lav grad av deltakelse i arbeidsgrupper eller tilsvarende som omhandler trygdekoordinering. Dette henger imidlertid sannsynligvis sammen med at flertallet av respondentene er saksbehandlere, mens slik deltakelse heller gjennomføres av ledelsen.

Illustrativt for kompleksiteten i trygdekoordineringsregelverket vurderes både grad av tolkningsrom og grad av klare regler og prosedyrer jevnt over som høyt. Spesielt høyt vurderes graden av klare regler og prosedyrer. Praktiseringen av regelverket beskrives også i intervjuene som svært komplekst. Som vist tidligere er den dynamiske rettsutviklingen i EU/EFTA også her et gjennomgående tema. Dette reflekteres i noen grad også i respondentenes egne vurderinger av praktiseringen, der det blant annet kommer frem at rundt 40 prosent vurderer egen kompetanse på EØS-regelverk som utilstrekkelig, og nærmere 50 prosent angir at det ofte forekommer spenninger mellom regelverkene. Særlig direktoratsansatte opplever større grad av spenninger mellom regelverkene. Det er et helhetsinntrykk at det foreligger behov for kompetanseheving, spesielt i ytelseslinjen. Dersom vi ser dette i sammenheng med resultater knyttet til kompetansehevingstiltak, observerer vi forholdsmessig lav hyppighet av slike tiltak. Samtidig viser data at slike tiltak har økt – både i YL/KA og i direktoratet – men at det har vært en mindre økning i YL/KA enn i direktoratet.

### 6.3. Sentrale variasjoner og endringer i byråkratisk atferd

I kapittel 5 belyste vi om det er systematiske forskjeller i EU/EØS-arbeidet fra saksfelt til saksfelt og mellom avdelinger av ulik størrelse (målt i antall ansatte). I tillegg undersøkte vi i hvilken grad trygdesaken har ført til organisatoriske og atferdsmessige endringer. Det er tydelig at det er et økt fokus på EØS-regelverkets betydning i velferdsforvaltningen. Dette manifesterer seg både gjennom revidering og arbeid med interne rutiner (herunder rundskriv), økte tiltak for kompetanseheving og stor grad av vektlegging av europeiske styringssignaler. Samtidig er trygdekoordineringsregelverket komplekst og utfordrende å navigere i. Dette forsterkes ytterligere av at velferdsforvaltningen har blitt mer ambivalent og aktsom i kjølvannet av trygdesaken. Det er et helhetsinntrykk at det jevnt over er større grad av usikkerhet, som starter i departementet og forplanter seg nedover i organisasjonen. Dette gjenspeiles dels i rundskrivene, som kan oppfattes av mottakere i ytelseslinjen som uklare, og dels som usikkerhet blant byråkratene på egne vurderinger og egen atferd. Konkret viser eksempelvis datamaterialet økt tendens til å rådføre seg med andre i forbindelse med behandling av trygdekoordineringssaker, spesielt i direktoratet. Datamaterialet viser også at rundt 1 av 5 respondenter i YL/KA forsøker å unngå å behandle saker der de er usikre. Tilsvarende tall for direktoratet er betydelig lavere: 1 av 10. Samtidig ser vi at direktoratsansatte i større grad opplever økt oppmerksomhet fra ledelsen og departementet enn ansatte i YL/KA. De er også i større grad påpasselig å ha skriftlig dokumentasjon, muligens som et resultat av nettopp dette oppmerksomhet mot dem. Vi ser ikke samme tendens blant de i YL/KA.

