



«En felles etat»

– en analyse av prosessen som ledet frem
til opprettelse av ny arbeids- og
velferdsforvaltning (NAV)

Tom Christensen

«En felles etat»

– en analyse av prosessen som ledet
frem til opprettelse av ny arbeids- og
velferdsforvaltning (NAV)

Tom Christensen

August 2008

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

Universitetsforskning Bergen

© Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) 2008

Omslagsdesign og trykk: Master Trykk og Kopi A/S

Layout: Rokkansenteret

ISBN 978-82-8095-057-4

ISSN: 1503-4844

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en tredelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsutvalg oppnevnt av avdelingsstyret for Rokkansenteret.

Redaksjonsutvalget har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter, notater og særtrykk.

I rapportserien trykkes avhandlinger og ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av minst en fagfelle.

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

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

Innhold

Forord	v
Sammendrag	vi
Summary	vii
1. Introduksjon	9
1.1. Hovedtrekk i prosessen	9
1.2. Problemstillinger og sentrale spørsmål	10
1.3. Den teoretiske basis	11
2. Teoretiske perspektiver på organisatorisk reform	13
2.1. Grunner til reform og reorganisering	13
2.2. Et instrumentelt perspektiv med vekt på hierarkiske trekk	14
2.3. Forhandlingstrekk som kan hemme og fremme hierarkisk styring ..	20
2.4. Kulturelle trekk som potensielt støttende eller undergravende	21
2.5. Myter og symboler – fremmer eller hemmer de styring?	22
3. En beskrivelse og analyse av prosessen	23
3.1. Bakgrunnen	23
3.2. Initiativet	24
3.3. SATS-fasen	28
3.4. Stortingets behandling av meldingen og tilbakesendingen	36
3.5. Rattsø-utvalgets arbeid	41
3.6. Regjeringens forslag – Høybråtens grep	48
3.7. Stortingets endelig vedtak om ny struktur	53
4. En avsluttende analyse og diskusjon ut fra perspektivene	59
4.1. Instrumentell styring og tenkning?	59
4.2. Kulturelle tradisjoner og normers betydning	62
4.3. Myte-elementer i prosessen	63
5. Prosessen, strukturen og veien videre	65
Referanser	67
Oversikt over respondenter	71
Noter	72
Rapportserie Rokkansenteret	73

Forord

Denne rapporten er en analyse av prosessen som startet 12. desember 2001 da Stortinget henstilte til Regjeringen å utrede en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten, og som fikk sin foreløpige slutt med vedtaket i Stortinget 31. mai 2005 om opprettelsen av en Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Denne prosessen har tidligere blitt belyst blant annet gjennom to masteroppgaver av Thea Kruuse-Meyer (2005) og Øyvind Haugneland (2006), begge oppgaver hvor undertegnede var veileder. Disse oppgavene vil utgjøre en viktig basis for denne rapporten. Men rapporten innebærer delvis en refortolkning av det materialet disse samlet inn og ikke minst en utvidelse av datagrunnlaget for analysen av prosessen. Denne utvidelsen er knyttet til en serie med eliteintervju som ble foretatt høst 2007 og vår 2008, hovedsakelig med aktører i denne prosessen fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, NAV-forvaltningen sentralt, Stortinget og noen andre eksterne aktører.

Denne reformprosessen er unik i nyere norsk forvaltningshistorie både i sitt omfang og form. For det første berørte den totalt rundt 20000 arbeidstakere. For det andre innebar reformen den første sammenslåingen av to veletablerte og store statlige sektororganisasjoner i nyere tid. For det tredje ga reformen en relativt unik og hybrid organisasjonsmodell gjennom opprettelsen av lokale velferdskontorer som skulle være et organisatorisk samarbeid og partnerskap mellom den nye NAV-etaten og de kommunale sosialkontorene, regulert av en sentral rammeavtale og en lokal avtale i hver kommune.

Denne rapporten tar primært utgangspunkt i et sentralt trekk ved NAV-reformen, nemlig at den var ment å være en forvaltningsreform. Den vil primært diskutere sentrale aktører og innflytelsesmønstre mellom dem og ikke minst den tenkning som ble lagt til grunn mht. hvordan man eventuelt skulle organisere en ny arbeids- og velferdsetat. Fokus settes på de sentrale politiske, administrative og faglige aktørene. Flere avgrensninger må nevnes. Følgende forhold dekkes i liten grad og blir tatt opp i egne rapporter og andre arbeider innenfor modulen og i de andre modulene: effektene av denne type ny organisering som ble valgt, innholdsmessige aspekter i politikken på dette området, fagforeningenes rolle, prosessene innad i de berørte etatene under reformprosessen, og organiseringen og samhandling på regionalt og lokalt nivå og mellom disse nivåene.

Da Stortinget i 2001 tok initiativ til å utrede en etat på dette området var det ikke første gang samordning var oppe som tema på dette feltet. En slik prosess vil ha en forhistorie, både i selve forvaltningen og tilknyttet politiske aktører/partier. Rapporten vil bare i begrenset grad berøre denne forhistorien, dels som følge av begrenset kildemateriale og dels som følge av en del av forhistorien mer er knyttet til enkelttiltak i og mellom de relevante sektorene enn til mer omfattende prinsipielle debatter og endringer.

Sammendrag

Denne rapporten omhandler den mest omfattende sammenslåingsprosessen i norsk forvaltnings historie, nemlig sammenslåingen av trygdeetaten og Aetat til NAV-etaten, og etableringen av et lokalt partnerskap med sosialetaten i kommunene. Prosessen startet i 2001 og ble avsluttet formelt med et vedtak i 2005, men selve implementeringen vil pågå enda et par år. Rapporten belyser to sentrale aspekter ved prosessen, nemlig hvilke sentrale aktører som bidro til det endelige vedtaket, og hva som preget deres organisasjonstenkning, dvs. hvilke organisasjonsmodeller de gikk inn for. Prosessen startet med et initiativ fra Stortinget, noe som er relativt uvanlig i store reformer, et initiativ politisk ledelse i relevante departement i relativt liten grad fulgte opp. Etter en intern utredningsprosess, SATS-fasen, kom det tilbake med et forslag om en fortsatt delt organisatorisk løsning, noe Stortinget ikke var fornøyd med og saken ble sendt tilbake til regjeringen. Neste fase startet med at det ble nedsatt et offentlig utvalg, Rattsø-utvalget, som i hovedsak også anbefalte en delt løsning. Dette forslaget ble ikke fulgt opp av den påtroppende ministeren, Dagfinn Høybråten. Isteden foreslo han, etter tett kontakt med Stortinget, en mellomløsning, som ble akseptert. Denne inneholdt en sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, og etableringen av et lokalt partnerskap med kommunenes sosialetat; det siste en løsning administrativt lederskap bidro til å utvirke. Dette partnerskapet skulle være lovpålagt og innebar krav om fysisk samlokalisering, men også frihet i valg av ledermodell og hvilke tjenester som skulle legges inn. Typisk for prosessen, forstått ut fra tre teoretiske perspektiver – et instrumentelt, kulturelt og symbolsk – er tautrekking mellom Stortinget og regjeringen, et avgjørende politisk grep av Høybråten, etatens reaksjoner ut fra sine kulturelle tradisjoner og symbolenes betydning knyttet til begrepene 'en etat' og 'lokalt partnerskap'.

Summary

This report deals with the most encompassing merger ever in the administrative history of Norway, i. e. the merger of the national insurance and employment administrations to a new national welfare and work agency, and the establishing of a local partnership with the social services in the municipalities. The process started in 2001 and ended formally with a decision on the reform in 2005, but the implementation process will continue for another few years. The report focuses to central aspects of the process, namely the participation structure – the central actors behind the decision, and the access structure – the quality of the organizational thinking in the process and what kind of organization models the actors supported. The process started with an initiative from the Parliament (the Storting), something that is rather unusual in large reforms, an initiative the political leadership in the relevant ministries didn't respond much to. After an internal round of discussing an eventual reform, the conclusion was a proposal pretty similar to the existing structure, i. e. a fragmented structure. The Parliament resisted the proposal and sent it back to the political executives for further analysis and discussion of an eventual merger. The executive then asked a public committee to look into the matter, and this committee proposed something rather similar as the first proposal. The new incoming minister, Mr. Høybråten, however, anticipated that it was difficult to come back to the Parliament with such a proposal, and proposed, after consultations, a compromise. This compromise implied a merger of the national insurance and employment administrations into a new welfare and work agency, but also a local partnership with the social services; the latter solution developed and supported by the administrative leadership in the involved ministry. This partnership should be based in a new law and contained a mandatory physical merger/relocation locally, but also freedom concerning local leadership model and other local tasks that could be added. Typical for the process, understood based on instrumental, cultural and symbolic perspectives, is a tug-of-war and negotiations between the Parliament and the government, an important political entrepreneurship by the minister, reactions from the involved administrations based on cultural traditions, and the importance of particularly two types of symbols – 'one agency' and 'local partnership'.

1. Introduksjon

1.1. Hovedtrekk i prosessen

I møte 12. des. 2001 diskuterte Stortinget Sosialdepartementets budsjett (B. innst. S. nr. 11 (2001–2002)) og det ble gjort følgende enstemmige vedtak: «Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygde-etaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002». Dette var det formelle startskuddet for det man kan kalle NAV-prosessen. Regjeringen valgte så å lage en departementsintern utredningsprosess med et sekretariat i Sosialdepartementet ledet av en ekstern forsker. Denne såkalte SATS-fasen endte med at Regjeringen i en St. melding av 13. des. 2002 (St. meld. nr. 14 (2002–2003)) foreslo at det ikke skulle opprettes en felles etat, men to separate statlige etater og et lokalt samarbeid med sosialkontorene. Dette forslaget ble så i møte av 13. mai 2003 avvist av flertallet i Stortinget og tilbakesendt til Regjeringen for en ytterligere og fortsatt utredning av en etat (Innst. S. nr. 189 (2002–2003)). Denne gangen valgte Regjeringen å nedsette et offentlig utvalg – Rattsø-utvalget – som skulle utrede saken videre. Utvalgets innstilling (NOU 2004: 13) foreslo fortsatt en delt organisatorisk løsning, relativt mye på linje med innholdet i den første utredningen og forslaget, men denne gangen sluttet ikke Regjeringen seg til dette og foreslo isteden en sammenslåing av arbeidsmarkeds- og trygdeetatene, og et lokalt partnerskap mellom denne nye forvaltningen og den kommunale sosialetaten. Dette forslaget ble så vedtatt av Stortinget 31. mai 2005, noe som etablerte både en ny stor etat og en ny stor samarbeidskonstruksjon.

Den reformprosessen som er beskrevet er ingen strømlinjeformet prosess, noe som gjør den særlig interessant å studere. Stortingets initiativ for å få Regjeringen til å utrede en etat på dette område var relativt sjelden som reform-initiativ, siden slike reforminitiativ oftest ses på som Regjeringen prerogativ, og hvorvidt denne «bestillingen» var klar eller ikke har vært omdiskutert. Etter en intern utredningsprosess i forvaltningen, den såkalte SATS-fasen, foreslo Regjeringen altså overfor Stortinget en delt organisasjonsløsning, en løsning som Stortinget ikke ville ha og sendte saken tilbake for videre utredning. Det er også relativt sjelden at store reformer får en slik skjebne, dvs. at politisk ledelse ikke har skaffet seg politisk ryggdekning i Stortinget, men helt unikt er det ikke, noe det har vært eksempler på i helseforvaltningen og politiforvaltningen (Christensen 1994, Roness 1999). Det såkalte Rattsø-utvalget foreslo så en delt løsning, men Regjeringen fulgte ikke opp dette forslaget og foreslo isteden en «partiell» sammenslåingen, som så ble vedtatt av Stortinget. Det interessante ved denne siste fasen er både at Rattsø-utvalget får et så vidt bredt mandat, at Regjeringen denne gangen ikke «tør» komme tilbake med samme løsning, selv om den får fagekspertisens støtte for det, og ikke minst at Stortinget aksepterer en organisatorisk løsning som er et stykke fra en full sammenslåing.

1.2. Problemstillinger og sentrale spørsmål

Hovedproblemstillingen i denne rapporten er:

Hva kjennetegner og kan forklare forløpet av den såkalt NAV-prosessen, som foregikk i tidsrommet 2001–2005, med hensyn til aktørmønstre, innflytelsesforhold, tenkningen og beslutninger om organiseringen av en ny arbeids- og velferdsetat?

De mer spesifikke spørsmålene rapporten vil søke å svare på er følgende:

1. *Initiativet*

Hvorfor tok Stortinget et slikt initiativ og ikke overlot det til Regjeringen? Hvorfor ønsket Stortinget utredet en etat? Hva var Stortinget grunnleggende problemoppfatning og var det enighet om denne? Hadde Stortinget bestemte forbilder som lå til grunn for dette initiativet?

2. *SATS-fasen*

Hvorfor valgte Regjeringen og ansvarlige departement å organisere utredningen av dette spørsmålet som et tverrdepartementalt utredningsprosjekt ledet av en ekstern forsker? Hva kjennetegnet organisasjonstenkningen i denne utredningen? Hvorfor valgte Regjeringen å sende en melding til Stortinget om saken, dvs. hvorfor valgte den ikke andre former? Hvorfor gikk politisk ledelse fra å være tilsynelatende positiv til en sammenslåing til å gi sin tilslutning til en fortsatt delt løsning?

3. *Stortingets tilbakesending*

Hvorfor forkastet Stortinget Regjeringens forslag om en delt løsning? Var dette på grunn av at Regjeringen simpelthen ikke leverte på Stortingets bestilling, eller hadde det noe å gjøre med kvaliteten på det arbeidet som ble gjort i denne fasen?

4. *Rattsø-utvalget*

Når Regjeringen fikk saken tilbake fra Stortinget, var det da nødvendig å opprette et offentlig utvalg eller kunne andre former vært valgt? Hvorfor fikk Rattsø-utvalget et så vidt mandat og ble ikke styrt strammere? Hva kjennetegnet organisasjonstenkningen i Rattsø-utvalget og dets forslag?

5. *Regjeringens forslag*

Hvorfor aksepterte ikke Regjeringen Rattsø-utvalgets forslag? Hva kjennetegnet Regjeringens forslag om en delvis sammenslåing mht. organisasjonstenkningen? Hva kjennetegnet politisk ledelses strategi, kontakt med og arbeid overfor Stortinget i denne fasen?

6. Stortinget endelige vedtak

Hvorfor aksepterte Stortinget Regjeringens forslag om ny løsning for arbeids- og velferdsforvaltningen, selv om denne ikke var i samsvar med den opprinnelige bestillingen fra Stortinget til Regjeringen? Hva kjennetegnet organisasjonstenkningen i debatten i Stortinget om dette?

1.3. Den teoretiske basis

Et utall studier av reform- og reorganiseringsstudier i sentralforvaltninger i Norge og komparativt viser relativt klart at slike prosesser hovedsakelig er styrt av politiske og administrative ledere (Christensen 1994, Christensen og Læg Reid 2001 og 2002, Egeberg 1984 og 1989, Pollitt and Bouckaert 2004). Dette har noe å gjøre med at det er disse aktørene som formell har ansvaret for slike prosesser. Det er ikke slik at alle som har formell tilgang til reformprosesser også vil delta, men gjennomgående vil ledere dominere prosessene og andre typer aktører stå svakere. Dette omhandler kontrollaspektet ved prosessene. Hvis ledere ikke selv kan delta direkte i reformprosesser kan de bruke andre styringsmidler som stram styring av de aktørene som handler på vegne av dem, enten ved klare føringer i form av mandat eller andre bindinger.

Det viser seg også at det Dahl og Lindblom (1953) kaller for rasjonell kalkulasjon, dvs. tenkningen bak og begrunnelsene for reformer og reorganiseringer oftest er tett knyttet til lederes organisasjonstenkning og deres oppfatning av problemer og løsninger. Men dette aspektet er oftest mindre styrt enn deltakeraspektet, fordi det sjelden finnes en avgrenset liste eller katalog over problemer og løsninger man kan øse av, og det finnes ofte uenigheter og ulike interesser omkring problemer og løsninger. I en økende kompleks verden er det også vanskelig å tenke seg at sammenhenger mellom mål og midler skal være veldig klare, noe som også preger reformprosesser. Man kan for eksempel ikke alltid forvente at ledere har klare forestillinger og løsninger, men at disse utvikler seg etter hvert.

Ut fra dette, særlig erfaringene med aktiviseringsaspektet ved endringsprosesser, vil vårt analytiske ståsted være en hierarkisk variant av et instrumentelt perspektiv (Christensen 1994). Dette betyr at vår hovedforventning vil være at NAV-prosessen er styrt av politiske og administrative ledere og at det er deres organisasjonstenkning som får gjennomslag i prosessen. Men hierarkisk styring kan både modifieres eller forsterkes av ulike forhold og kontekster og vi vil fokusere tre slike, gjennom hva Roness (1997) kaller en avskjermingsstrategi: For det første vil vi bruke en forhandlingsvariant av et instrumentelt perspektiv til å analysere hvilke aspekter av uenighet, tautrekking og kompromiss som prosessen inneholder. Slike forhandlingstrekk kan både ses på som negative, ut fra at løsninger i offentlige reformprosesser ofte blir uklare og ikke så lette å bruke, men også positive ved at de kan skape økt legitimitet til reformprosessene (jf. Mosher 1967). Disse trekkene har noe å gjøre med alternative og konkurrerende autoritetssentra, noe som er aktuelt for eksempel i forholdet mellom Regjeringen og Stortinget.

For det andre, ut fra et kulturelt perspektiv kan reformprosesser være preget av sti-avhengighet og kulturell passenhetslogikk (Krasner 1988, Selznick 1957). Etablerte kulturelle og institusjonelle normer og verdier kan bidra til å prege aktørers holdning og interesser, enten i form av å modifisere foreslåtte løsninger eller rett ut sagt motvirke eller undergrave vedtatte reformer og reorganiseringer (Brunsson og Olsen 1993). Det er ofte slik at hvis det ikke er en viss grad av samsvar mellom etablerte kulturelle tradisjoner og reformers normer og verdier, så kan reformer som er kulturelt insensitive få problemer (Wærness 1990). Men kulturelle trekk kan også støtte opp om hierarkisk styring, ved kulturelt samsvar eller ved kulturelle normer om å støtte et lederskap.

For det tredje, reformer har ofte myter og symboler knyttet til seg (Brunsson 1989). Et lederskap kan forsøke å foregi at reformer er absolutt nødvendige eller overselge reformer, noe som kan gjøre det lettere å iverksette reformene. Men bruk av symboler og myter kan også undergrave reformer. Dette fordi avstanden mellom symboler/myter og realiteter blir for stor, eller fordi det vokser frem mot-myter.

Samlet sett kan forhandlingstrekk, kulturelle forhold og myter/symboler potensielt både hemme og fremme hierarkisk styring av reformprosesser, i et komplekst samspill, og vår analyse vil belyse dette.