I dette prosjektet undersøkte vi også i hvilken grad byråkratisk atferd kan knyttes til strukturelle trekk som saksområde eller avdelingsstørrelse. Vi observerer jevnt over stor grad av samsvar mellom saksområder og avdeling er av ulike størrelser, men finner enkelte sentrale forskjeller: For det første illustrerer vignettspørsmålene kompleksiteten i trygdekoordineringsregelverket. Selv om utvalgsstørrelsen er liten, antyder disse vignettene i hovedsak betydelig grad av usikkerhet. Dette vises primært gjennom den spredte svarfordelingen. For det andre, observerer vi at respondenter som arbeider med dagpenger, i større grad er orientert mot EU-nivå og i tilsvarende mindre grad mot nasjonale institusjoner. Dette kan vi anta henger sammen med oppmerksomheten i forbindelse med den såkalte «dagpengesaken» i 2022 (Fredriksen 2022). En annen observasjon er at respondenter som arbeider med uføretrygd, jevnt over har mer omfattende kontaktflater. Dette kan ha sammenheng med forholdsmessig mindre oppmerksomhet rundt denne ytelsen (enn rundt eksempelvis dagpenger), og dermed økt behov for informasjonsinnhenting. Sist, ser vi at respondenter som arbeider med sykepenger i mindre grad henvender seg til ledere, og i større grad til kollega. For det tredje: dersom vi ser på variasjon etter avdelingsstørrelse, er den mest påfallende observasjonen en skjevhet i den hierarkiske informasjonsflyten på nasjonalt nivå ved at små avdelinger i mindre grad mottar informasjon fra overordnede styringsnivåer. Derimot viser datamaterialet at små avdelinger i større grad mottar informasjon fra EU-nivå. Videre ser vi at små avdelinger også har mer omfattende kontaktflater. Denne skjevheten er i mindre grad synlig når det gjelder vektlegging av hensyn, men vi observerer også her en svak tendens til at små avdelinger orienterer seg mot EU-nivå i større grad. Vi tar også her forbehold om lav utvalgsstørrelse. Det er likevel grunn til å anta at større avdelinger har større kompetanse og dermed i mindre grad har behov for kontakt med andre aktører eller instanser. Motsatt vil små avdelinger ha et tilsvarende større informasjonsbehov, noe som kan medføre at de søker utover egen avdeling. Videre kan vi anta at det er en sammenheng mellom informasjonskilder og vektlegging av hensyn, og at dette kan forklare at små avdelinger ser ut til å vektlegge EU-nivået i noe større grad.

## 6.4. Implikasjoner av studien

På bakgrunn av observasjonene vil vi her trekke frem enkelte implikasjoner dette prosjektet har for praksisfeltet. Vi understreker samtidig at resultatene dels baseres på lav responsrate, og at det derfor knytter seg usikkerhet til tallene. Til tross for dette har prosjektet i sin helhet identifisert sentrale trekk og utfordringer ved praktisering av trygdekoordineringsregelverket:

- Det er en sterk tendens til rettsliggjøring av politikktviklingen, der overnasjonale rettsavgjørelser har vært de viktigste styringssignalene. En overordnet utfordring knytter seg imidlertid til dynamikken i slike rettsavgjørelser, der enkeltsaker kan ha stor betydning for nasjonal praksis.
- Det er behov for en mer systematisk og helhetlig tilnærming til rettsavgjørelser fra EU og EFTA. Dette gjelder fortrinnsvis direktoratet. De nåværende prosessene er sårbare, ettersom de i stor grad baseres på vurderinger og informasjon hos enkeltindivider. Dette er spesielt viktig fordi informasjon til øvrige deler av velferdsforvaltningen i stor grad filtreres gjennom direktoratet.
- Det er behov for en felles forståelse mellom sektorer og saksfelt av implikasjonene og konsekvensene av EU/EFTA-rettsavgjørelser.
- EØS-regelverkets betydning må forankres enda sterkere i velferdsforvaltningen, spesielt blant bakkebyråkrater og i kontekster der relevansen ikke nødvendigvis er åpenbar.
- Tilsvarende er det behov for kompetanseheving og økt kunnskap blant (mellom-) ledere i ytelseslinjen (og klageinstansen), spesielt ettersom disse utgjør de viktigste kontaktpunktene for bakkebyråkratene.
- Et spørsmål som reiser seg, er i hvilken grad det bør etableres direkte kontaktflater mellom velferdsforvaltningen (direktoratet og YL/KA) og EU-nivået. Slike kontaktflater vil kunne øke bevisstgjøringen og kompetansen nedover i organisasjonen. Eksempelvis kan mer aktiv rådgivning med EFTA-sekretariatet vurderes. Dette bør imidlertid veies opp mot hensynet til departementet som det primære kontaktpunktet mot EU-nivå.
- En konsekvens av trygdesaken har vært økt usikkerhet og aktsomhet i samtlige ledd i velferdsforvaltningen.
- Det er grunn til å anta at grad av politisering har (hatt) betydning for vektlegging av norske kontra europeiske hensyn.

## 7. Avsluttende bemerkninger

Formålet med dette prosjektet har vært å belyse rutiner og praksis knyttet til trygdekoordinering i norsk velferdsforvaltning. Prosjektet bygger på kvalitative forskningsintervjuer og en spørreundersøkelse sendt til byråkrater som forvalter trygdekoordineringsregelverket.