2. Teoretiske perspektiver på organisatorisk reform

2.1. Grunner til reform og reorganisering

Det kan være mange ulike grunner til å sette i gang en omfattende reform- eller reorganiseringssprosess (Christensen 1994:16–17). For det første kan en reform ses som en *nødvendighet*, ut fra generelle, kontekstuelle grunner. Det kan være reformprosesser basert på et deterministisk TINA-prinsipp (There Is No Alternative). Dette kan være en form for teknisk omgivelsesdeterminisme, hvor det tas som gitt at det er avstand mellom en problemstruktur og en organisasjonsstruktur, og man må med tvingende nødvendighet gjøre endringer (Olsen 1992). Eller presset fra de institusjonelle omgivelsene har blitt så sterk at reformer tvinger seg frem på grunn av at reform som myter og symboler tas for gitt (Meyer og Rowan 1977). Eller en offentlig organisasjon har kommet på et slikt stadium at det er tvingende nødvendig, ut fra kulturelle tradisjoner, å reformere. Reformen kan da enten ta form av en markert kursendring, som virker med de kulturelle tradisjonene, eller være starten på en «ny kulturell sti» (jf. Baumgartner og Jones 1993). Felles for de ulike mekanismene innenfor denne gruppe av grunner er at de politisk-administrative lederskapet ikke spiller en sentral rolle i reformprosessen, men mer er «fanger av omgivelsene».

En annen hovedgrunn sier at reformer er en *mulighet* for politiske og administrative ledere til å realisere offentlige mål gjennom bevisst organisasjonsdesign eller -utforming. I slike prosesser står offentlige ledere sentralt og markerer ved organisatoriske etableringer, oppdelinger, sammenslåinger, omstokking, osv. hva de vil oppnå, ut fra innsikt i effekter av ulik organisasjonsutforming (Egeberg 1984, 1989 og 2003). Den formelle strukturen blir altså et bevisst instrument for ledelsen (March og Olsen 1983). Organisasjonsutforming har historisk sett i Norge vært meget hyppig brukt for å realisere offentlige målsettinger.

For det tredje kan en reform eller reorganisering ses på som en *trussel*. Det kan være i det minste tre hovedgrunner til dette. Enhver formell struktur i offentlige organisasjoner innebærer en tilstivnet struktur, hvor noen aktørers interesser og verdier har blitt ivaretatt og andres ikke. «Organization is mobilization of bias» som Schattschneider (1960) understreket. Derfor kan «seierherrene» i tidligere reform- eller reorganiseringssprosesser være motstandere av reformer og reorganiseringer, mens tidligere «taperne» vil være ivrige på endringer. En annen mulighet er at kulturell eller institusjonell motstand kan stoppe eller modifisere reformene (Selznick 1957, Wærness 1990). Reformforslagene kan score lavt på kulturell kompatibilitet, fordi de fremstår som en trussel mot etablerte, institusjonelle normer og verdier.

En siste mulighet er at aktører kan være motstandere av reformer, fordi de er for omkostningsfulle både institusjonelt og individuelt, altså hva man investerer av ressurser står ikke i forhold til hva man får igjen. Dette trekket kan forsterkes ved at reformene er for dårlig motiverte, men kan også reflektere at all potensiell endring møtes av usikkerhet og motstand, i hvert fall til en viss grad.

For det fjerde kan reform være en mulighet for *fortolkning og meningsdannelse* (March og Olsen 1976 og 1989). Politiske og administrative ledere kan bruke symboler og myter for å markere bestemte organisatoriske løsninger eller policies. Gjennom disse mytene og symbolene fortolker lederne hvordan organisasjonsmedlemmene skal se på verden, noe som både kan virke motiverende, men potensielt også provoserende. Det som skiller denne grunnen fra bruken av symboler under nødvendighetsgrunnen er at her har lederne kontroll over symbolbruken og kan bruke dem instrumentelt, men myter og symboler som presses på utenfra potensielt kan undergrave lederes autoritet og fører til andre løsninger enn de ønsker.

En femte grunn kan være at reform og reorganisering kan brukes til *påkopling* av andre beslutningsprosesser og løsninger som man ønsker å påvirke (Christensen 1991, March og Olsen 1976). Fordelen med slik påkopling er at flere problemer potensielt kan løses samtidig, ulempen at politisk-administrativ styring kan svekkes, andre og uønskete løsninger velges, forhandlingstrekk vokse frem, eller det skjer tilfældigheter (Christensen 1994). Slike trekk, beskrevet i garbage can-teorien, kan også medføre at endringsprosesser fører til manglende forutsigbarhet og tilfældigheter (March og Olsen 1976)

I de tre organisasjonsteoretiske perspektivene vi skal presentere i det følgende vil vi trekke på stort sett alle av disse forklaringene, systematisert i et instrumentelt-hierarkisk hovedperspektiv, men også i forhandlingstrekk, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv som kan gi innsikt i faktorer som hemmer eller fremmer hierarkisk styring (Christensen og Læg Reid 2001, Christensen et al 2004). Fra den femte grunnen, som er mye hentet fra garbage-can teori (March og Olsen 1976) vil vi bruke de symbolske aspektene, men i mindre grad fokusere på temporale trekk og tilfældigheter i reformprosesser.

2.2. Et instrumentelt perspektiv med vekt på hierarkiske trekk

2.2.1. Hovedresonnementet – kontroll og rasjonell kalkulasjon

Vi tar utgangspunkt i en hierarkisk versjon av det instrumentelle perspektivet. Innenfor denne vektlegger man at politisk og administrativ ledelse i en offentlig organisasjon er homogen, og at det legges vekt på kontroll av beslutningsprosesser og rasjonell organisasjonsutforming (Allison 1971, Dahl og Lindblom 1953, Egeberg 1984, Pollitt 1984). Ledere har både det formelle ansvaret for reformer og reorganiseringer i det offentlige og har tilgang på en rekke midler som kan fremme kontroll og klar organisa-

sjonstenkning. Kontroll er knyttet til *aktiviseringsprosessen*, dvs. kontrollen av deltakerenes aktivisering, mens organisasjonstenkningen er knyttet til *defineringsprosessen*, dvs. tilgangen av problemer og løsninger som kan knyttes til ulike beslutningsmuligheter (March and Olsen 1976). Ledere har i utgangspunktet potensielt flere samvirkende måter å organisere systematisk oppmerksomhet rundt aktivisering og definering: For det første kan de selv delta, noe som øker kontrollmulighetene. Hvis de i tillegg har spesiell kompetanse på en reform eller reorganisering, eller hvordan slike prosesser skal gjennomføres, kan det potensielt styrke kontrollaspektet (Egeberg 1989).

For det andre kan ledere på ulike måter kontrollere eller påvirke de aktørene som deltar i reformprosesser. Dette kan skje ved at lederne gir andre aktører klare føringer i form av formelle rammer, som stramme mandater, eller uformelle signaler. Ledere kan også rutinisere reform og reorganisering gjennom å gi ansvar til faste enheter og stillinger med reformekspertise, som da kan utnytte et innsamlet erfaringsmateriale (Egeberg 1984). De kan imidlertid også opprette spesielle prosjektorganisasjoner for reform og reorganisering som gir økt endringspotensiale og eventuelt kan lette kapasitetspresset på lederne (Christensen 1991, Lien og Fremstad 1989, Mosher 1967). Sentrale ledere kan også rekruttere spesielt endringsvillige profesjoner for å underlette reform og reorganisering (Egeberg 1984), eller benytte en bevisst og strategisk styring av tidsfaktoren ved reform (March og Olsen 1976).

Når man tar utgangspunkt i en hierarkisk forståelse av reformprosesser, melder spørsmålet seg om hvilke aktører som egentlig står øverst i det offentlige hierarkiet, i dette tilfelle i det politisk-administrative systemet på sentralt nivå i Norge. Det vanlige i studier av reform- og reorganiseringsprosesser er at man fokuserer på utøvende politiske og administrative ledere i regjeringsapparatet og sentralforvaltningen. Regjeringen har en overordnet myndighet når det gjelder utforming av det sentrale forvaltningsapparatet, men den må gå til Stortinget hvis reform og reorganisering krever lovendringer eller ekstra bevilgninger (Egeberg 1984:92–93; Roness 1995:36–39). Den historiske utviklingen har også vist at det har utviklet seg en solid sedvane for at Regjeringen rent faktisk står sterkt i reform- og reorganiseringsprosesser.

Men man kan også si at det ut fra en betraktning om at vi har en parlamentarisk styringskjede (Olsen 1978), vil det være Stortinget som representerer toppen av hierarkiet, dvs. at prinsippet om maktfordeling modifiseres av parlamentarismen. Stortinget kan ut fra konstitusjonell sedvanerett instruere Regjeringen til å gjøre noe i saker som ellers Regjeringen naturlig ville avgjøre (Kruuse-Meyer 2005:51). Nå vil Stortinget ikke ha kapasitet til eller interesse av å blande seg inn i reformer og reorganisering i den sentrale forvaltning kontinuerlig, men kan ta initiativ til reformer som det så vil at Regjeringen skal utrede, noe som antakelig vil være mer vanlig under mindretallsregjeringer. Hvorvidt dette er hva Hernes og Nergaard (1990) kaller «Stortings-regjereri» eller ikke kan variere.

Grunnen til å diskutere dette med hierarki på denne måten i denne studien er jo nettopp at Stortinget i 2001 initierte en utredning av *en etat* for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten, noe som vel må kunne kalles en forhåndsinstruks. Dette gjør

at hierarki må belyses på begge de måter som er skissert, selv om hovedstatedet er å ta utgangspunkt i styringen utøvet av politiske og administrative ledere i sentralforvaltningen.

2.2.2. Sentrale begreper i organisasjonsutforming

Egeberg (1984 og 1989) legger vekt på tre sentrale dimensjoner ved sin virkemiddelmodell for utforming av offentlige organisasjoner, nemlig formell struktur, fysisk struktur og demografi, hvorav alle aspekter er relevante i denne studien. Med formell struktur vektlegger han de formelle rammene som omgir ulike aktører i offentlige organisasjoner, enten disse er gitt gjennom lover/regler, organisasjonskart, stillingsinstrukser, osv. Formell struktur gir formelle normer for hvordan og når aktører skal aktiviseres i beslutningsprosesser, og hvilke arbeidsoppgaver de skal holde på med, så både aktiviserings- og defineringsaspektet er berørt. Fysisk struktur omhandler både hvordan ulike institusjoner og organisasjoner fysisk er lokalisert og ikke minst hvordan offentlige bygninger er intern fysisk organisert mht. hvilke aktører som fysisk er lokalisert nært eller fjernt, men har også symbolske aspekter. Demografi omhandler systematiske inntaks- og uttaksprosesser mht. personell, dvs. hvordan man rekrutterer ansatte, trekk ved deres karrierer og turn-over-prosesser (Pfeffer 1983).

I reorganiseringsprosesser kan det, ut fra et instrumentelt perspektiv, gjøres et skille mellom styring og kontroll av rammer og formålsrasjonelle handlinger innenfor disse rammene (Christensen et al. 2004). Dette innebærer i vår beskrivelse og analyse av NAV-prosessen at det både må fokuseres på de overlegninger og eventuelt dragkamp som finner sted rundt de formelle rammene prosessen skal foregå innenfor, som hvem som skal delta, i hvilke former/fora, hvordan saker formelt skal fremlegges for Stortinget, osv. , men også på hvilke handlinger og prosesser som forekommer innenfor ulike rammer i ulike faser av prosessen.

Gulick (1937) understreker i sitt pionerarbeid fra den føderale amerikanske forvaltningen at det er en sammenheng mellom hvilke mål man setter for utforming av et administrativt apparat, hvilke organisatoriske eller strukturelle midler man bruker og hvilke effekter man får på innholdet i den offentlige politikken. Systematisk og bevisst utforming av det offentlige apparatet krever derfor relativt klare mål og innsikt i og erfaring med ulik strukturell utforming. Gulick vektlegger at to sentrale aspekter ved organisasjonsutforming står i et dynamisk forhold til hverandre, nemlig *spesialisering* og *samordning*. Horisontal spesialisering omhandler hvordan posisjoner og oppgaver fordeles horisontalt i organisasjonsenheter, ut fra prinsipper om formål, prosess (fase i prosess og profesjonell kompetanse), klientell og geografi. Prinsippene brukes ofte på ulike nivå, ofte med formål som overordnet, og står i et samvirke med hverandre, og ivaretar ulike hensyn og har ulike effekter (Hood og Jackson 1991). Den horisontale spesialiseringen kan på den ene ytterkant være sterk, med sterk oppdeling av roller og oppgaver, men på den andre side være svak med brede roller og oppgaver.

Vertikal spesialisering innebærer antall autoritets- eller ledernivå i en offentlig organisasjon og hvordan ansvar og innflytelse fordeles mellom disse nivåene. Antall

ledernivå kan altså variere og fordelingen av ansvar likeså, noe som kan avspeile alt fra en sterkt sentralisert til en desentralisert struktur. Hvis man ser disse prinsippene i forhold til utviklingen av norsk sentralforvaltning i etterkrigstiden, kan man si at den mer tradisjonelle sentralforvaltningen innebar en relativt lav spesialisering både vertikal og horisontal, mens New Public Management innebærer en sterk spesialisering både vertikalt, gjennom fristilling, og horisontalt gjennom prinsippet om «single purpose organizations» (Christensen og Læg Reid 2001). De senere års trend i retning av post-NPM har klare trekk av despesialisering igjen både vertikal og horisontalt (Christensen og Læg Reid 2007).

Det er verdt å understreke at både vertikal og horisontal spesialisering har en intra- og en inter-organisatorisk side (Christensen et al. 2004). Vertikal eller horisontal intra-organisatorisk spesialisering kan være spesialisering innad i et departement eller direktorat, mens vertikal eller horisontal inter-organisatorisk spesialisering kan omhandle spesialisering mellom departementer og/eller direktorater.

Samordning, som både kan skje i forkant og etterkant av beslutningsprosesser, mener Gulick (1937) kan være både på basis av organisasjon og ide, hvorav den første typen er mest relevant for oss. Organisatorisk samordning innebærer enten hierarkisk samordning eller kollegial samordning. Hierarkisk samordning skjer gjennom et kommandoprinsipp, hvor ledere har et særlig ansvar for organisasjonsutforming og bidrar sterkt til at ulike organisasjonsheter og aktører samarbeider og avstemmer sine mål og handlinger, eller det utarbeides formelle rutiner for dette. Kollegial samordning innebærer at ulike ledere og enheter på samme nivå samordner, kompromisser og tilpasser seg gjensidig til hverandre, uten at det er en sentral autoritetskilde som bestemmer (Cyert og March 1963). Hierarkisk samordning innebærer potensielt en sterkere samordning enn kollegial samordning, fordi de strukturelle føringene er strammere.

Utforming av formell struktur kan innebære oppsplitting, sammenslåing eller flytting/omstokking av forvaltningsenheter, slik Egeberg (1984 og 1989) har analysert. Hovedpoenget i disse studiene er at enhver reorganisering innebærer nye strukturelle rammer for aktørene, noe som har konsekvenser for både holdninger, kontakter og beslutninger. Det påvises for eksempel at sammenslåing av organisasjonsheter medfører at koordineringsnivået i et hierarki føres nedover, fordi ulike interesser og saksområder konfronteres med hverandre på et nytt og lavere nivå, noe som kan lette samordningspresset og kapasitetsproblemene på et høyere nivå. Samtidig øker konflikten innad i den nye organisasjonen. Motsatt medfører en oppsplitting av en organisasjonshet at konfliktnivå synker, mens samordningsnivå heves opp i hierarkiet og kan medføre økte kapasitetsproblemer for lederskapet.

I NAV-reformen kan vi si at det skjer en form for dobbelt reorganisering for samordning. Dels slås Aetat og trygdeetaten sammen til en organisasjon, men denne nye organisasjonen inngår så i et partnerskap på lokalt plan med den kommunale sosialetaten. Dette partnerskapet innebærer svakere strukturelle rammer enn om en lokal organisatorisk sammenslåing av alle etatene hadde funnet sted.

Fysisk struktur innebærer for det først den fysiske lokaliseringen av ulike offentlige organisasjoner. Et poeng er at fysisk samlokalisering innebærer bedre muligheter for kommunikasjon mellom ulike aktører enn fysisk spredt lokalisering, noe som har vært gjort relevant blant annet i debatten om utflytting av direktorat og tilsyn (Hommen 2003). For det andre kan fysisk lokalisering i en offentlig bygning påvirke interaksjonsmønstre og graden av muntlighet i saksbehandling, for eksempel om man er i samme etasje eller ikke som ledelsen, eller om man har mye fellesarealer eller ikke (Egeberg 1989, Jacobsen 1989). Fysisk struktur har også en symbolsk side, dvs. man kan ved den fysiske utformingen av bygninger signalisere bestemte ting, slik for eksempel (Goodsell 1977) påviser at offentlige organisasjoner systematisk kan bruke symboler på sine kontorer for å understreke autoritet eller serviceinnstilling, eller en kombinasjon av disse hensynene.

Formell struktur og fysisk struktur kan ofte samvirke i reform og reorganiseringsprosesser. Det sterkeste virkemiddelet er ofte å endre både formell og fysisk struktur, noe som er tilfelle i NAV-reformen, ved at man både lager et lokalt partnerskap og foretar en fysisk samlokalisering av NAV lokalt og sosialetaten. Hvis formell struktur ikke endres eller endres lite, vil spillerommet være større for at den fysiske strukturen har betydning, og også for at fysisk struktur må kompensere noe for fravær av ønskede virkninger av en formell struktur (Egeberg 1989).

Vi vil ikke sette fokus så mye på demografi i denne studien, men denne faktoren er klart relevant, for eksempel for effekter av reformen. Demografi kan innebære en systematisk rekrutteringspolitikk mht. å rekruttere bestemte høyere utdanningsgrupper og profesjoner til sentralforvaltningen, slik man har sett i Norge gjennom den opprinnelige rekrutteringen av og den langvarige dominansen til juristene, videre rekrutteringen av sosialøkonomene fra 50-tallet, samfunnsviterne fra 70-tallet og siviløkonomene fra 80–90-tallet (Christensen, Læg Reid og Zuna 2001). Tanken bak dette er å styrke en bestemt type ekspertise i forvaltningen. Demografi har også noe å gjøre med hvordan ulike profesjoner rent faktisk tenker og handler i forvaltningen, og her viser studier at type høyere utdanning har klar betydning, om enn ikke så stor betydning som formell struktur (Christensen et al. 2004, Christensen og Læg Reid 1998, Egeberg 1989, Læg Reid og Olsen 1978). Demografi har både en individuell side og en relasjonell eller kontekstuell side. Effekten av demografi kan for eksempel variere etter størrelsen på eller sammensettingen av ulike utdanningsgrupper i departementer og direktorater. Demografi kan også ha noe å gjøre med uttaksprosesser eller regenerering, dvs. om man klarer å få en balanse mellom nyrekruttering og gradvis avgang, slik at ansatte med lang tjenestetid kan sosialisere og disiplinere de nyansatte.

I NAV-reformen lages det en ny organisasjon, nemlig NAV-etaten av to etater med lange tradisjoner og ulike utdanningsgrupper, noe som er en utfordring. Samtidig skal den nye etaten lokalt samarbeide med en tredje faggruppe fra sosialkontorene. En del aspekter av dette vil vi også berøre under kulturperspektivet.

2.2.3. *Generelle faktorer som kan modifisere hierarkisk kontroll*

Hvilke typer potensielle problemer kan politiske og administrative ledere ha med å kontrollere og ha innsikt i reform- og reorganiseringsprosesser (Christensen 1994)? Vi skal først belyse disse problemene på en generell måte, for deretter å knytte den til supplerende og samvirkende analytiske perspektiver. Problemene med å fylle den hierarkiske rollen kan for det første ha noe å gjøre med aktiviseringen av deltakerne i reformprosesser, slik at ledere har vanskeligheter med å slå igjennom med den hierarkiske autoriteten. Dette kan henge sammen med heterogenitet innad i det offentlige apparatet, noe som gjør at det er uenighet mellom ulike forvaltningsenheter og sentrale aktører. Men det kan også være heterogenitet i forhold til omgivelsene, hvor sentrale aktører i for eksempel Stortinget eller i interesseorganisasjoner er uenige med forvaltningslederne. Det kan være variasjon i hvor sterk grad heterogenitet gir modifisering av hierarkisk autoritet. På den ene ytterkant har vi veldig sterkt engasjerte motstandere som aktivt forsøker å motvirke en reform, men man på den andre ytterkant har aktører som sier fra om sin uenighet, men ikke gjør stort mer enn det. Oftest kan virkeligheten ligge mellom disse, hvor planer om reform og reorganisering må legges noe om eller modifiseres for å ta høyde for motstanden som eksisterer.

Problemer med hierarkisk kontroll med aktiviseringen kan også ha noe å gjøre med de ressursene man har til disposisjon. Siden politiske og administrative ledere ofte har kapasitetsproblemer, må de avgjøre hvordan de skal fordele sin oppmerksomhet (March 1981). Investerer man det meste av ressurser i en reform, blir man sårbar mht. andre viktige policies og saker. Studier har for eksempel vist at politiske ledere har en tendens til å flytte sin oppmerksomhet etter en tid når det gjelder administrative reformer, ut fra erkjennelsen av at det kan være vanskelig å vinne politisk på disse (Downs og Larkey 1986, March og Olsen 1983). Hvis det er problemer med å akkumulere kunnskap om hvordan man skal organisere reformprosessen, kan også dette svekke aktiviseringen.

For det andre kan problemer med hierarkisk autoritet ha noe å gjøre med å kontrollere defineringsaspektet. Lederes oppmerksomhetsproblemer, som er beskrevet over, vil kunne medføre at kunnskapsgrunnlaget for reform svekkes, men deres egne kunnskaper kan også være mangelfulle. Det kan også være slik at det eksisterer problemer med kapasitet og kunnskap i forvaltningen, som skal forberede reformer, noe som også kan svekke defineringsaspektet. I det hele tatt er det også viktig for lederne å knytte sammen aktivisering og defineringen (March og Olsen 1976). En stramt styrt reformprosessen gir ingen garanti for en godt gjennomtenkt reform, og en godt forberedt og gjennomtenkt reform kan strande fordi man mister grepet på aktiviseringen.

Omfanget av reformer er ofte også avgjørende mht. hvor lett det er hierarkisk å kontrollere aktivisering og defineringsaspektet. Mange studier viser at omfattende reformer og reorganiseringer er langt vanskeligere både å få vedtatt, utforme på en gjennomtenkt måte, iverksette og få ønskete effekter av, i forhold til mer avgrensede reformer og endringer (Egeberg 2003). Med økende kompleksitet utfordres både styringen av aktivisering og defineringsaspektet. Aktiviseringen kan bli vanskeligere, fordi det er et stort

mangfold av aktører som vil delta. Defineringsen kan få problemer, både fordi koplingen mellom aktivisering og defineringsen blir løsere, og fordi det sammenhenger mellom mål og midler blir vanskeligere å forutsi og ledere kan henfalle til symboler og 'overtroisk læring', hvorigjennom reformer kan «overselges» (March og Olsen 1976).

Vi vil senere diskutere relevansen av kompleksitet i NAV-reformen, men vi kan foreløpig konstatere at dette er den største sentrale forvaltningsreformen i etterkrigstiden, at den innebærer en relativt generell «bestilling» fra Stortinget, som kan romme mange ulike begrunnelser, og som har mange generelle mål (flere i arbeid, effektivitet og brukerretting) som det intuitivt ikke er åpenbart hvordan skal realiseres gjennom reformen.

2.3. Forhandlingstrekk som kan hemme og fremme hierarkisk styring

Forhandlingstrekk må antas å være et sentralt trekk ved offentlige beslutningsprosesser, og disse trekkene kan både sammenfalle med eller motvirke de hierarkiske trekkene (March og Olsen 1983). Mangfold og heterogenitet mht. formell struktur, demografi, kultur/historie og interesser vil ofte forekomme både innad i departement og direktorater, mellom disse og i forhold til omgivelsene, som organisasjonsfunn og privat sektor. Heterogenitet kan ses som demokratisk viktig, fordi det avspeiler mangfold og balansert arbeidsdeling mellom institusjoner. Dette kan gi beslutningsdyktighet, fleksibilitet og mindre konflikter, men gir også et potensiale for mindre samordning, mindre følelse av fellesskap, og variasjon i den offentlige politikken (Christensen 1994).

Hvis mange offentlige beslutningsprosesser er preget av konkurrerende oppfatninger av problemer og løsninger, av dragkamp og konflikt, og av koalisjonsdannelse, hvordan kan man da kunne fatte beslutninger (March og Olsen 1983)? En svært vanlig måte er å satse på sondering, konsultasjon og kompromiss, men også vinnende koalisjoner og voteringer er mulig. En tredje måte er hva Cyert og March (1963) har kalt for «kvasiløsning av konflikt og sekvensiell oppmerksomhet om mål», noe som innebærer at tilsynelatende inkonsistente interesser og løsninger innfris på ulike tidspunkter, uten for mye vekt på felles samsvar, noe som gir fleksibilitet og potensiale for iverksetting, men også motstrid og mulig forvirring over tid.

Hvis man vurderer forhandlingstrekk i forhold til hierarkisk styring av reform- og reorganiseringsprosesser, kan disse både fremme og hemme hierarkisk styring (Christensen 1994). De kan fremme hierarkisk styring ved at politisk og administrativ ledelse helt bevisst styrer deltakelsen av aktører med ulike interesser og løsninger, eller sørger for at en slik deltakelse ikke endrer vesentlig deres mål og løsninger. Mer realistisk er det ofte at ledere må akseptere at inkludering av flere ulike deltakere vil forandre reformer og reorganiseringer noe og at kanskje kompromiss innebærer en viss uklarhet og noe avstand til ønskete mål. Samtidig vil ofte dette gi prosessene mer legitimitet og styrke lederskapet (Mosher 1967). Motsatt kan forhandlingstrekk direkte hemme hierarkisk

styring, hvis motstanden mot reform og reorganisering er så sterk at lederskapets forslag til reformer blir obstruert eller kraftig modifisert.

Som skissert foran, vil forhandlingstrekk være aktuelt å analysere både i forholdet mellom Stortinget og regjeringen, innad i sentralforvaltningen – mellom og innen politisk og administrativ ledelse – men også i forholdet mellom de tre tidligere etatene som inngår i reformen. Et hovedfokus vil være tautrekking gjennom hele NAV-prosessen mellom Stortinget og Regjeringen.

2.4. Kulturelle trekk som potensielt støttende eller undergravende

Selznick (1949 og 1957) har skissert en kulturteori for offentlige organisasjoner, som tar utgangspunkt i det syn at uformelle normer og verdier er relativt viktigere for hva organisasjonsmedlemmer tenker og gjør enn formelle normer. Ifølge Selznick utvikler offentlige organisasjoner, gjennom gjensidig tilpasning til indre og ytre press, institusjonelle trekk som gir et distinkt eller unikt preg mht. sosiale normer og verdier. De blir institusjonaliserte organisasjoner eller institusjoner. Sti-avhengighet er viktig i institusjonaliseringsprosessen (Krasner 1988). Når institusjoner er i sin formative fase er det disse institusjonelle normer eller røtter som vil vokse frem og bli dominerende. Disse vil så prege utviklingen videre og de veiene som tas, dvs. en institusjon blir gode til å ivareta disse kulturelle normer, utvikle en bestemt ekspertise og oppgaver, ivareta disse målgrupper, osv.

Institusjonelle prosesser ses på som naturlige utviklingsprosesser som er uplanlagte og utvikler seg gradvis over tid. Institusjonelle normer og verdier innebærer generelt en form for motvekt mot raske instrumentelle endringer. Når en offentlig organisasjon ønsker å fremme en reform eller reorganisering blir det ut fra det kulturelle perspektivet viktig hvilket samsvar det er mellom reformens institusjonelle normer og verdier, og de kulturelle verdiene og normene som eksisterer (Brunsson og Olsen 1993, Wærness 1990). Med høy kompatibilitet vil en reform lettere bli iverksatt, mens lav kompatibilitet ofte medfører at en reform avviser eller modifiseres.

Imidlertid er også offentlig lederskap viktige for å utvikle institusjonelle trekk, ifølge Selznick (1957), så det er instrumentelle trekk i teorien. På den ene side skal lederskapet ivareta tradisjonene og forvalte «de historiske nødvendigheter», mens de på den andre side skal ta 'kritiske avgjørelser' som vil prege utviklingen av de institusjonelle normene og verdiene. Så ledere er kritiske aktører både for vedlikehold og utvikling av institusjonelle trekk, noe som betyr at de både potensielt kan bidra selv til å styrke eller svekke slike. Ser man på instrumentell hierarkisk styring så kan lederskapet bruke denne til å påvirke utformingen av kulturelle normer og verdier, men slike normer og verdier kan også virke mot hierarkisk styring. Ledere kan forsøke å fremme reformer med kulturelle normer som støter an mot tradisjonene og det oppstår motstand og konflikter, som at profesjoner innad en offentlig organisasjon kan stå for normer og verdier som er inkompatible med ledernes endringsønsker.

Ut fra dette perspektivet spør vi om hvilke kulturelle motkrefter som finnes i prosessen? Er det motstand i de berørte etatene og kommunene mot de løsninger som fremmes eller støttes disse? Står Regjeringen og Stortingens for ulike kulturelle normer og verdier i prosessen?

2.5. Myter og symboler – fremmer eller hemmer de styring?

Perspektivet om reformer og reorganiseringer som myter og symboler tar utgangspunkt i skillet mellom tekniske og institusjonelle omgivelser (Meyer og Rowan 1977). De tekniske omgivelsene til en offentlig organisasjon er fokusert på instrumentalitet og produksjon av beslutninger og tjenester i den enkelte organisasjon, slik som at AID vil være opptatt av hvordan NAV bruker de pengene de har fått i budsjettåret. Institusjonelle omgivelser er av ikke-instrumentell karakter og er preget av at de vokser frem myter og symboler om for eksempel hvordan offentlig sektor skal organiseres. Disse mytene, som for eksempel kan oppstå i internasjonale eller nasjonale organisasjoner, vil spres raskt og det vil bli tatt for gitt at de representerer ønskete organisasjonsprinsipper og -former. Et klart eksempel på dette er hvordan New Public Management har spredt seg rundt i verden de siste par tiår, ikke bare som praksis, men som ideologi eller reformideer (Røvik 2007). Det som videre er myteteorien er at mytene, for eksempel reformmyter, gir et uimotståelig press mot den offentlig sektor i enkelte land eller den enkelte offentlige organisasjon i et land, og at man ikke har stort annet valg enn å importere mytene. Mytene vil så ligge på overflaten i en offentlig organisasjon, som en form for «utstillingsvindu», som skal gi et inntrykk utad av en moderne organisasjon, mens realitetene innad i organisasjonen ikke vil endres mye. Teorien er at lederskapet i en offentlig organisasjon vil styrke sin legitimitet gjennom å balansere snakk/myter og handling, dvs. det som kalles «double-talk» (Brunsson 1989).

På hvilken måte kan så reformmyter og -symboler hemme eller fremme hierarkisk styring? En måte å fremme slik styring på er at reformpresset fra omgivelsene er i tråd med offentlige lederes interesser og at det bidrar til å underlette deres hierarkiske styring av reformer. Hvis man ikke antar bare en naturlig utviklingsprosess for utviklingen og spredningen av myter, så kan man anta at offentlige ledere og organisasjoner kan bidra til at myter skapes, sertifiseres, importeres eller oversettes; myter som det i neste instans blir tatt for gitt bør være dominerende (Røvik 1998 og 2007). Ledere kan for eksempel også være gode til å sette de rette symbolske merkelappene på reformene, slik at de lettere blir aksepterte. Motsatt kan hierarkisk styring bli undergravet enten ved at aktører ikke ser dobbeltheten mellom snakk og handling, og krever mer handling (Brunsson 1989), eller det kan vokse frem motmyter som er virksomme.

I vår studie vil vi analysere om det er viktige elementer i NAV-reformen som er knyttet til kjente symboler fra NPM- eller post-NPM reformer og -retorikk, og om det er bestemte begrep, som moderne merkelapper, som går igjen i reformen og som kan skape eller hemme støtte for reformen.

3. En beskrivelse og analyse av prosessen

3.1. Bakgrunnen

Kruise-Meyer (2005:42–44) mener at initiativet til SATS-reformen innebærer reaktualisering av et gammelt tema. Generelt påpeker hun at samarbeidsproblemer og overlapp mellom ulike velferdsetater har eksistert over lang tid (Pedersen 1996). Hun gir følgende eksempler som en forhistorie: Det ble satt ned et utvalg av Sosialdepartementet i 1984 som skulle vurdere spørsmål knyttet til samordning av omsorg (helse- og sosialtjenester) på tvers av forvaltningsnivåer (fylkeskommuner og kommuner) (NOU 1986:4). Utvalgets mandat var å klargjøre de samordningsproblemene som eksisterte, samt finne årsaker og løsninger, og fokuset var på den enkelte klient og samordningsproblemer. I innstillingen påpeker både utvalget gråsoner og er særlig opptatt av at brukere med sammensatte behov skaper behov for samordning. 1980-tallets kasteballer ble mer spesifikt definert som barn og unger med alvorlige funksjonshemninger og kroniske sykdommer, sterkt pleie- og omsorgstrengende eldre, psykisk utviklingshemmede, personer med psykiske lidelser og rusmiddelbrukere (NOU 1986:4).

Det andre eksemplet er at det tidlig på 1990-tallet ble oppnevnt en arbeidsgruppe som skulle vurdere endringer i regelverket for økonomisk sosialhjelp og praksis (NOU 1990:16). I innstillingen ble ønske om økt samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet påpekt, det ble påpekt at utgiftveksten kunne koples til en lovfesting av samarbeid og gjensidig bistand mellom etatene, og det ble anbefalt en gjennomgang av koblingsmuligheten mellom dataregistrene i de ulike etatene.

For det tredje ble attføringsapparatet diskutert i St. meld. nr. 39 (1991–1992), og man drøftet problemet mht. å stabilisere eller redusere andelen i yrkesaktiv alder som var passive stønadsmottakere. Grenseflaten mellom trygdeetat og arbeidsmarkedsetat ble diskutert og mulighetene for samlokalisering ble drøftet, blant annet for å bedre tilgjengeligheten for brukerne. Man foreslo, som senere i SATS-fasen, at alle arbeidsrelaterte tiltak skulle samles i en etat.

Et fjerde eksempel er Velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35 (1994–1995)) som behandlet mange av de samme temaene som St. meld. nr. 14 (2002–2003). Komplexiteten i de ulike velferdsordningene, herunder spesialisering og samarbeid ble tatt opp, blant annet tilknyttet brukere med sammensatte behov. Regjeringen, utgått fra Arbeiderpartiet, ønsket også et lokalt fokus på samarbeidet, for å få en bedre lokal tilpasning. Dog ble det ikke fremmet noe konkret ønske om store organisatoriske endringer, herunder sammenslåinger og samlokaliseringer.

Kruuse-Meyer (2005:44) mener at tre typer problemstillinger går igjen i denne forhistorien. Samordningsproblemer er et overordnet tema, både innen og mellom nivåer. Kostnadsaspektet er også viktig, og koples til samordningsproblemer og kasteballer, dobbeltarbeid, og uheldige kostnadmessige konsekvenser av at stønader virker passiviserende på brukerne. Det ble for det tredje fokusert på koplingen av endring i organisasjonsmessige rammer og regelverk, hvor altså NAV-prosessen setter fokus på organisasjonsmessige forhold først.

3.2. Initiativet

3.2.1. Sentrale spørsmål

Det første spørsmålet som synes sentralt er hva som kjennetegnet Stortinget initiativ i saken i 2001. Hvorfor tok Stortinget et slikt initiativ og ikke overlot det til Regjeringen? For det andre, hvorfor ønsket Stortinget utredet en etat? Hva var Stortinget grunnleggende problemoppfatning og var det enighet om denne? Hadde Stortinget noen forbilder for dette initiativet? Hvordan reagerte politisk ledelse innledningsvis?

3.2.2. Stortingets behandling av saken

I B. innst. S. nr. 11(2001–2002) fra Sosialkomiteen ble Regjeringen enstemmig bedt av Stortinget om å «utrede spørsmålet om en felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002», noe som senere ble enstemmig vedtatt, dvs. at regjeringspartienes representanter sto sammen med opposisjonen i anmodningen til sin egen regjering. Dette var en sak som ble fremmet som en av mange saker under diskusjonen av Sosialdepartementets budsjett, og den fikk heller liten oppmerksomhet i debatten.

I debatten var det faktisk bare to representanter, samt statsråden, som nevnte saken. Olav Gunnar Ballo fra SV var den som ga saken mest oppmerksomhet. Han vektla at SV gjennom et landsmøtevedtak hadde tatt til orde for å samordne de tre etatene til en felles offentlig etat, og understreket at dette kunne være en omstilling som hadde stor betydning for den enkelte bruker. Han la videre vekt på kasteballproblematikken, brukernes kanossagang mellom etatene og behovet for helhetlige løsninger og samordning. May Britt Vihovde fra Venstre nevnte at hun flere ganger fra Stortingets talestol hadde uttrykt ønske om en sammenslåing av etatene. Hun la vekt på det uheldige i den organisatoriske fragmenteringen.