En hovedkonklusjon i studien er at mens det er økt bevissthet rundt betydningen av EØS-regelverket, er det fremdeles uklart hvordan dette regelverket skal omsettes i praksis. En sentral utfordring er å integrere EØS-arbeidet ytterligere. Studien illustrerer kompleksiteten og utfordringene som følger av EØS-regelverket. Det er utfordrende å arbeide systematisk og helhetlig med dette, blant annet grunnet EØS-regelverkets dynamiske karakter, der nasjonal politikktvikling i stor grad betinges av rettsavgjørelser i EU- og EFTA-domstolen. I kombinasjon med økt usikkerhet etter trygdesaken gjør denne kompleksiteten at informasjon om praktisering av EØS-regelverket til dels oppfattes som ad-hoc og uklar.

En videre hovedobservasjon er en tydelig hierarkisk styringslinje der departementet er det primære kontaktpunktet mot EU-nivået, etterfulgt av direktoratet. Dette betyr at informasjon i stor grad blir filtrert gjennom nasjonale aktører før den videreformidles til velferdsforvaltningen, og at det er relativt stor avstand fra praksis til EU-nivået. Bakkenivået tar utgangspunkt i rundskriv i sitt arbeid med EØS-regelverket, og supplerer denne informasjonen med øvrige kontaktpunkter. Det er spesielt leder og kollegaer som fungerer som premissleverandører for byråkratisk atferd. Tilsvarende er det av stor betydning å sikre at det ligger tilstrekkelig kompetanse på (mellom-) ledernivå i organisasjonen.

Mens det har vært et stort fokus på den juridiske dimensjonen av EU/EØS, er det hittil få studier som har studert byråkratisk atferd i møte med EØS-regelverket. Denne studien understreker behovet for å se disse i sammenheng. Mens regelverksutviklingen bør studeres med juridiske øyne (*de jure*), vil perspektiver fra øvrige fagfelt være av betydning for å undersøke *hvordan* og *hvorfor* vi kan forstå byråkratisk atferd (*de facto*). Denne atferden vil blant annet betinges av ulike demografiske, strukturelle og kulturelle trekk. For å bedre forstå byråkratisk atferd er det behov for ytterligere studier som belyser slike sammenhenger.

## Referanser

- Askim, J., Fimreite, A. L., Moseley, A. & Pedersen, L. H. (2011). One-stop shops for social welfare: The adaptation of an organizational form in three countries. *Public Administration*, 89(4), 1451–1468.
- Beunen, R., Van Assche, K., & Duineveld, M. (2013). Performing failure in conservation policy: The implementation of European Union directives in the Netherlands. *Land use policy*, 31, 280–288.
- Christensen, T., and Lægreid, P. (2007). *Trancending New Public Management*. Aldershot: Ashgate
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P. & Trondal, J. (2018). *Norsk sentralforvaltning – stabilitet og endring gjennom 40 år*. Oslo: Universitetsforlaget
- Creswell, J. W. (2014). *Research design. Qualitative, quantitative, & mixed methods approaches* (4th ed.). Sage
- Dörrenbächer, N. (2017). Europe at the frontline: analysing street-level motivations for the use of European Union migration law. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1328–1347. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1314535>
- Dörrenbächer, N., & Mastenbroek, E. (2019). Passing the buck? Analyzing the delegation of discretion after transposition of European Union law. *Regulation & Governance*, 13, 70–85. <https://doi.org/10.1111/rego.12153>
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). Political leadership and bureaucratic autonomy: Effects of agencification. *Governance*, 22(4), 673–688
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2018). *An organizational approach to public governance: Understanding and design*. Oxford: Oxford University Press.
- Falkner, G., Treib, O., Hartlapp, M., & Leiber, S. (2005). *Complying with Europe: EU harmonisation and soft law in the member states*. New York: Cambridge University Press
- Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (Eds.). (2003). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press
- Fredriksen, Halvard Haukeland (2022). Debatten om handlingsrommet under EØS-avtalen: god dag mann økseskaft. *Lov og Rett* (61) 3, s. 140–142.
- Giubboni, S., Iudicone, F., Mancini, M., & Faioli, M. (2017). *Coordination of social security systems in Europe – Study for the EMPL Committee*. Department A: Economic and scientific policy. Brussels: Directorate General for Internal Policies.
- Hill, M., & Hupe, P. (2003). The multi-layer problem in implementation research. *Public Management Review*, 5(4), 471–490.
- Jensen, C. B. (2007). Implementing Europe: a question of oversight. *European Union Politics*, 8(4), 451–477.
- Knill, C., & Lenschow, A. (2005). Compliance, competition and communication: different approaches of European governance and their impact on national institutions. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 43(3), 583–606.
- Lægreid, P., Sarapuu, K., Rykkja, L., & Randma-Liiv, T. (Eds.). (2016). *Organizing for coordination in the public sector: Practices and lessons from 12 European countries*. London: Palgrave Macmillan
- Lægreid, P., & Rykkja, L. (2016). One-stop shops for social welfare: the NAV offices in Norway, in Lægreid et al. (2016) *Organizing for coordination in the public sector: Practices and lessons from*