Statsråd Ingjerd Schou var den tredje som nevnte saken i debatten. Hun uttalte følgende (St. forhandl. 12. des. 2001:933–934):

«Jeg har merket meg at det er en enstemmig sosialkomité som ber Regjeringen utrede spørsmålet om en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. Dette er et arbeid jeg umiddelbart vil gå i gang med, og med stor entusiasme. Skal vi få en sosialpolitikk for enkeltmennesket, hvor det er det enkeltes behov for hjelp som er styrende, er vi nødt til å samordne det offentlige

tilbudet og gi helhetlige løsninger for den enkelte. De ulike tjenestene som i dag ytes av sosialkontor, arbeidsmarkedsetat og trygdekontorene, må være samkjørte og koordinerte med utgangspunkt i enkeltmenneskets behov for hjelp. Hjelpemiddelet skal ikke være en labyrint som vi sender brukeren inn i, men en dør og en skranke, og hjelp der man henvender seg».

3.2.3. Respondentenes oppfatninger

3.2.3.1. Oppfatninger om bakgrunn

Det første spørsmålet vi ba respondentene belyse var hvorfor Stortinget tok initiativet om utredningen av en arbeids- og velferdsetat. Hva var bakgrunnen for dette initiativet? Respondentenes oppfatninger her synes å sprike, noe som kan tyde på en mangslungen prosess. En oppfatning er at denne saken har en lang forhistorie, fordi den organisatoriske fragmenteringen over tid har blitt sett på som et problem. Over tid har det vært foretatt forsøk på samordningstiltak, som under Frikommuneforsøkene, og spesielt forsøket i Grimstad med kommunalisering av alle de berørte tjenestene nevnes (jf. Pedersen 1992). Disse forsøkene på samordning over tid synes å ha fått oppmerksomhet fra ansatte i etatene og forskerne, men ikke nok oppmerksomhet fra politikerne til å føre til endringsprosesser. Dette skyldtes, basert på forsøk og erfaringer, at det var uenighet om fortsatt samarbeid eller mer omfattende strukturelle grep var riktig.

En annen oppfatning er at Stortinget, i sterkere grad enn Regjeringen og berørte departement, i økende grad frem mot 2001 fikk innspill og bekymrede meldinger fra brukerorganisasjoner og ansatte i de relevante etatene om problemer, herunder om kasteballer. Dette var noen enkeltrepresentanter og partier aggregerte og formidlet videre. Disse innspillene var ikke entydige mht. retningen på løsningene som måtte komme, fordi det både var grupperinger som ville statliggjøre den økonomiske sosialhjelpen og som ville ha arbeidsmarkedstiltak sterkere knyttet til kommunene. Begge disse forklaringene tyder på at initiativet til endringene kom nedenfra, dvs. var mer «bottom-up»-preget.

For det tredje, det var lite som tydet på at ikke skiftende regjeringer og Stortinget var klar over problemene med den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen, fordi det over tid flere ganger hadde vært redegjort overfor Stortinget mht. problemene. Men den var avhengig av politiske initiativ og ikke minst flertall for å gjøre noe. I Sem-erklæringen (2001) var det ikke presentert eksplisitte organisatoriske tiltak på dette området. Under avsnittet om å bekjempe fattigdomsproblemer var det nevnt en del om tiltak for å få flere i arbeid, og der sto det generelt at samarbeid mellom Aetat, trygdekontor og sosialkontor ville hjelpe flere til arbeid. To partier engasjerte seg spesielt i denne saken, SV og FrP, som var enige om at noe måtte gjøres, men tilsynelatende uenige i løsningene. FrP ønsket statliggjøring av sosialtjenestene, mens SV var mer uklar på dette, men støttet sammenslåing blant annet gjennom et landsmøtevedtak. Det ble primært Ballo fra SV som tok initiativet om å be Regjeringen utrede en etat, noe som fikk bred tilslutning.

Et viktig moment i saken synes å være at AP gjorde et dårlig valg i 2001 og i økende grad var opptatt av å styrke sin politiske profil på dette området, noe som beredte grunnen for at et flertall på Stortinget ville kunne vedta en organisatorisk reform. 8. mai 2002 kom det en innstilling fra APs Arbeidsgruppe for sosial rettferdighet (Sosialdemokratisk rettferdighet 2002), ledet av Bjarne Håkon Hanssen. Der ble det foreslått at alle kommuner skulle etablere velferdskontorer, blant annet for å gjøre noe med kasteballproblemet. Det ble foreslått at disse kontorene skulle dannes ved en samlokalisering og samordning av de kommunale sosialkontorene, trygdekontorene og Aetat. Det ble understreket at ulike modeller for samordning måtte utredes nærmere, men det ble skissert tre eksempler på slik organisering: modell 1, som var en ren samlokalisering av etatene – modell 2 som innebar at velferdskontorene skulle være lokale kontorer i en statlig velferdsetat, som var et resultat av sammenslåing og omstrukturering av etatene – og modell 3 som skulle være en kommunal modell som resultat av tilsvarende sammenslåing og omstrukturering, og den skulle eventuelt ikke omfatte for eksempel oppgaver som forvaltning av alderspensjonen.

En fjerde oppfatning av initiativet, som på mange vis kan innbefatte de andre, er at det var mye som tydet på at tiden var moden for en endring, dvs. en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen tvang seg frem og var politisk moden. Et problem med en slik forklaring er spørsmålet om hvorfor akkurat da, i den formen og på den måten. Et bidrag til å forklare timingen var at sykehusreformen var vedtatt og at nå kunne politisk fokus og kapasitet kunne rettes inn mot arbeids- og velferdsforvaltningen.

3.2.3.2. Oppfatninger om problem- og løsningsdefinisjoner

Et neste spørsmål dreier seg om respondentenes oppfatninger av hvilken primær problemoppfatning og løsningsforslag Stortinget hadde og hvor sterkt og hvordan disse var fundert. En ganske felles oppfatning blant respondentene er at Stortinget utelukkende fokuserte på kasteballproblematikken, at Stortinget nok hadde overdrevne forestillinger om omfanget av dette problemet med fleretatsbrukere, fordi det hadde blitt foret med mange enkeltteksempler fra folk i etaten og brukerorganisasjonene, og at det på Stortinget aldri ble uttrykt klart hvor omfattende dette problemet var. Hovedpremisset var at brukerne hadde sammensatte behov og at flere grupper falt mellom flere stoler. Det var særlig misnøye med samhandlingen mellom trygdeetaten og Aetat, men man mente at heller ikke sosialetaten var god til å samhandle med disse to etatene. En betydelig vekst i sykerelaterte utgifter, vekst i personer utenfor arbeidsstyrken, og økende antall på langtids sosialhjelp skapte økende politisk bekymring. Noen respondenter påpeker at uten et sterk og økende fokus på arbeidslinjen ville det verken blitt noe reforminitiativ eller noen endelig reform.

For det andre var det en utbredt oppfatning på Stortinget at det måtte bli en etat, men det var mer uklart og vekslende mht. hva dette innebar, for eksempel mht. ansvarsfordelingen mellom stat og kommuner. Stortinget var opptatt av en dør i tilknytning til dette, igjen var det noe uklart hvordan det skulle organiseres rundt

eller bak den. En dør blir av noen oppfattet som et NPM-relatert trekk og inspirert av Statskonsults arbeid med servicekontorer. Bestillingen Stortinget kom med skapte ikke overraskelse i de relevante departementene, men der var man usikker på hva den egentlig innebar. Bestillingen var ikke entydig, noe som avspeilte at det var ulike og til dels uklare oppfatninger både av problemer og løsninger. Stortinget fokuserte relativt lite på de komplekse, underliggende organisatoriske problemene, men ville ha noe gjort. Stortinget satte et stort press på Regjeringen gjennom å kreve at et stort utredningsarbeid skulle gjøres i løpet av et år.

Det er tilnærmet en felles oppfatning blant respondentene at initiativet til en felles etat ikke er preget av mye forbildehenting fra andre land, men er mer et resultat av norsk forvaltningstradisjon med en fragmentering av ansvar, norske erfaringer med ulike samordningsforsøk og de problemoppfatninger som ble kanalisert til Stortinget. Det er også enighet om at i den grad det har vært imitasjon er denne mer knyttet til administrative enn politiske aktører. De to land som oftest nevnes som forbilder, særlig for arbeidslinja, er England og Danmark, selv om det understrekes at organisering og ansvarsfordeling er forskjellig der. Andre land som nevnes er Australia, Belgia, Nederland, New Zealand og Sverige.

3.2.4. En analyse av initiativet

For det første kom initiativet i saken fra Stortinget, noe som ikke er vanlig i store forvaltningsreformer. Samtidig er dette et veldig viktig politikkområde hvor Stortinget over tid lett kan aggregere innspill, synspunkter og bekymringer fra mange, både brukere, ansatte og deres organisasjoner. Stortinget instruerer Regjeringen om å utrede en etat, noe som binder opp Regjeringen og modifierer dens hierarkiske styring, dvs. at Regjeringens hierarkiske autoritet til å organisere statlig forvaltning utfordres av Stortinget overordnede makt i den parlamentariske styringskjeden. Hvor sterkt Stortinget instruerte kan man diskutere. Det er i hvert fall to tolkninger av Stortinget vedtak, nemlig at Regjeringen ble bedt utelukkende å utrede en etat, eller at instruksen gikk ut på å utrede en reform, og hvor en etat var en av modellene man skulle utrede, uten at konklusjonen var gitt på forhånd. Hvis man sier at Stortinget tenkte i retning av at den første tolkningen, eller at Regjeringen i hvert fall skulle legge mye vekt på denne, og Regjeringen samtidig tenkte i retning av den andre, var det åpenbart duket for en tautrekkings- og forhandlingsprosess, noe det etter hvert tydelig utviklet seg til.

Man kan også spørre hvorfor Stortinget ikke gjorde bestillingen snevrere, for eksempel ba om en utredning og sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, siden det var samordningsproblemer mellom disse som sto mye i fokus. Det kunne potensielt ha beredt grunnen for en lettere utredningsprosess, fordi man skjønner stat-kommune-problematikken unna, og man kunne lettere nådd enighet. Et svar på dette kan være at Stortinget ønsket en bred gjennomgang av problemene; et annet er at det ikke var enighet om et slikt fokus blant partiene på Stortinget.

For det andre er det et interessant trekk ved initiativet fra Sosialkomiteen og vedtaket på Stortinget at det er enstemmig. I tråd med statsråd Normans (2002) Forvaltningspo-

litiske redegjørelse i Stortinget i januar 2002, hvor han la vekt på brukerorientering og effektivisering, kan man kanskje si at dette var naturlig. Når regjeringspartiene slutter seg til opposisjonen i saken, kan man spørre hvorfor Regjeringen ikke selv tar initiativet i saken, noe som ville kunnet økt styringspotensialet. Dette også på bakgrunn av at statsråden sier hun er entusiastisk mht. å gå i gang med utredningsarbeidet. Når først Stortinget tar initiativet i saken er det også interessant at det ikke gjøres på en markert måte. Initiativet er generelt og pakkes inn i en budsjettinnstilling, noe som ikke er helt uvanlig (Roness 1995), og det avføder nesten ikke debatt i Stortinget. Dette gir litt blandete signaler til Regjeringen.

For det tredje er det typisk for initiativfasen at den har preg av å være nedenfra-og-opp, noe som ikke er vanlig i slike store reformprosesser. Igjen kan det ha noe å gjøre med politikkområdets karakter, dvs. problemene med manglende samordning og helhetlighet for brukerne er noe man erfarer lokalt og formidler oppover. Dette trekket bidrar generelt til potensielt å undergrave den sentrale hierarkiske styringen. Det viste også at Stortinget i sterkere grad enn Regjeringen var en kulturell bærer og formidler av problemer og erfaringer fra de aktuelle sektorene.

For det fjerde er defineringsaspektet i saken mangetydig. En sentral problemdefinisjon synes å være knyttet til kasteballproblematikken, men hvorvidt dette henger sammen med ønske om en allmenn organisatorisk koordinering eller fokus bare på multitenestebrukerne er ikke klart. Det er også klare elementer av brukerorientering og 'en dør'-problematikk i initiativet, som i statsrådens innlegg i Stortinget, men igjen er det ikke klart om hvor vidt dette skal favne mht. tjenester som inkluderes og ut fra hvilke lokale modeller. I det hele tatt gir ikke vedtaket i Stortinget mye informasjon og føringer i så henseende. Flertydigheten er også knyttet til at Stortinget ikke sier noe om arbeidsdelingen mellom stat og kommune mht. de tre etatene som berøres av utredningen. Står Regjeringen fritt til å foreslå en økt statliggjøring av sosialtjenestene eller en kommunalisering av arbeid og trygd, eller er dette noe Stortinget holder åpent og skyver foran seg? Hvis det siste er tilfelle kan man vel si at dette både ga Regjeringen flere frihetsgrader, men samtidig også et vanskelig politisk problem i fanget. Denne flertydigheten og til dels uklarheten som preget defineringen åpnet for bruk av symboler. Stortinget kunne i sitt initiativ spille på at de forvaltet innsikt i problemene og fremmet saken på bakgrunn av akkumulert kunnskap og rollen som kanal for problemer nedenfra. Regjeringen hadde mindre symboler å spille på i denne fasen, og de som baserte seg på faglig innsikt i mulige, beste løsninger var de nærmeste.

3.3. SATS-fasen

3.3.1. Sentrale spørsmål

Når det gjelder den påfølgende, såkalte SATS-fasen er det flere spørsmål som er viktige å belyse. For det første, hvorfor valgte Regjeringen og ansvarlige departement å organisere utredningen av dette spørsmålet som et tverrdepartementalt utredningsprosjekt ledet

av en ekstern forsker? Hva kjennetegnet mandatet for utredningen, organiseringen av utredningen og organisasjonstenkingen? Hvorfor valgte man en form med stortingsmelding og ikke andre former? Hvorfor gikk politisk ledelse fra å være tilsynelatende positiv til en sammenslåing til å gi sin tilslutning til en fortsatt delt løsning?

3.3.2. *Utredningsform og innhold*

Det mest åpenbare svaret på valg av utredningsform var at Regjeringen var i tidsnød og at den derfor valgte den forvaltningsinterne formen og ikke en offentlig utredning, som ville vært det mest nærliggende alternativet. I tillegg til dette kommer argumentet om at man med den valgte organiseringen ville ha sterk kontroll over prosessen.

På tross av, eller kanskje nettopp på grunn av, at Stortingets vedtak om en etat ikke ga så mange føringer på utredningsarbeidet, laget Regjeringen et mer detaljert mandat for utvalget, hvor målene var skissert som de følgende (Kruuse-Meyer 2005: 52–53):

- Forhindre fattigdom og styrke arbeidslinja i velferdspolitikken ved at flere ledes mot arbeid, og færre havner på langvarig eller varig stønad.
- Brukerne skal få tjenester av god kvalitet og tilgjengelighet, tilpasset sine spesielle behov.
- Få en mer effektiv og rasjonell organisering av velferdsforvaltningen og klarere ansvarsforhold.
- Sikre aktive og kvalifiserte arbeidssøkere og tilgang på arbeidskraft.

I forhold til de premisser som kom frem i Stortingets forhandlinger om brukere som kasteballer, unødvendig dobbeltarbeid og behov for samordning, valgte Regjeringen også å fokusere på å få flere i arbeid og færre på trygd.

I mandatet for utredningen het det at foruten en beskrivelse og kartlegging av den eksisterende organisering av velferdsforvaltningen, skulle utredningen legge frem og drøfte noen få alternative organisasjonsmodeller. Disse skulle variere fra en justering av den daværende situasjonen til en full sammenslåing. Det ble også kort nevnt at arbeidsdelingen mellom stat og kommune skulle drøftes. Det man kan merke seg ved mandatet er at det er åpnere enn Stortinget vedtak skulle tyde på, altså syntes Regjeringen å ta høyde for den eventualitet at en etat ikke var den beste løsningen og at denne løsningen skulle være en av flere som skulle utredes. I denne fortolkningen lå det åpenbart en kime til konflikt og tautrekking med Stortinget, siden Regjeringen tilsynelatende ikke la mye vekt på en snever fortolkning av Stortingets vedtak.

3.3.3. *Sentrale deltakere og deres arenaer*

Utredningsprosessen i SATS-fasen var kompleks og polysentrisk (Kruuse-Meyer 2005: 53–65). Sosialdepartementet var ansvarlig departement og det organisatoriske arbeidet forankret i dette departementet, men ikke i en spesifikk avdeling, noe som var litt uvanlig. Det hele ble organisert som et tverrdepartementalt prosjekt, hvor det foruten Sosialdepartementet var deltakere fra Arbeids- og administrasjonsdeparte-

mentet, Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Statskonsult, Helsedepartementet og Finansdepartementet. I tillegg til Regjeringen og senere Stortinget, var det fire deltakelsesarenaer i denne fasen: Sekretariatet, Kontaktutvalget, Statssekretærutvalget og møter med interesseorganisasjonene, noe som viser klart at den faglig og administrative prosessen løp parallelt med den politiske.

Sekretariatet ble ledet av forsker Aksel Hatland fra NOVA, en løsning som både kunne signalisere vektlegging av eksternt og uavhengig ekspertise, men ga utredningen et noe hybrid preg mht. rekruttering og ikke minst en viss uklarhet mht. lederrollens potensiale for styring og kontakter. Aktørene i sekretariatet var hentet fra Trygdeavdelingen og Sosialpolitisk avdeling i Sosialdepartementet, fra Arbeidsavdelingen i AAD, fra Kommunal- og regionaldepartementet, Sosial- og helsedirektoratet og Statskonsult. Sekretariatet som arbeidet på oppdrag fra politisk ledelse og styrt av denne, skulle skrive en stortingsmelding og rapportere underveis i arbeidet til administrativ ledelse ved departementsråden som var koplingen til politisk ledelse.

Det ble videre nedsatt et kontaktutvalg som besto av departementsrådene fra de berørte departementer (ledet av departementsråden fra Sosialdepartementet), direktørene for fra de berørte etater – Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedirektoratet og Aetat – samt direktørene fra KS og Statskonsult. Utvalget skulle være en administrativ koordineringsgruppe og en arena for informasjonsutveksling. Bredden i utvalget av aktører, særlig de ikke-departementale, var kanskje noe uvanlig stor til å gjelde arbeidet med en stortingsmelding, samtidig var jo dette en potensielt viktig og vidtfaende reform. Utvalget var mest aktivt i det første halve året og var da en arena for innspill og ideer.

Kontaktutvalget ble i den siste og avgjørende delen av utredningsarbeidet avløst av et statssekretærutvalg, noe som innebar en mer lukket, eksklusiv og politisk prosess. Fire statssekretærer fra de mest berørte departementene deltok, samt en statssekretær fra Statsministerens kontor. Politisk styring, avklaring og diskusjoner foregikk i utvalget og de sentrale aktørene var statssekretæren i AAD og særlig statssekretæren i Sosialdepartementet. Det er verdt å merke seg at Dagfinn Høybråten, som skulle bli en svært sentral aktør senere i prosessen, etter SATS-fasen, ikke deltok når regjeringen drøftet denne saken, fordi han var inhabil som tidligere og permittert tryggedirektør, og Valgjerd Svarstad Haugland møtte for han.

I mandatet for utredningen het det at berørte etater skulle trekkes inn arbeidet underveies, men også at arbeidstaker- og brukerorganisasjoner ville bli hørt gjennom hele prosessen. På arbeidstakersiden var det LO-organisasjonene NTL og Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere (FO) som var de mest aktive, mens Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Norges Handicapforbund (NHF) var aktive på brukersiden, samt Velferdsalliansen. På arbeidsgiversiden var NHO engasjert, i tillegg til KS som var tettere integrert i arbeidet, som beskrevet. Det ble imidlertid aldri noen aktiv involvering av organisasjonene, og det ble avholdt et fåtall møter med dem. Arbeidstakerorganisasjonene endte opp stort sett med å være kritiske til stortingsmeldingen og mente saken burde utsettes. De mente også at deres

innflytelse ville vært større hvis saken hadde blitt utredet gjennom ett offentlig utvalg (Kruuse-Meyer 2005: 59).

Mye indikerer at utredningen var relativt 'løst koplet', noe det lett kan bli i et tverr-departmentalt prosjekt (Kruuse-Meyer 2005:59). Sosialdepartementet syntes ikke å ha særlig grep om styringen av prosjektet og fremdriften av sekretariatets arbeid, og det var heller ingen tydelig og enhetlig prosjektledelse. Dette skapte problemer med rapporteringen oppover i hierarkiet, noe som ble forsterket av skifte av departementsråden under arbeidet. Dette ble så forsøkt rettet opp ved at en av ekspedisjonsjefene i Sosialdepartementet, Tom Rådahl, ble satt på som prosjektleder og ansvarlig for koordinering, fremdrift og gjennomslag for sekretariatets arbeid overfor politisk ledelse, noe som ble lettet ved at han rapporterte direkte til politisk ledelse. Hatland beholdt ansvaret for det faglige innholdet i meldingen.

3.3.4. Noen viktige overveielser mht. prosedyre og tenkning

Innad i sekretariatet var det diskusjon om hvorvidt man skulle skrive en NOU først eller gå rett på en stortingsmelding.¹ Argumentet som vant frem var at det var best å fokusere på organiseringen i en melding og dermed gå mer rett på og spare tid, noe som også var sett som mer i tråd med Stortinget ønsker om å fokusere på organisasjonsmodeller (Kruuse-Meyer 2005:60). Alternativt kunne man ha brukt mer tid i en NOU på en problembeskrivelse, på økonomiske aspekter og ikke minst på endringer i lovverket. Man kunne også valgt å fremme noen foreløpige synspunkter og prinsipper i en budsjettproposisjon, men dette ble heller ikke valgt.

En viktig diskusjon i sekretariatet var hvorvidt man skulle foreslå en en-etatsløsning eller ikke. Statsråden hadde i utgangspunktet vært relativt entusiastisk for dette, noe sekretariatet syntes å støtte i utgangspunktet (Kruuse-Meyer 2005: 60). Stemningen snudde imidlertid etter hvert, med utvidelsen av sekretariatet og en økende heterogenitet i synspunkter, hvor en reorganisering av Aetat etter hvert vant frem som et hovedsynspunkt. De to mest berørte statsrådene – Schou og Norman – foretok så en politisk avklaring om en delt løsning. Man hadde motforestillinger om en stor og kompleks organisasjon, men problemet med dette var imidlertid at man måtte finne gode argumenter mot en en-etatsløsning. Tanken om heller å foreslå et eller annet lokalt samarbeid vokste også frem.

Det mest betente spørsmålet sekretariatet arbeidet med var ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Skulle man beholde eller slå sammen etatene på noen eller alle nivå, og hvordan skulle ansvar fordeles mellom nivå? En kommunalisering av etatene og tjenestene kunne utløse omfattende lovendringer og være politisk veldig kontroversiell. Statlig ansvar og standardisering mht. trygd og arbeid hadde lange tradisjoner og var ikke lett å endre. Et stykke tid ut i utredningen lot Regjeringen spørsmålet om ansvarsfordeling mellom stat og kommune stå åpent, men så ble det politiske premisset lagt at ansvarsfordelingen ikke skulle endres, noe som bandt opp arbeidet med modell-valget. Det ble etter hvert også politisk klarert at en en-etatsløsning ikke var aktuell og førstevalget ble en fortsatt delt løsning.

Sekretariatet jobbet mye med målene for reformen, og det utkrystalliserte seg to syn på disse; ett fokuserte brukerperspektivet og en dør-problematikken, klart inspirert av en NPM-tankegang (jf. Norman 2002), mens et annet vektla det arbeidspolitiske målet med å få flere i arbeid og færre på trygd (Kruuse-Meyer 2005:63). Man kan vel si at Regjeringen forsøkte å kople disse synene og lansere SATS-reformen som en moderniseringsreform på arbeids- og velferdsfeltet, men det var politiske spenninger rundt realismen i en slik kopling og ikke minst vektleggingen av de to syn.

3.3.5. Nærmere om valg av organisasjonsmodell

I St. meld. nr. 14 (2002–2003) ble det skissert tre organisasjonsmodeller, og alle innebar en reorganisering av forholdet mellom de eksisterende etater. Det ble også påpekt at man måtte ha en helhetlig reformstrategi, og at velferdsreformene måtte ses i forhold til andre potensielle reformer og prosjekter. Det ble sagt at vurderingen av modellene måtte ses i forhold til utfordringene man sto overfor og målene bak reformen om flere i arbeid og færre på trygd, en mer brukerrettet forvaltning og en mer effektiv velferdsforvaltning. Seks vurderingskriterier ble utledet: reformen måtte ha klart fokus på arbeid for folk i yrkesaktiv alder, den måtte gi klare politiske og administrative ansvarsforhold, oppgavene innenfor den nye forvaltningen måtte ikke bli for komplekse og ha målkonflikter, man måtte effektivt kunne iverksette lover om økonomiske overføringer, oppgaver som krevde høy grad av samordning måtte legges til samme organ, og valgt modell måtte føre til en reduksjon av samfunnsmessige kostnader.

Den første modellen som ble vurdert i melding var en statlig etat, presentert i to varianter. Den første varianten var den mest omfattende og inneholdt en felles etat gjennom en sammenslåing av trygdeetaten, Aetat og deler av den kommunale sosialtjenesten, da den økonomiske sosialhjelpen, mens nødhjelp og supplerende sosialhjelp skulle forbli et kommunalt ansvar. Varianten innebar en sterk inter-organisatorisk despesialisering, gjennom både vertikal og horisontalt sammenslåing, og var primært laget etter et formålsprinsipp og endret ansvarsforholdet mellom stat og kommune (Kruuse-Meyer 2005:67). Varianten hadde et svakt utviklet klient-prinsipp i spesialiseringen, men siden klientgruppene er så vidt heterogene antydte den en sterk intern horisontal spesialisering i så måte.

Den andre varianten av en felles statlig etat innebar en ren horisontal sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, med tilhørende ny ledelse, mål og strategier, og ga en noe svakere despesialisering og ingen endring av ansvarsforhold mellom stat og kommune, men et økt press på samordning mellom nivåene. Meldingen pekte på at en felles statlig etat måtte innebære en reorganisering og samordning av direktoratsfunksjonene, mens eventuelle endringer i departementsstrukturen ikke ble nevnt. Det er verdt å merke seg at i neste fase av prosessen, under Rattsø-utvalgets arbeid, ble det foretatt en horisontal despesialisering på departementsnivå gjennom sammenslåing og opprettelsen av Arbeids- og sosialdepartementet (ASD).

Ingen av de to variantene av en felles etat ble anbefalt av Regjeringen i meldingen. Det første alternativet var uaktuelt pga. at Regjeringen ikke ønsket å endre ansvarsforholdet

mellom stat og kommune (St. meld. nr. 14 (2002–2003:108)). Det fremkom i statsråd Norman (2002) redegjørelse om Regjeringens moderniseringsprogram at effektivitet ble koplet med delegering og desentralisering, og derfor ville ikke en statliggjøring av velferdsoppgavene være et riktig svar. Det ble også argumentert med ønskeligheten av at en kommunalt forankret sosialhjelp ville være koplet til tilgrensende lokale oppgaver og avveininger. Det andre alternativet ble ansett å ha den svakheten at det bare var en sammenslåing av to etater, uten spesielt fokus mot å få flere i arbeid, noe som også var en kritikk mot den første varianten.

Det ble argumentert med at en felles statlig etat hadde den svakheten at den ville bli en svært kompleks og stor etat med sprikende mål, problemer med effektiviteten, heterogene brukergrupper og ulike lovverk. En bekymring for at det ville oppstå «etater i etaten», dvs. at gamle organisasjonsmønstre ville bli trukket med videre, ble også uttrykt, noe man mente ville kunne gi styringsproblemer og prioriteringskonflikter. For bredt kontrollspenn for ledelsen ble også sett på som potensielt negativt. En felles etat ble sagt å ha det positive ved seg at den innebar en dør for brukerne og at den potensielt kunne minske dobbeltarbeid, altså løse noen koordineringsproblemer, men samtidig kunne kompleksiteten også gi koordineringsproblemer.

Den andre hovedmodellen som ble drøftet innebar en statlig etat for inntektssikring og en kommunal etat for tjenesteyting (St. meld. nr. 14 (2002–2003:109)). Staten var tenkt å skulle ta ansvar for inntektene og andre sosiale overføringer, mens kommunene skulle få ansvar for samtlige arbeidsrettede tiltak og sosiale tjenester, noe som potensielt innebar en styrking av kommunene. Det ble påpekt at den statlige og kommunale etaten, med hver sin styringslinje, kunne samlokaliseres i førstelinjen. Den statlige etaten fremsto i forslaget som prosess-spesialisert, ville antakelig ha blitt dominert av økonomer, og klientene ville være de som i liten grad trenger personlig oppfølging, men stort sett mottar offentlige stønader fra en av de tre etatene (Kruuse-Meyer 2005: 69). Forslaget om den kommunale etaten var preget av formål som spesialiseringsprinsipp – oppfølging og serviceytelser til de som mottar offentlig stønad og/eller er utenfor arbeid, og klientell – men da med en meget mangfoldig klientgruppe og en uklar utforming av dette prinsippet.

Regjeringen anbefalte ikke denne modellen. Det ble påpekt at en deling av ansvaret for inntektssikring og tjenesteyting ville bryte opp den tette koplingen innenfor stønadsordningene mellom rettigheter og plikter, noe som kunne gi lavere effektivitet og vanskeliggjøre en helhetlig oppfølging av brukerne. En prosess-spesialisering ville altså gi problemer med helhetlig tenkning og samordnet hjelp (Kruuse-Meyer 2005:70). Modellen kunne ikke fremme målet om flere i arbeid og færre på trygd, og ikke målet om en nasjonal arbeids-markedspolitik, fordi dette ble kommunenes ansvar. Det ble også uttrykt skepsis til om ikke en slik modell ville føre til økte kostnader. Et positivt argument for modellen var at den kunne gjøre det enklere å samordne tjenester rettet mot brukere med komplekse og sammensatte behov.

Den modellen som Regjeringen foreslo i meldingen var en enhetlig førstelinjetjeneste basert på et samarbeid mellom stat og kommune, en statlig jobbetat og en statlig

pensjonsetat, med en justert arbeidsfordeling mellom etatene, samt en videreføring av den kommunale sosialtjenesten. Denne formålorienterte modellen, som var inspirert av Jobcentre Plus-modellen i England (St. meld. nr. 14 – (2002–2003: 104)), ville primært medføre endringer i det horisontale organisasjonsmønsteret mellom Aetat og trygd. Arbeidsmarkedspolitikk og sosialpolitikk skulle få en tydeligere kopling styrt av målet om flere i arbeid og færre på trygd, og man forsøkte i større grad å dele brukerne i to grupper, de som hadde muligheten til å komme i arbeid og de som ikke hadde det. Den nye enhetlige førstelinjen som et lokalt kontaktpunkt innebar en samlokalisering av jobbetaten og deler av sosialtjenesten, så det var bare en partiell horisontal samordning, men en potensiell vertikal samordning mellom stat og kommune (Kruuse-Meyer 2005: 71). Det skulle altså bli en dør lokalt, men denne var partiell i forhold til en felles førstelinje for alle tre etatene. Det var uklart hvordan organiseringen skulle være lokalt, og pensjonsetaten, som ikke skulle være representert lokalt, kunne få førstelinjen til å utføre oppdrag på sine vegne. Dette som en kompensasjon for manglende fysisk tilstedeværelse.

Jobbetaten skulle bli en etat for arbeid og relaterte ytelser – arbeidsformidling, arbeidsmarkedstiltak, livsoppholdsytelser i forbindelse med arbeidsledighet, sykdom og uførhet, m. m. Regjeringen ønsket å samle alle virkemidlene i en organisasjon, for å nå målene om arbeid og selvforsørgelse, noe som kan kalles 'samordning gjennom en ide' (arbeid) (Gulick 1937). Målgruppen for jobbetaten var samtlige personer i yrkesaktiv alder, noe som var en relativt heterogen gruppe brukere. Pensjonsetaten skulle bli en etat for pensjoner og familieytelser, som alderspensjon, barnetrygd og refusjoner, med hovedfokus på inntektssikring og finansiering uten ansvar for tjenesteyting. Den ble betegnet som en «ren» forvaltningsetat.

3.3.6. Respondentenes synspunkter

Respondentene synes å være relativt samstemte om at tidsaspektet – Stortinget hadde gitt et års frist – var helt avgjørende for at det ble valgt et interdepartementalt utredningsutvalg. Dessuten ga en slik form også potensiell sterk departemental styring, samt at den avspeilte at ansvaret for politikkområdet var delt på flere departement. En ekstern forsker som leder kunne både ivareta det faglige kvalitetsaspektet og fungere som en form for oppmann mellom ulike interesser og perspektiver. Det var ingen omfattende diskusjon i Sosialdepartementet om selve formen på utredningen. Av tidsmessige grunner var ikke et offentlig utvalg og høring aktuelt, selv om noen respondenter påpeker at det ville gitt en mer åpen prosess hvor flere stakeholders kunne vært representert. Når man valgte et interdepartementalt utredningsutvalg behøvde man ikke ha endt opp med en melding, som man bestemte seg for, men kunne alternativt ha valgt å nevne saken i budsjettet i form av prinsipper og skissert et videre opplegg for Stortinget.

Det synes å være en viss uenighet mellom respondentene mht. om Sosialdepartementet og andre berørte departement hadde nok ressurser til å hankses med en slik utredningsoppgave. Noen legger vekt på at ressursene var spredt, som også ansvaret

i saken var, og at det i forkant av utredningen hadde vært en omorganisering både i den relevante departementsstrukturen og i direktoratsstrukturen. Det at det kom en leder utenfra kan også ses i dette perspektivet, dvs. man ønsket en ekstern kopling til ressursene i forskningsmiljøet. Andre mener at man hadde nok interne ressurser i departementene og at man gjennom det interne arbeidet ønsket å overbevise Stortinget om at en annen løsning enn en felles etat var bedre.

Flere respondenter legger vekt på at de politiske føringene på det administrative og faglige arbeidet i utredningen lenge var flytende og uklare, inntil det kom en avklaring sommeren 2002. Det var konflikter og spenninger mellom den politiske ledelsen i Sosialdepartementet og Moderniseringsdepartementet, som avspeilte holdningene i de to etatene – henholdsvis trygdeetaten og Aetat de hadde ansvaret for, og det var også spenninger i forhold til Kommunal- og regionaldepartementet mht. løsningen for førstelinjetjenesten. Moderniseringsdepartementet var interessert i en standardisert og styrt førstelinje, mens KRD ville ha en sterkere kommuneprofil på reformen. Den politiske avklaringen innebar fortsatt to etater, men med en justering som ble sett som noe mer i favør av Aetat og arbeidslinja, samt ingen endring i forholdet mellom stat og kommune. Løsningen for førstelinjetjenesten ble sett på som uavklart, også mht. samordningen med og tilstedeværelsen av trygdeetaten lokalt. Statssekretæren i Sosialdepartementet blir ansett for sentral mht. å få til en politisk avklaring og å drive prosessen fremover.

Det blir av flere respondenter påpekt at SATS-meldingen primært var arbeidsrettet, men verken mye brukerrettet, hvor sosialhjelpsmottakerne var en viktig del av Stortingets bekymring, eller effektivitetsrettet, hvorav særlig det første kunne være negativt når den skulle sendes tilbake til Stortinget. Det ble også lagt opp til en faglig og administrativ argumentasjon med en etat og to søyler under denne, men også det kunne ble vanskelig å se som et svar på bestillingen fra Stortinget.

3.3.7. En analyse av SATS-fasen i departementet

Arbeidet i departementet i SATS-fasen har som bakgrunn at statsråden i Sosialdepartementet i Stortinget antydte en entusiasme overfor oppgaven med å utrede en velferds-etat, en entusiasme som åpenbart fortok seg etter hvert, og altså endte med at en slik løsning ikke anbefales overfor Stortinget. Hvorfor denne endringen i politisk ledelse? En enkel forklaring på dette kan jo være at statsråden ikke egentlig hadde tatt inn over seg hva en en-etatsløsning innebar, og at når det ble klart gjennomtenkt så kjølnet entusiasmen. Dette hang åpenbart sammen med politisk uenighet og tautrekking i forhold til de andre involverte statsråder. Det er også mye som tydet på at statsråden i Sosialdepartementet hadde et bredere og annet fokus enn Stortinget på en slik reform, noe som også hadde betydning. Selv om den administrative behandlingen av saken og arbeidet i prosjektet var preget av en viss famling, ble dette etter hvert mer målrettet etter den politiske avklaringen av at man skulle gå for en tilnærmet status quo-løsning. Administrativt virker det som det var støtte til en slik løsning, noe som antakelig styrket politisk ledelse i troen på at den var den beste. Fagmiljøene syntes også å støtte en slik

løsning, både da og senere med Rattsø-utvalget, så Hatlands rolle kan også ha vært å formidle dette og dermed bidra til en faglig legitimering. Så man kan konkludere med at i deler av denne fasen var politisk ledelse i splid med seg selv, noe som gjennom innebar en modifisering av den hierarkiske styringen og forhandlingstrekk, men at den etter hvert ble konsolidert på en samlet løsning, som også administrativ ledelse støttet.

Hvis man ser på organisasjonstenkningen i sekretariatet, som ble avspeilet i meldingen, så kan man si at målene var så vidt generelle at de ikke ga klare føringer på valg av organisasjonsmodell, og de var potensielt inkonsistente eller i hvert fall sto i et spenningsforhold til hverandre. Når det ble utarbeidet vurderingskriterier ut fra målene, ble de på et vis skjevet i disfavør av en etat. Særlig kriteriene om klarhet i ansvar, ikke for komplekse løsninger og ikke målkonflikter, og om oppgaver som krevde samordning skulle legges til samme organ, kunne ses på som at de pekte mot å velge mindre endringer i det bestående organisasjonsmønster. Mer pragmatisk vurdert kan man si at kriteriene og vurderingene også delvis avspeilet hva som ble vurdert som politisk mulig å foreslå, særlig mht. endringer i forholdet mellom stat og kommune. Så administrativ ledelse var delvis litt usikker i denne fasen, prøvde delvis å påvirke, men var også avhengig av politisk ledelses avgjørelser.