- 12 European countries. London: Palgrave Macmillan NAV (2021), FoU-plan for NAV 2021–2025. NAV: Oslo
- Knill, C., & Tosun, J. (2012). Governance institutions and policy implementation in the European Union. *Constructing a policy-making state*, 309–333.
- König, T., & Mäder, L. (2014). The strategic nature of compliance: An empirical evaluation of law implementation in the central monitoring system of the European Union. *American Journal of Political Science*, 58(1), 246–263.
- Trondal, J., & Kühn, N. (2018). Norsk Europaforvaltning: Et organisasjonsteoretisk perspektiv på departementenes EU-arbeid. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 34(2–3), 46–64.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service* (30th Anniversary Edition). Russell Sage Foundation.
- Lægneid, P., & Rykkja, L. (2016). One-stop shops for social welfare: the NAV offices in Norway, in Lægneid mfl. (2016) Organizing for coordination in the public sector: Practices and lessons from 12 European countries. London: Palgrave Macmillan NAV (2021), FoU-plan for NAV 2021–2025. NAV: Oslo
- Martinsen, D. S., Blauburger, M., Heindlmaier, A., & Thierry, J. S. (2019). Implementing European case law at the bureaucratic frontline: How domestic signalling influences the outcomes of EU law. *Public Administration*, 97(4), 814–828. <https://doi.org/10.1111/padm.12603>
- NAV Arbeids – og velferdsforvaltningen (2021), FoU-plan for NAV 2021-2025. NAV: Oslo
- NAV Arbeids – og velferdsforvaltningen (2022a), Organisering av NAV, fra <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/om-nav/fakta-om-nav/organisering-av-nav>
- NOU Norsk offentlig utredning 2012:2 (2012), *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*, Utenriksdepartementet
- NOU Norsk offentlig utredning 2020:9 (2020), *Blindsonen – Granskning av feilpreaktisering av folketrygdlovens oppholds krav ved reiser i EØS-området*, Arbeids- og sosialdepartementet og Justis – og beredskapsdepartementet
- NOU Norsk offentlig utredning 2021:8 (2021), *Trygd over landegrensene – Gjennomføring og synliggjøring av Norges trygdekoordineringsforpliktelser*, Arbeids- og sosialdepartementet
- Prop. L 71 (2021–2022), *Endringer i folketrygdloven mv. (synliggjøring av folkerettslige forpliktelser til trygdekoordinering)*, tilrådning fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-71-l-20212022/id2905998/>
- Renå, H., & Trondal, J. (2017). Slik vinnes kampen mot surveymonsteret. *Stat & Styring*, 27(1), 54–57. <https://doi.org/10.18261/ISSN0809-750X-2017-01-17>
- Regjeringen 2020, EØS notat: Beslutning E7 - om praktisk samarbeid og datautveksling før EESSI er implementert fullt ut i medlemslandene <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2020/mars/beslutning-e7-om-praktisk-samarbeid-og-datautveksling-for-eessi-er-implementert-fullt-ut-i-medlemslandene/id2703180/>
- Regjeringen, 2023, Posisjonsnotat: Forordning om etablering av ELA. <https://www.regjeringen.no/no/sub/eos-notatbasen/notatene/2018/apr/forslag-om-etablering-av-ela/id2606191/>
- Schmälter, J. (2019). A street-level perspective on non-compliance in the EU: new lessons to draw? *Journal of Contemporary European Studies*, 27(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/14782804.2018.1519486>

- St.prp. nr. 100 (1991–1992), *Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS)*, Utenriksdepartementet  
[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp100\\_1991/id627296/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stprp100_1991/id627296/)
- Thomann, E., & Sager, F. (2017). Moving beyond legal compliance: Innovative approaches to EU multilevel implementation. *Journal of European Public Policy*, 24(9), 1253–1268.
- Trondal, J. (2005). Europeisering av offentlig forvaltning: Observasjoner og fire modeller om norsk sentral-, fylkes- og kommunalforvaltning. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 21(3), 243–271.
- Trondal, J., & Peters, B. G. (2015). A conceptual account of the European administrative space. In *The Palgrave handbook of the European administrative system* (pp. 79–92). London: Palgrave Macmillan UK.
- Trygdeforordningen 883/2004 (forordningen), Regulation (EC) No. 883/2004 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the coordination of social security systems, EU LEX, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004R0883R%2801%29>
- Versluis, E. (2007). Even rules, uneven practices: Opening the ‘black box’ of EU law in action. *West European Politics*, 30(1), 50–67.