Det som er et tankekors i denne fasen er at det i den politiske avklaringsrunden og i den administrativt-faglige utredningen ikke ble lagt mer vekt på Stortingets ønske om en etat. Både sentrale politiske og administrative aktører valgte i relativt stor grad å se dette som en av mange muligheter, og ikke sette det i forgrunnen, noe som kunne ses på som en blanding av overbevisning om at man forvaltet innsikt om den beste modellen og et håp om at Stortinget ville tilpasse seg dette. Dette vitner samtidig om en form for dristig politisk strategi for en mindretallsregjering.

Hvis man ser på hovedmålene bak reformforslaget, kan man kanskje si at arbeidslinjen var relativt mest fremtredende i denne fasen, og ikke brukerhensynene, og hensyn til sentralstyring sto mer sentralt enn omsut for det kommunale selvstyret.

3.4. Stortingets behandling av meldingen og tilbakesendingen

3.4.1. Hovedspørsmål

Stortingsmelding fra Regjeringen innebar altså at man hadde utredet to varianter av en en-etatsløsning, men forkastet begge, og så foreslo en organisasjonsløsning som innebar en justert videreføring av den daværende strukturen i velferdsetatene. Hvorfor valgte så Regjeringen å gjøre dette? Det mest nærliggende svaret er at den mente at dette var den beste løsningen, selv om man innledningsvis i denne fasen, i hvert fall hva sosialministeren angår, syntes å ha hellet mer til en en-etatsløsning. Samtidig innebar forslaget at man tok den sjansen at Stortinget ville sende saken tilbake, fordi man ikke hadde fått seg forelagt et forslag om en en-etatsløsning. Det var nettopp det som

skjedde. Hvorfor forkastet så Stortinget Regjeringens forslag om en delt løsning? Var dette på grunn av at Regjeringen simpelthen ikke leverte på Stortingets bestilling, eller hadde det noe å gjøre med kvaliteten på det arbeidet som ble gjort i denne fasen? Ellers var dette knyttet til manglende politisk fotarbeid fra Regjeringens og de aktuelle fagstatsrådenes side?

3.4.2. Sosialkomiteens innstilling

Flertallet i Sosialkomiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, innledet sine merknader med å påpeke at departementet i liten grad hadde imøtekommet Stortingets ønske om å få seg forelagt en utredning om en felles etat (Innst. S. nr. 189 (2002–2003)). Flertallet presiserte at et forslag om at det fortsatt skulle være tre etater, med en viss justering av arbeidsfordeling mellom arbeid og trygd, innebar at kasteballproblematikken ikke ville bli løst. Det ble også rettet kritikk mot prosessen og meldingen, fordi brukerorganisasjonene og de ansatte ikke var trukket nok med, at de berørte etatenes syn ikke var berørt, og at det ikke var referert fra den forsøksvirksomheten som foregikk. Det ble igjen presisert at flertallet ønsket en utredning om en felles etat og et velferdskontor, og man ønsket seg forelagt en utredning av hvorvidt en felles etat burde være statlig eller kommunal. På denne bakgrunnen foreslo flertallet at saken ble sendt tilbake til Regjeringen.

Sosialkomiteens mindretall, medlemmene fra Høyre og Kristelig Folkeparti, hadde et annet syn. De mente at Regjeringen hadde fulgt opp Stortingets tidligere vedtak om å utrede en etat, og at forslaget fra Regjeringen ville gi en omorganisering med en mer brukervennlig, samordnet og effektiv forvaltning. De påpekte at Regjeringen ikke anbefalte en felles etat ut fra de kriteriene som var brukt, blant annet ut fra økt kompleksitet. Mindretallet mente også at forslaget fra regjeringen ville gi en form for 'en dør' lokalt, uten at man fikk en del av de styringsproblemene og målkonfliktene en felles etat ville innebære. Det ble videre påpekt at flertallet ikke tok stilling til om en felles etat skulle være statlig eller kommunal, men presiserte selv at de var enige med Regjeringen at arbeidsmarkedspolitikken og forvaltning av pensjon og trygd burde forbli statlig. Mindretallet påpekte også at en tilbakesending av saken ville gi en forsinkelse og ikke gi Regjeringen ytterligere premisser for den videre behandlingen. Det mente at meldingen ga et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for valg av en organisatorisk modell.

3.4.3. Arbeidet med å få forslaget akseptert

I forkant av og etter at meldingen var avlevert synes det å ha vært relativt liten kontakt mellom Regjeringen og Stortinget om saken (Kruuse-Meyer 2005:77–78). Den kontakten som var, kom sent og den var hovedsakelig med Høyres gruppe og ikke med Sosialkomiteen, noe som avgjort kan ha vært bidragende til at man ikke fikk støtte for forslaget til omorganisering. Mer ydmykhet fra Regjeringen i saken ble også etterlyst fra opposisjonen, og det ble antydnet at Regjeringen opptrådte som om den var en flertallsregjeringen.

Andre trekk ved denne fasen er at ansvaret for saken i regjeringen var delt mellom statsråd Norman i AAD og statsråd Schou i Sosialdepartementet, sistnevnte som den med mest ansvar for saken. Begge var fra Høyre og begge hadde liten parlamentarisk erfaring, så institusjonell oppdeling og manglende erfaring er momenter som kan forklare at saken ikke ble mer aktivt fremmet overfor Stortinget. Statsråd Solberg i KR D, som hadde lang parlamentarisk erfaring, var engasjert i saken innad i regjeringen og bidro til å motvirke en helstatlig løsning og sikre de kommunale interessene. Statsministeren engasjerte seg lite i saken. Det er verdt å merke seg at alle de tre mest relevante statsrådene var fra Høyre, så forankring av saken kunne være preget av det, dvs. den var ikke forankret i de andre regjeringspartiene. Det ble fra regjeringspartienes side sagt at man var åpne for kontakt med Stortinget, men at det ikke kom noen forespørsel derfra. Dessuten la statsråd Schou vekt på at tidsfristen Stortinget satte for arbeidet var veldig knapp.

3.4.4. Debatten i Stortinget om saken

Debatten om saken i Stortinget 13. 05. 2003 viste at det var en markert uenighet mellom regjeringspartiene og opposisjonen mht. mandatet og koplingen til utredning og melding. Regjeringspartienes oppfatning var at Regjeringen hadde gjort det arbeidet den var bedt om å gjøre. Den hadde utredet fire modeller, hvorav to var varianter av en felles etat, og den mente at en felles etat ble for stor og kompleks og ikke var et godt svar på problemene Stortinget var opptatt av.

Beate Heieren Hundhammer fra Høyre, som frontet saken for Regjeringens største parti, mente opposisjonen var preget av beslutningsvegving i saken, noe som ville føre til forsinkelse av reformen, og mente at ingen kunne fortenke Regjeringen i å anbefale den modellen den mente var best, også mht. å håndtere kasteballsproblematikken. Hun mente at mye tydet på at opposisjonen ikke visste hva den ville i saken, fordi det ikke ble gitt noen retningslinjer fra flertallet i Sosialkomiteen for det videre arbeidet, for eksempel mht. om det primært skulle være en felles statlig eller kommunal velferdsetat. Per Steinar Osmundnes fra KrF var i sitt innlegg også inne på at opposisjonen ikke klarte å bestemme seg for hvilken modell de ønsket, og han understreket at en tilbakesending på det grunnlaget laget økt usikkerhet for etatene og brukerne.

Statsråd Ingjerd Schou fra Høyre konstaterte i sitt innlegg at opposisjonen syntes å være enig med Regjeringen i målene for en velferdsreform, men at det var uenighet om organisasjonsmodell. Hun mente at Regjeringen hadde gjort en grundig utredningsjobb, ut fra det Stortinget hadde bedt om, men at det ikke hadde vært tid til å utrede stønadssystemet. Hun la også vekt på at Regjeringen ikke ønsket å endre oppgavefordelingen mellom stat og kommune, men at det var av de vanskelige spørsmålene å avklare. I replikkordskiftet sa statsråden at hun gjerne ville hatt noen oppklaringer fra Sosialkomiteen mht. arbeidet videre, for hun hadde vanskelig med å se hva opposisjonen ønsket med en ny utredning, for eksempel mht. ønsket om både å få utredet en statlig og en kommunal modell. Hun mente også at resultatet blir best når bestillingen var som klarest, noe hun ikke mente den var fra opposisjonen.

Opposisjonen, som utgjorde flertallet i Sosialkomiteen, mente på sin side at meldingens forslag ikke var en adekvat løsning på kasteballproblemet, og at forslaget ikke var i samsvar med vedtaket som ble gjort i Stortinget i 2001. Den mente at det ikke var noe uklart ved å utrede spørsmålet om en etat og at Regjeringens manglende oppfølging av dette gjorde at flertallet ikke hadde annet valg enn å sende meldingen tilbake.

Saksordføreren Britt Hildeng fra Arbeiderpartiet la i sitt innlegg vekt på at det hadde vært stor entusiasme i etatene og kommunene etter vedtaket i Stortinget om utredning av en etat, men at Regjeringen hadde skuslet bort denne mulighet og at meldingen ikke ga svar på viktige spørsmål og problemer, og ikke var noe godt beslutningsgrunnlag for en omfattende reform. Harald Nesvik fra Fremskrittspartiet var klar på at han mente at Regjeringen ikke hadde gjort jobben den var bedt om å gjøre og at forslaget om lokal organisering ikke innebar stort mer enn de eksisterende servicekontorene. Han sa at FrP gikk inn for et statlig velferdskontor, men ønsket at en etat skulle utredes på et bredt grunnlag.

Olav Gunnar Ballo fra SV mente det var forunderlig i saken at Regjeringen ikke på forhånd hadde sikret seg flertall i saken, og at det var en litt merkelig holdning fra regjeringspartiene at de mente at Stortinget opptrådte utilbørlig overfor Regjeringen i saken. Han mente at Regjeringen måtte ta bestillingen fra Stortinget mer på alvor og lage en mer åpen prosess. Han påpekte også at Regjeringen under en ny utredning også burde jobbe parallelt med lovveien. Ola D. Gløtvold fra Senterpartiet kritiserte melding fra Regjeringen for å være dårlig og tynn, men sa samtidig at han måtte innrømme at han hadde stor ydmykhet mht. at det var vanskelig å si hvilken modell man burde velge. Bjarne Håkon Hanssen fra AP understreket i sitt innlegg at stortingsflertallet var uenig i modellen Regjeringen foreslo og mente at en felles etat ikke hadde blitt godt nok utredet. Han understreket at en ny reform måtte innebære en felles førstelinjetjeneste, men at det var et problem knyttet til om den nye etaten skulle være statlig eller kommunal. Han var forundret over at Regjeringen ikke hadde søkt samarbeid og dialog i saken, og mente at etter tilbakesending måtte man ha en bedre dialog.

Etter debatten ble komiteen flertalls forslag om å sende meldingen tilbake vedtatt med 63 mot 39 stemmer.

3.4.5. Respondentenes vurderinger

Respondentene er nær enstemmige i sitt syn på at tilbakesendingen skyldtes for dårlig politisk fotarbeid fra de to berørte statsrådene og deres politiske hjelpere. Kontaktene kom for sent og var for lite overbevisende, og forslaget var overraskende, noe som provoserte Stortinget. Dette blir forklart med at de berørte statsrådene hadde for liten politisk erfaring, var for lite engasjert i eget forslag, var ikke ydmyke eller følsomme nok overfor Stortinget, og ut fra mer faglige og administrative vurderinger trodde at Stortinget ville innse at den foreslåtte løsningen var god. Det hjalp heller ikke at ansvaret i saken var delt mellom to statsråder. Når Stortinget hadde bestilt en utredning om en etat og primært fikk et forslag med en tredeling, var det innholdsmessige også provoserende, ikke bare saksbehandlingen.

Flere av respondentene er inne på det faktum at en slik tilbakesending er uvanlig og påførte politisk ledelse et prestisjenederlag. Det blir også hevdet at Sosialkomiteen egentlig ikke gikk inn i forslaget, men avviste det bryskt fordi man var blitt provosert av Regjeringens handlemåte, noe som også gjør prosessen spesiell.

Når det gjelder kvaliteten på meldingen er det to ulike syn på den. Det ene synet, som er det mest fremtredende, er at kvaliteten på meldingen var for dårlig, og at tidsfristen på et år var for knapp for en slik stor og komplisert sak. Prosessen mellom departementene, forankret i Sosialdepartementet, fungerte heller ikke godt, av ulike årsaker. En var at Hatland som leder ikke hadde nok rutine til å forankre prosessen godt nok i politisk ledelse og i de involverte departementene, og at hans fremste pre var at han var en solid fagmann. Man klarte generelt ikke å forberede saken slik at politisk ledelse fikk et godt nok beslutningsgrunnlag. En annen forklaring var at den politiske avklaringen kom for sent, noe som gjorde at arbeidet ble for hektisk mot slutten av prosessen. Da mener flere respondenter at prosessen var styrt bedre gjennom samarbeidet mellom statssekretæren og Raadahl som hadde fått et særlig administrativt ansvar etter hvert.

Innholdsmessig peker flere respondenter på at meldingen var for lite gjennomtenkt. Den var blant annet for mye arbeidsrettet og tok for lite inn over seg trykdeatens rolle i reformen. Dessuten foreslo den en lokal løsning som av mange ble sett på som ugjennomtenkt, problematisk og uklar.

Noen respondenter er ikke enig med kritikken av kvaliteten på meldingen, fordi de mener at det ble gjort mye godt arbeid faglig-administrativt på så kort tid. De peker heller på at i det politiske spillet som foregikk mellom Regjeringen og Stortinget kom innholdet i meldingen i bakgrunnen.

3.4.6. En analyse av behandlingen av meldingen og grunner til tilbakesendingen

Denne fasen av prosessen viser relativt klart at forhandlingstrekk hemmet hierarkisk styring og Regjeringen led et klart politisk nederlag ved at saken ble sendt tilbake fra Stortinget. Den parlamentariske styringskjeden, med Stortinget som bestemmende, slo inn i denne situasjonen med mindretallsregjering. Det man ser i denne fasen er videre at prosessen var et relativt klart eksempel på samsvar i situasjonsdefinisjoner mellom Regjeringen og opposisjonen, men en form for generell uenighet mht. virkemidlene for å løse blant annet kasteballproblematikken, uten at det ble helt klart hva denne uenigheten besto i. Man ser også en totalt forskjellig oppfatning av om Regjeringen gjennom stortingsmeldingen svarte på bestillingen om en etat fra Stortinget eller ikke. Opposisjonen mente på sin side at utredningen ikke fulgte opp bestillingen, og ikke ga noe godt grunnlag for reform, mens Regjeringen og dens partier mente at man hadde gjort det Stortinget ba om, men den syntes ikke en felles etat var en god løsning, etter å ha vurdert ulike modeller. Utredningsfasen hadde kjølnet statsrådets entusiasme for en felles løsning. Så det var altså uenighet både om forståelsen av prosedyren, dvs. hva skulle Regjeringen ha utredet, og om innholdet i løsningene som var aktuelle.

Utenfra sett kan man undres hvorfor det ikke ble noe kompromiss i denne fasen av saken. Sett fra Regjeringens side kan en grunn være at kontakten med Stortinget var dårlig og man brukte ikke nok krefter til å kontakte og pleie Stortinget, enten til å overbevise om egen modell eller å få til et kompromiss. Den manglende handlingsevne hang antakelig sammen med sosialministerens manglende parlamentariske erfaring og Normans ditto, men også med det delte departementale ansvaret og den manglende bredde i forankringen av saken i alle Regjeringens partier, fordi den primært var forankret i Høyre. Innholdsmessig gjorde heller ikke Regjeringen det lett for seg selv ved å skjeve sine beslutningspremisser i disfavør av en felles etat.

Sett fra Stortingets side bar saken preg av at man ønsket å tilføre Regjeringen et politisk nederlag, og den har et visst preg av Stortingsregjereri (Hernes og Nergaard 1989). Politiske symboler om «forakt» for Stortinget ble brukt flittig mht. den manglende lydhørheten Regjeringen viste. Samtidig klargjorde opposisjonen i liten grad premissene for hva den alternativt ønsket, herunder ansvarsforholdet mellom stat og kommune, så Regjeringen hadde ikke så mange holdepunkter i sitt arbeid. Samtidig ga det også mer rom for symbolbruk. Sosialkomiteen gjorde heller ikke mye for å undersøke muligheten for et kompromiss eller forhandlinger med Regjeringen om saken, bortsett fra i ettertid å si at man hadde vært åpen for diskusjoner om saken, men at Regjeringen ikke benyttet seg av dette.

Ut fra respondentenes svar kan man spekulere litt på hva som kunne gitt et annet utfall på dette stadiet i NAV-prosessen. En mulighet ville vært at Regjeringen hadde valgt en annen form på forslaget sitt. Man kunne valgt å melde saken i budsjettet, skissert noen mulige prinsipper og løsninger og kjøpt seg tid til å utrede mer. En annen mulighet ville vært at politisk ledelse i de berørte departementene hadde kontaktet Stortinget tidligere, og særlig AP, som satt med nøkkelen til en løsning av saken. En slik kontakt kunne vært av typen at man kunne skissert sitt forslag som et skritt på veien mot en etat, og at man signaliserte ønske om samarbeid videre i prosessen. Flere av respondentene mener at et kompromiss ut fra dette ville vært mulig. Så denne fasen ble mye de tapte muligheters fase, særlig for Regjeringen.

3.5. Rattsø-utvalgets arbeid

3.5.1. Noen spørsmål

Da Regjeringen fikk saken tilbake fra Stortinget, sto man overfor spørsmålet om hvordan man skulle behandle saken videre. Det ble relativt raskt besluttet at man skulle nedsette et offentlig utvalg, det såkalt Rattsø-utvalget. Vi vil belyse hvorfor Regjeringen anså det nødvendig å opprette et offentlig utvalg og ikke benyttet andre former. Vi vil også belyse hvorfor Rattsø-utvalget fikk et så vidt mandat og ikke ble styrt strammere. Og ikke minst vil vi diskutere hva som kjennetegnet organisasjonstenkningen i Rattsø-utvalget og dets forslag.

3.5.2. Oppnevning, mandat og arbeid

Sosialdepartementet oppnevnte 15. august 2003 et eksternt utvalg som skulle utrede og analysere arbeids- og velferdsforvaltningen og dens organisering. Utvalget skulle lage en NOU som deretter skulle sendes på høring. Utvalget besto av personer med faglig kompetanse og forskererfaring fra arbeids- og velferdsfeltet og ble ledet av professor Jørn Rattsø fra NTNU.² I tillegg ble det oppnevnt et sekretariat i departementet på åtte personer som skulle bistå utvalget, med ny leder (Lars Wilhelmsen) etter hvert og en del skifte av mannskap i forhold til SATS-fasen. Det ble også opprettet en referansegruppe av berørte parter fra ulike brukerorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, etater og departementer, åpenbart i et forsøk på å imøtekomme kritikken fra SATS-fasen om lite involvering av berørte parter. Det ble understreket at det av effektivitetsgrunner var bedre med et lite ekspertutvalg og en aktiv referansegruppe, og ikke et større utvalg.

Rattsø-utvalget fikk et omfattende mandat av Regjeringen, noe som ga utvalget både prosessuelle og substansielle retningslinjer. De substansielle målene var som under SATS-fasen rettet inn mot flere i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp, en brukerrettet forvaltning og en effektiv forvaltning. Mandatet la også vekt på at utvalget skulle ta hensyn til «i hvilken grad brukere med sammensatte behov kan få et godt og samordnet tjenestetilbud», og det skulle vurderes i hvilken grad de ulike organisasjonsmodellene ville bidra til klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold.

Et annet sentralt punkt i mandatet lød som følger:

«Utvalget skal utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte mål. Utvalget skal utrede løsninger med en felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunal regi. Utvalget skal også utrede øvrige modeller som er beskrevet nærmere i St. meld. nr 14 og eventuelt andre modeller».

Det er verdt å merke seg at mandatet utvalget fikk var relativt åpent. Den første og åpenbare grunnen til dette var at dette var et ekspertutvalg og det var vanlig og passende å gi et slikt utvalg et vidt mandat og ikke styre det mye. Den andre grunnen var mer av politisk karakter (Haugneland 2006: 38). Det var politisk viktig for Regjeringen at løsningen foreslått i SATS-melding eller lignende løsninger ikke ble utelatt i mandatet, for den hadde ikke noe ønske om at Rattsø-utvalget kom frem til en modell som var veldig ulik tidligere forslag. Dette kunne ses som en konfronterende strategi og i forhold til at man hadde fått saken tilbake fra Stortinget. Det kunne være et håp om at Stortinget ville akseptere en liknende løsning, hvis den var mer begrunnet, men samtidig kunne dette være ønsketenkning også. I innledningen av utvalgets arbeid ble det ikke lagt ytterligere føringer på det arbeid eller foretatt noen presisering eller fortolkning av mandatet. Flere av utvalgets medlemmer opplevde dette som bra, slik at utvalget sto friest mulig, samtidig uttrykte de også at SATS-fasen ga visse føringer (Haugneland 2006:37).

Man kan konstatere at det ble holdt tre møter med referansegruppen i løpet av

utvalgets arbeid, med ulike tema, og deltakerne der var aktive med innspill og synspunkter, så på dette punktet skilte denne fasen seg fra den mer lukkede SATS-fasen. Det synes imidlertid å være ulike synspunkter i utvalget på betydningen av referansegruppa. Noen mente at referansegruppa var nyttig for arbeidet i utvalget, mens andre mente at dens involvering hadde et rituellet preg og skulle sikre prosessen legitimitet, og at den ikke tilførte utvalgets arbeid noe (Haugneland 2006:40).

3.5.3. Organisasjonstenkning og forslag fra Rattsø-utvalget

Rattsø-utvalget konkluderte i sin rapport med at måloppnåelsen for arbeidsmarkeds politikken i hovedsak var god, selv om det var forbedringsmuligheter for enkeltgrupper (NOU 2004:13 – 156). Utvalget fant også at måloppnåelsen for inntektssikring og omfordeling også var god, selv om man burde sikte inn mot å redusere omfanget på langvarige trygdemottak og lange sosialforløp. Innlåsningsproblemer ble sett på som viktigere enn kasteballproblemer. Med hensyn til brukerretting fant utvalget betydelig svakheter med den eksisterende organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Særlig gjaldt dette for gruppen av fleretatsbrukere, som utvalget mente utgjorde ca. 15 % av den totale brukergruppen. Men andelen av brukere som hadde lange forløp var klart større. Utvalget mente at kasteballproblematikken var reell, men mente at det var vanskelig å fastslå hvor mange som vandret mellom etatene (NOU 2004:13 – 171–172). Utvalget mente videre at det var et effektiviseringspotensiale i forhold til dobbeltarbeid, dobbeltkompetanse, ansvarsdeling mellom stat og kommune, kontorstruktur og andre stordriftsfordeler. Utvalget mente at organisering og reorganisering var et virkemiddel for å oppnå mål og at problemstruktur og organisasjonsstruktur ikke samsvarte, og at en ny organisering særlig måtte være innrettet mot arbeidslinjen (NOU 2004: 13 – 192).

I tråd med de overordnede målene for utvalgets arbeid formulerte det tre krav til en ny organisasjonsmodell (NOU 2004: 13 – 238): 1) organiseringen måtte gi forsterket kraft til arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp, 2) ny organisering måtte legge til rette for brukerretting og brukermedvirkning og sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferdstjenester og/eller -ytelser samtidig fikk et mer helhetlig og samordnet tjenestetilbud, og 3) ny organisering måtte legge til rette for å kunne realisere effektiviseringsgevinster. Akkurat som for de tilsvarende mål og kriterier i SATS-fasen kan man vel ikke si at de var særlig spesifisert og konkretisert, slik at det ikke var lett å se hvordan de klart kunne differensiere mht. anbefaling av organisasjonsmodell.

Modell	Antall etater	Statlig vs. kommunalt ansvar		
		Arbeid	Trygd	Sosialhjelp
1. Statlig arbeidslinje	3	Stat	Stat	Kommune
2. Kommunal arbeidslinje	2	Kommune	Stat	Kommune
3. Statlig énetatsmodell	1	Stat	Stat	Stat
4. Kommunemodell	1	Kommune	Kommune	Kommune

Utvalget skisserte følgende fire organisasjonsmodeller, hvorav den prefererte den første:

Modell 1 – statlig arbeidslinje

I denne modellen ble det foreslått en statlig etat for arbeid og inntekt med utgangspunkt i målet om flere i arbeid og færre på trygd, og denne etaten skulle overta alle oppgavene til Aetat samt overta ansvaret for de av trygdeetatens oppgaver som var relatert til arbeid (NOU 2004: 13 – 243–244). Dette gjaldt blant annet uførestønad, sykepenges og fødselspenges. Etaten skulle ha oppgaver som gjaldt alt fra vedtak om tilståelse av ytelser og arbeidsmarkedstiltak til ren tjenesteproduksjon. Utvalget mente at en slik løsning ville gi mer trykk på arbeidet med å få flere i arbeid, gi brukeren et mer enhetlig og samordnet tjenestetilbud og gi mer effektivitet, for eksempel gjennom å sentralisere forvaltningsoppgavene som ikke krevde direkte brukerkontakt.

I tillegg ble det foreslått en statlig etat for pensjoner, som skulle sikre en mer effektiv og brukerrettet forvaltning av ytelser, helserefusjoner og iverksetting av pensjonspolitikken (NOU 2004: 13 – 255). Denne etaten skulle ha ansvaret for de av trygdeetatens oppgaver som ikke var knyttet til oppfølgingen av målet om flere i arbeid, blant annet pensjonsytelser, barnetrygd og kontantstøtte, samt administrering av tiltak som fastlegeordningen, alle tiltak med sterkt rettighetspreg, regelstyrte og kjennetegnet av lite skjønn. Etaten skulle også ha ansvaret for gjennomføringen av den kommende pensjonsreformen. Man la vekt på at denne organiseringen ville gi en klarere formålsorganisering som gjennom sentralisert ansvar og saksbehandling ville gi likebehandling og ensartet praksis. Man la vekt på at etatens organisering ville kunne være uavhengig av etaten for arbeid og inntekt, med ett unntak, nemlig i forhold til pensjonering av eldre arbeidstakere, hvor det burde være et samarbeid mellom etatene.

Utvalget la vekt på at to statlige etater best kunne virkeliggjøre de viktigste målene med reformen og at de representerte også henholdsvis regelorienterte (trygd) og skjønnsbaserte (arbeid) oppgaver. I tilknytning til dette kan man også si at de representerte to ulike kulturer som burde holdes atskilt, hhv. en forvaltningskultur (trygd) og en løsningskultur (arbeid) (Haugneland 2006: 13 – 46).

Rattsø-utvalget gikk inn for at kommunene fortsatt skulle ha ansvar for sosialtjenestens oppgaver. Utvalget mente at en modell der alle disse tjenestene ble innlemmet i etaten for arbeid og inntekt ikke var heldig fordi de var sterkt relaterte til det øvrige kommunale tjenestetilbudet. Tre andre varianter av hovedmodellen ble drøftet inngående av utvalget. En var at etaten for arbeid og inntekt skulle overta ansvaret

for hele den økonomiske sosialhjelpen, samt medfølgende tjenester. Fordelen med varianten ble sagt å være at brukerne fikk direkte tilgang til alle arbeidsrettede tiltak, men en ulempe var at personer ble inkludert som hadde behov for økonomisk sosialhjelp uten at det er knyttet til arbeid, noe som kunne svekke arbeidsrettingen. En annen variant var at etaten for arbeid og inntekt skulle ha ansvaret for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp, som er arbeidssøkende og som er uten rett til dagpenger (NOU 2004: 13 – 244, 250, 252). Dette ville gi etaten et mer entydig formål, men også muligheter for kostnadsoverveltning og minskning av kommunenes kontroll med kostnader til økonomisk sosialhjelp. Den tredje varianten var status quo, nemlig at kommunene fortsatt skulle ha ansvaret for hele sosialtjenesten. Hovedargumentet for, var at kommunen kunne se økonomisk sosialhjelp i sammenheng med andre kommunale tiltak og tjenester, mens ulempen var at varianten manglet et helhetlig ansvar for personer som kunne ta arbeid. For å avhjelpe noe av denne ulempe foreslo utvalget å innføre en arbeidssøkerstønad.³

Modell 2 – kommunal arbeidslinje

I denne modellen foreslo utvalget at kommunene skulle overta ansvaret for ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, mens den foreslåtte statlige pensjonsetaten skulle beholdes som i modell 1. Fordelene utvalget så med denne løsningen var at det relevante virkemiddelapparatet kunne disponeres innenfor en felles ansvarslinje og dermed gi et helhetlig og samordnet tjenestetilbud og at arbeidstiltak kunne knyttes til andre relevante kommunale oppgaver. Utvalget mente utfordringen med denne løsningen var oppsplitting og fragmentering. Med et nasjonalt arbeidsmarked og krav til høy mobilitet måtte i så fall kommunene etablere et omfattende samarbeid. En annen ulempe var at Stortinget ville miste innflytelse på arbeidsmarkedspolitikken, som en del av den nasjonale makroøkonomiske styringen (NOU 2004: 13 – 261). En ulempe som også nevnes er muligheten for stor variasjon i tjenestetilbudet i de ulike kommunene, noe som kunne undergrave målet om likebehandling, samt at det ville bli begrensede muligheter for effektiv forvaltning og stordriftsfordeler. Utvalget forutså også at særlige mindre kommuner ville få kompetanseproblemer med en slik modell.

Modell 3 – statlig enetatsmodell

I en statlig enetatsmodell skulle alle oppgavene i Aetat, trygdeetat og sosialetat samles i en etat (NOU 2004: 13 – 271–275). Etaten skulle gi et helhetlig tilbud og fremme god samordning av arbeidsrettede tiltak, og i forhold til en toetatsmodell ville de ikke bli grensedragningsproblem mellom etatene. Etableringen av en felles førstelinjetjeneste ville også være enklere. Det ble også påpekt mulige stordriftsfordeler og økt effektivitet mht. informasjonsteknologi og kompetanse.

Utvalget så imidlertid ulempene ved en slik modell som flere og større enn fordelene. Hovedinnvendingen var at det ville bli problemer med å sikre fokus på målet om flere i arbeid, på grunn av en svært kompleks organisasjon med mange ulike oppgaver og brukere. Det ville bli en stor organisatorisk og styringsmessig/ledelsesmessig utfordring

å hankses med denne kompleksiteten og mangfoldet. Det ble påpekt at det generelt kunne være vanskelig å styrke formålseffektiviteten i en så vidt stor organisasjon. Det ble også uttrykt bekymring for organisasjonskulturen i ny organisasjon, nemlig at det kunne være spenning mellom kulturer, at kulturen fra trygdeforvaltningen ville dominere, eller at de gamle kulturene kunne leve videre i ny modell.

Modell 4 – kommunemodellen

I denne modellen ville hele arbeids- og velferdsforvaltningen bli lagt under kommunalt ansvar (NOU 2004: 13 – 276–277). Utvalget fant at denne modellen hadde mange av de samme fordelene og ulempene som en modell 2 med en kommunal arbeidslinje, men modell 4 hadde en fordel knyttet til helhetlighet som ikke modell 2 hadde. En slik kommunemodell ville også gi en enkel og enhetlig løsning på hvordan førstelinjetjenesten skulle organiseres.

Utvalget mente imidlertid at denne modellen hadde store svakheter mht. å ivareta sentrale oppgaver i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det ville bli vanskeligere å ivareta arbeidslinjen og et kommunalt ansvar for trygdeetatens oppgaver ville også innebære store ulemper ifølge utvalget.

Organisering av førstelinjetjenesten

Utvalget mente at etaten for arbeid og inntekt skulle ha hovedansvaret for å etablere en førstelinjetjeneste der brukerne skulle forholdet seg til et lokalt kontaktpunkt (NOU 2004: 13 – 287). Denne etaten skulle ha ansvaret for å lage en førstelinje med tjenester og kontorstruktur som skulle ta hensyn til tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre etater, og sikre brukerne en helhetlig avklaring og samordnet arbeidsrettet tilbud. Selv om kommunene i denne prefererte modellen skulle beholde ansvaret for sosialtjenesten, gikk utvalget inn for at denne tjenesten hvis mulig skulle samlokaliseres med etaten for arbeid og inntekt. Man tenkte seg videre at pensjonsetaten skulle ha ansvaret for sin egen førstelinjetjeneste, men at denne eventuelt kunne ivareta dette behovet i samarbeid med de andre to etatene, selv om dette ikke skulle gjøres obligatorisk. Utvalget skisserte også nasjonale krav til en førstelinjetjeneste.

Utvalget pekte på en rekke svakheter ved den felles førstelinjetjenesten som regjeringen Bondevik II gikk inn for i SATS-meldingen, hvor det ble foreslått at jobb-etaten skulle ha et «sørge-for»-ansvar for organisering og drift av førstelinjetjenesten. Kommunene kunne frivillig overta driftsansvaret for førstelinjetjenesten eller avstå fra å være med i en slik. Svakheten samlet for en slik førstelinje var ifølge utvalget at det ikke sikret at en felles førstelinje blir etablert, at kommunene ble gitt pressmuligheter overfor staten, at den etaten som skulle «sørge for» ikke behøvde å ha driftsansvaret og det ville være uklareheter i ansvarsfordelingen (NOU 2004: 13 – 254).

Utvalget antyder at en løsning på problemene med en felles førstelinjetjeneste ville være å ha et lovregulert samarbeid mellom stat og kommunene, dvs. etaten for arbeid og inntekt samt den kommunale sosialetaten kunne få plikt til å delta i en felles førstelinjetjeneste, samt bestemme hvem som skulle ha ansvar for en etable-

ring av førstelinjetjenesten. Dette ville avklare ansvarsforhold, men førstelinjen måtte defineres i detalj mht. blant annet tjenestene, noe som ville svekke lokal tilpasning og fleksibilitet.

3.5.4. Respondentenes syn på Rattsø-utvalgets arbeid

Respondentene fra departementet sier at man var litt i villrede hva man skulle gjøre etter at saken ble sendt tilbake fra Stortinget. Det ble administrativt vurdert tre alternativer – intern utredning, interdepartemental og offentlig utvalg – men politisk ledelse falt relativt raskt og klart, etter sonderinger på Stortinget, ned på offentlig utvalg. Det er stor samstemmighet blant de fleste av respondentene at et sterkt faglig utvalg hadde flere potensielle fordeler. For det første ville det potensielt legitimere en løsning lik den som ble foreslått i SATS-meldingen, men denne gang mer faglig uangripelig. I departementet forventet man en faglig konklusjon ikke ulik den man hadde forrige gang. For det andre hadde man et håp, kanskje naivt, om at dette ville virke mer overbevisende overfor Stortinget neste gang. I dette perspektivet var det ingen ulempe at utvalgets mandat var vidt. Hadde det vært skjevet mer mot en etat, ville politisk og administrativ ledelse bundet seg opp til noe man egentlig ikke ønsket. Utvalgsformen var dessuten en trygg form, og man la opp til en bred involvering av brukere, etatene og KS underveis, noe som også kunne virke legitimerende. Den strategien man valgte hadde en alvorlig hake ved seg, den kunne virke politisk litt lite innsiktsfull etter Stortinget tilbakesending.

Det er en del ulike oppfatninger blant respondentene mht. Rattsø-utvalgets arbeid, dvs. grundigheten og kvaliteten. Et flertall av respondentene mener at arbeidet var veldig grundig og innsiktsfullt, og på en bedre måte en SATS-meldingen ga et godt grunnlag for å fatte en beslutning om reform. Men det er også en del respondenter som er kritiske mot utvalgets arbeid. En type kritikk er at det var for teoretisk, og at det var bedre på problembeskrivelse enn på løsningsforslag. En overlappende kritikk var at det var for svakt og til dels urealistisk i sin behandling av førstelinjen. Det blir også hevdet at konsekvensene av å dele trygdeetaten og føre noe funksjoner over til arbeid ikke ble belyst godt nok.

3.5.5. En analyse av Rattsø-fasen

Utgangspunktet for Rattsø-utvalgets arbeid var at SATS-meldingen fra Regjeringen ble sendt tilbake av Stortinget med beskjed om å etterleve den opprinnelige bestillingen om en etat i sterkere grad. Denne tilbakesendingen var ikke ledsaget av stort flere premisser og føringer enn den opprinnelige bestillingen, og var som sådan ikke spesielt oppklarende. Regjeringen sto dermed overfor spørsmålene om hvordan man skulle håndtere tilbakesending og de føringer det eventuelt ga, og hvordan den skulle organisere utredningen av saken videre. En mulighet ville vært å lage en intern utredning bare av en etat og så sendt et forslag, eventuelt med et statlig og kommunalt alternativ tilbake. Når Regjeringen ikke valgte dette synes det å ha et par grunner. Den ønsket ikke å være veldig imøtekommende overfor Stortingets ønske om en etat, noe som

fortsatt kunne være politisk problematisk som strategi, og man ønsket en bred og solid faglig gjennomgang av saken med eksterne forskere og eksperter, blant annet for å gi forslagene sine sterkere legitimitet. Slår man disse hensynene sammen, kan man anta at Regjeringen gjennom en grundig faglig utredning håpet det var mulig å overbevise Stortinget om at en felles etat ikke var en god løsning. Derfor ga den Rattsø-utvalget et vidt mandat, som dessuten var vanlig og passende med slike utvalg, og man fikk også som resultat av utvalgets arbeid et forslag som i hovedsak var mye likt forslaget i SATS-meldingen.

Det Regjeringen gjorde med mandatet for Rattsø-utvalget og det opplegget som ble valgt var på den ene side å handle «passende», dvs. legge vekt på symbolene om hvordan slike saker burde forberedes og utredes, samtidig som man signaliserte at man ikke vek mye fra den innholdsmessige linjen man hadde ligget på tidligere. De hierarkisk tilkoplede symbolene sprikte altså. Som en del av strategien håpet man på at den offentlige diskursen om reformene (jf. March og Olsen 1989), dvs. en grundigere utredning fra utvalget og diskusjonen av denne, argumentativt ville overbevise Stortinget om at en delt løsning var den beste. Realismen i dette, i en allerede politisert prosess, kan man imidlertid diskutere.

3.6. Regjeringens forslag – Høybråtens grep

3.6.1. Endrete rammebetingelser

I motsetning til i SATS-fasen fikk ikke utredningen som ble laget gjennomslag i Regjeringen og det vil bli sentralt å diskutere hvorfor ikke Regjeringen aksepterte Rattsø-utvalgets forslag. Her vil vi se på endrete politiske og organisatoriske rammebetingelser. Videre vil det bli beskrevet og analysert hva som kjennetegnet organisasjonstenkningen i Regjeringens forslag om en delvis sammenslåing. Og ikke minst vil det bli drøftet hva som kjennetegnet politisk ledelses strategi, kontakt med og arbeid overfor Stortinget i denne fasen.

Da Regjeringen skulle behandle saken på nytt var en sentral betingelse endret i forhold til SATS-fasen og det var at Arbeids- og sosialdepartementet var blitt opprettet, med Dagfinn Høybråten som statsråd. Så nå var ikke ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen delt, noe som kunne gi bedre betingelser for en mer omfattende samordning av arbeid og trygd (og sosialsaker), men også mer konkret berede grunnen for en sammenslåing i direktoratsstrukturen. Høybråten hadde som aktør også flere egenskaper som kunne gi bedre forutsetning for å slå igjennom overfor Stortinget. Han var en mer erfaren politiker med et mer sentral verv som partileder og han hadde bakgrunn som tryggedirektør, noe som ga spesielt gode fagkunnskaper i saken. Dessuten kunne saken gi KrF en mulighet til å markere et sosialpolitisk engasjement. Da Høybråten mottok Rattsø-utvalgets innstilling signaliserte han allerede tidlig at han antakelig ikke ville følge opp forslaget, fordi han uttrykte at Regjeringen var mer opptatt av brukermedvirkning og brukerperspektivet enn det Rattsø-utvalget hadde vært, og i

den forbindelse var løsningen for førstelinjen viktig. Han var imidlertid også skeptisk til det sosiale integreringsaspektet og om de som sto lengst fra arbeidsmarkedet ville bli godt ivaretatt med utvalgets forslag.

Det var både kontinuitet og endring i hvordan arbeidet med St. prp. nr. 46 (2004–2005) ble organisert administrativt og hvordan politisk ledelse ble involvert, sett i forhold til SATS-fasen, med utarbeidelsen av den tidligere stortingsmeldingen, og Rattsø-utvalget arbeid, og hvordan eksterne aktører ble involvert (Haugneland 2006: 55–57). Endringene var relatert til at den politiske styringen var klar sterkere i prosessen, det var relativt tettere kontakt med Stortinget, og Aetat, trygdeetaten og KS var tett involvert, det ble foretatt en omfattende høring av forslaget, og det ble avholdt møter med brukerorganisasjonene. Så prosessen var på denne måten både mer styrt og mer preget av åpenhet og deltakelse enn tidligere. På den administrative siden var det en viss grad av kontinuitet. Det ble opprettet en prosjektgruppe i departementet og en del av de som var i denne hadde relativt lang befatning med saken i sekretariatet for Rattsø-utvalget og tidligere, men også noe nye kom inn som deltakere.

3.6.2. Hovedtrekkene i Regjeringens forslag om ny arbeids- og velferdsforvaltning

I St. prp. nr. 46 (2004–2005) gikk Regjeringen inn for en ny statlig etat for arbeid og velferd, altså en annen modell enn Rattsø-utvalget gikk inn for. Den nye etaten skulle få ansvaret for de oppgavene som Aetat og trygdeetaten hadde hatt. Samtidig foreslo Regjeringen at kommunene fremdeles skulle ha ansvaret for sosialtjenestene. En felles førstelinjetjeneste skulle opprettes i hver kommune, som et samarbeid og partnerskap mellom den nye etaten og sosialetaten i kommunene.

Interessant nok hadde Regjeringen akkurat de samme målene bak sitt forslag som den tidligere hadde hatt i SATS-meldingen og som lå til grunn for Rattsø-utvalget, som altså nå resulterte i forslag om en annen foretrukket organisasjonsmodell (St. prp. nr. 46 – (2004–2005: 53, 58)). Målene var at flere skulle komme i arbeid og færre på trygd, en mer brukerrettet forvaltning og mer effektiv forvaltning. Fire krav ble ut fra dette stilt til den nye arbeids- og velferdsforvaltningen: ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne måtte samles i sterkere grad, det måtte ikke skapes nye grensesnitt som ga koordineringsbehov og åpnet for nye kasteballsituasjoner, brukerne som trengte det måtte raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud, og brukerne måtte få et tilgjengelig kontaktsted for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Effektiv drift i forhold til formål og kostnader var også viktig.

Et hovedargument for forslaget om en sammenslåing av trygd og arbeid var at det var en viktig betingelse for en godt fungerende felles førstelinje med klare og enhetlige ansvarsforhold på det statlige ansvarsområde, noe det ble påpekt at Rattsø-utvalget ikke hadde lagt så mye vekt på (St. prp. nr. 46 – 2004–2005: 69). Argumentet var videre at et samarbeid mellom en statlig og en kommunal etat lokalt ville være lettere enn hvis to statlige etater ble opprettholdt. Et annet argument for sammenslåing var mer i retning

brukervennlighet. Regjeringen mente at Rattsø-utvalget ikke hadde lagt nok vekt på at målene for arbeid og trygd hang sammen og at de to etatene hadde felles brukere, slik at en sammenslåing ville gi mer helhetlige løsninger for disse brukerne (jf. det sosiale integreringsaspektet). En sammenslåing ble også sett på som mer brukervennlig overfor arbeidsgiverne og potensielt fremme bedre kontakt og helhetlig samarbeid. Det ble også argumentert for at en sammenslåing av de to statlige etatene ville ha et effektiviseringspotensiale. Færre saker måtte løftes opp på departementsnivå og kunne avklares i det nye direktoratet (jf. Egeberg 1989). Det kunne bli stordriftsfordeler mht. IKT, personvern, kompetanseutvikling, og det ville bli lettere å allokere ressursene geografisk med en etat, istedenfor å ha to etater regional og lokalt. Styrket vekt på styring ut fra mål- og resultatindikatorer ble også nevnt som effektivitetsfremmende, i tråd med en NPM-tankegang.

Regjeringen stilte fem krav til en felles førstelinjetjeneste mellom den nye NAV-etaten og den kommunale sosialtjenesten (St. prp. nr. 46 – 2004–2005: 74): alle brukerne, både enkeltpersoner og bedrifter, skulle få et lett fysisk tilgjengelig arbeids- og velferds-kontor å henvende seg til. Flere brukere enn tidligere skulle tidlig inn i aktive, arbeidsrettede prosesser, og brukere med arbeidsevne skulle komme raskest mulig i arbeid. Brukere som trengte det skulle få en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud. Brukerne skulle få en likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som var lokalisert i det lokale arbeids- og velferdskontoret. Brukerne skulle møte en praktisk utforming av det lokale kontoret, teknologiske løsninger og en faglig metodikk som inviterte til brukermedvirkning, som satte fokus på muligheter og arbeidsrettede tilbud, og som bidro til aktiv deltakelse, selvstendigjøring og ansvarliggjøring av den enkelte. For å innfri disse kravene mente Regjeringen at både formelle organisasjonsendringer og utvikling av felles holdninger og kultur var nødvendig.

Det ble påpekt at en felles førstelinje måtte balansere krav til nærhet og tilgjengelighet for brukeren, med likeverdighet i tjenestetilbud og effektivitet. Derfor burde ikke departementet detaljregulere den konkrete utformingen av førstelinjetjenesten, men gi handlefrihet til å velge lokale løsninger, innenfor visse rammer. Regjeringen foreslo en lovfesting av lokale samarbeidsavtaler og samlokalisering, og at det i tillegg til minimumskravet for førstelinjen om at økonomisk sosialhjelp og rådgivning måtte være med, kunne det etter avtale med NAV være variasjon i den lokale organiseringen mht. hvilke kommunale tjenester/tiltak som ble lagt inn. En sentral rammeavtale mellom Regjeringen og KS skulle gi føringer for et felles rammeverk for de lokale avtalene og være et viktig politisk styringsinstrument. Man ønsket også å fremme felles holdninger og kulturer gjennom felles fora for lokale etatsledere, fokus på lederutvikling og felles kompetanseoppbygging.

Forslaget til ny organisering for arbeids- og velferdsetaten drøftet ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. Regjeringen argumenterte for at arbeidsmarkedspolitikken fortsatt skulle være et statlig ansvar, av nasjonale økonomiske hensyn, og for å sikre et velfungerende arbeidsmarked på tvers av kommuner (St. prp. nr. 46 – 2004–2005: 64).

Men det ble også understreket at store kommuner kunne overta noe av de oppgavene som lå under det lokale ansvaret, for eksempel når det gjaldt oppfølging og kvalifisering av personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Også når det gjaldt ansvaret for trygd og pensjon mente Regjeringen at det måtte legges til et statlig nivå, siden disse oppgaver er rettighetsbasert og hvor prinsippene om rettssikkerhet og nasjonal likebehandling er viktige. Regjeringen la så vekt på at sosialhjelp er skjønnsbasert, noe som gjør et kommunalt ansvar naturlig. Sosialtjenestene henger dessuten sammen med andre kommunale tjenester, noe som gjør at helhetlighetshensyn tilsier kommunalt ansvar.

3.6.3. Respondentene syn på prosessen rundt proposisjonen

Det er stor samstemmighet blant respondentene fra AID at prosessen i forbindelse med proposisjonen var en sterkt styrt politisk prosess, hvor den nye statsråden, Høybråten, hadde et fast grep. Administrasjonen som arbeidet med saken hadde etter Rattsøutvalget arbeidet videre med den foreslåtte løsningen, men det ble raskt klart etter at Høybråten grep saken an at han ville gå for en annen løsning. For noen kom dette tydeligvis som noe av et sjokk, mens det for andre var mer ventet. Uansett måtte man legge bort Rattsøutvalgets foreslåtte løsning og starte lojalt å arbeide med en ny og sammenslått løsning som politisk ledelse ønsket.

Hvorfor ønsket så Høybråten en annen løsning? Her fremhever respondentene en rekke grunner som peker i samme retning. For det første var Høybråten en så rutineret politiker at han visste at det var politisk umulig å komme tilbake til Stortinget med tilnærmet samme løsning som sist. Han utsatte i den forstand administrasjonen for en politisk realitetssjekk, en administrasjon som tilsynelatende enda trodde at det var mulig å komme tilbake å slå igjennom med en delt løsning, som nå var grundigere utredet. For det andre var handlings- og styringsbetingelsene for å foreslå en sammenslåing av trygdeetaten og Aetat blitt bedre gjennom opprettelsen av Arbeids- og sosialdepartementet, hvor altså det politiske ansvaret for alle etatene nå var samlet. For det tredje hadde Høybråten bakgrunn som trygdedirektør og han så naturlig problemene med koordineringen med Aetat fra den synsvinkelen, og trygdeetaten støttet en sammenslått løsning. Han var, som nevnt, skeptisk til om Rattsøutvalgets løsning ville gi et godt svar på spørsmålet om sosial integrering for noen grupper som det kunne være betydelig tyngre å få i jobb.

For det fjerde hadde Høybråten også bakgrunn fra KS og kommunesektoren, noe som gjorde at han ga sin tilslutning til det forslaget administrasjonen kom med etter hvert om en partnerskapsløsning lokalt. Han ble oppfattet som kritisk til løsningen for førstelinjen i både SATS-meldingen og Rattsøutvalget og derfor var en partnerskapsløsning et columbi egg i så henseende. For det femte oppfattes reform og partnerskapsløsning i denne å være i tråd med KrFs sosialpolitiske linje. Reformen markerte partiet på en god måte som opptatt av brukerne av arbeids- og velferdsapparatet og for sosial inkludering. Det faktum som noen respondenter er inne på er at den løsningen Høybråten ønsket i utgangspunktet ikke hadde noe flertall i regjeringen. Høyre, som

hadde hatt det politiske ansvaret tidligere for å fremføre saken, var for en delt løsning, så Høybråten måtte få politisk tilslutning til og forankre en helt annen løsning i regjeringen, noe som blir sett på som en form for bragd.

Etter at Høybråten hadde bestemt politisk at man skulle gå for en sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, måtte administrasjonen i ASD snu seg rundt å finne argumenter faglig for en løsningen den egentlig ikke ønsket. Et aspekt det ble jobbet særlig mye med var førstelinjen. Partnerskapsløsning ble utpenslet som en balansert løsning mellom samordning/samarbeid, lovpålagt og med en minimumsløsning på den ene siden, og med lokal frihet mht. type lederløsning og hvilke tjenester og oppgaver som kunne inkluderes ut over minimumsløsningen. Denne løsningen hadde blitt antydnet overfor Rattsø-utvalget, men ikke fått gjennomslag der, men da den nå ble spilt inn igjen, primært av Lars Wilhelmsen, passet den bra. Wilhelmsen hadde med sin bakgrunn i styring av kommunal sektor en særlig faglig kompetanse på en slik løsning.

3.6.4. En analyse av Regjeringens forslag

Det er ikke vanlig at Regjeringen ikke følger et forslag fra et enstemmig offentlig utvalg, noe som skjedde i dette tilfelle. Det man ser er også en klar hierarkisk styring fra det politiske lederskapet overfor eget forvaltningsapparat gjennom en aktiv inngripen. Aktiviseringsaspektet var klart mer hierarkisk styrt i denne fasen, fordi Høybråten ønsket en annen løsning enn Rattsø-utvalget og dermed ble administrasjonen i ASD mindre viktige enn tidligere. Hvorfor ønsket Høybråten en annen løsning? En rammefaktor som kan ha vært viktig er jo det enkle faktum at det ville være politisk vanskelig å komme tilbake til Stortinget med nesten samme løsningen, noe statsråden klart innså. Dessuten er det all grunn til å tro at statsråden aktivt ønsket en annen og ny løsning, en løsning som var gjort lettere ved reorganiseringen av departementsstrukturen og opprettelsen av Arbeids- og sosialdepartementet, noe som ga mer styrke til samordnende løsninger under en felles statsråd, i motsetning til den fragmenterte politiske og administrative strukturen tidligere. Statsråden hadde dessuten god bakgrunnskompetanse og kontakter, og en posisjon i parti og Regjeringen som ga gode betingelser for å få gjennomslag for en mellomløsning. Han hadde dessuten støtte i flere høringsuttalelser fra tunge aktører, som LO, som gikk inn for en etat, felles førstelinje og uendret ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Oppsummert kan man si at Høybråtens grep viser at sterk politisk styring, innsikt og følsomhet får forrang fremfor administrasjonens og fagmiljøenes langvarige ønske om en hovedsakelig delt administrativ løsning. En rekke handlingsbetingelser og kontekster lå til rette for en hierarkisk inngripen for en annen løsning, og Høybråten grep muligheten.

Ser man på organisasjonstenkningen, er prosessen i denne fasen preget av den politiske beslutningen om å gå for en mellomløsning med sammenslåing av de to statlige etatene, og så en tilpasning av den faglige argumentasjonen etter dette. Et trekk ved Regjeringens forslag som er interessant er at det med basis i de samme målene om arbeidsretting, brukerfokus og effektivitet som i SATS-fasen, og som lå til grunn for Rattsø-utvalget, ble foreslått en annen organisasjonsmodell. Dette kan

indikere at koplingen mellom mål og midler ikke er veldig tett, dvs. at det i en slik omfattende reform er det vanskelig å forutsi virkningene av de ulike organisasjonsløsningene. Dette er forståelig også fordi oppgaver og brukere er komplekse og modellene mer rammemodeller som kan spesifiseres i ulike retninger. Når det ikke scores høyt på rasjonell kalkulasjon her, så kan det være forståelig ut fra høy kompleksitet, men intuitivt virket antakelig en mellømløsning som mer plausibel for mange aktører enn en fortsatt delt løsning, ut fra de målene som var skissert. Slik sett var det symbolsk sett lettere å argumentere for en slik løsning.

Regjeringen syntes i proposisjonen å legge mer vekt på en felles førstelinje enn i SATS-meldingen og Rattsø-utvalget innstilling, og så også samarbeidet her som mer omfattende. Ut fra det synet at mye av en slik reforms suksess var avhengig av førstelinjen var en slik vektlegging forståelig. Men også her var det flere ukjente og usikre faktorer. Samarbeidet innebar en ny form for partnerskapsmodell, som man egentlig hadde lite kunnskaper om virkninger av. Forslaget kombinerte standardisering (lovpålagt, minimumsløsning, rammeavtale, osv.) med fleksibilitet (ledermødel, hvilke kommunale tjenester), noe som kunne skape rom for lokal tilpasning, men også usikkerhet om effektene.

Det er mange forhold som skal klaffe for at en slik løsning skal kunne ha de ønskete effekter, selv om de fleste aktørene aksepterte en felles førstelinje som en god ide. To store sektororganisasjoner skulle først slås sammen, med ulik struktur og kultur, og det nye NAV skulle så samarbeide med sosialtjenestene i kommunene, noe som igjen krevde ny struktur og kultur. Dessuten var det to ulike styringslinjer fra stat og kommune som skulle møtes, med tilhørende potensielle spenninger og problemer. Forslaget fra Regjeringen sa ikke mye om disse. Så tenkningen omkring løsningen på dette punktet søkte å sannsynliggjøre måloppnåelse gjennom etablering av de rammesettende faktorer som var politisk mulige å få oppslutning om.

I motsetning til i SATS-fasen og under Rattsø-utvalget, innebærer denne siste fasen at hovedfokus endres fra arbeidslinje til brukerorientering, og vekten på kommunalt selvstyre og kommunenes deltakelse i den nye organisasjonsmodellen kommer mer i forgrunnen, mens sentralstyringslinja er noe mer i bakgrunnen.

3.7. Stortingets endelig vedtak om ny struktur

3.7.1. Sentrale spørsmål

Det helt sentrale spørsmålet i denne siste fasen av hele reformprosessen er hvorfor Stortinget til slutt aksepterte en mellømløsning, enda det ved forrige korsvei, ved tilbakesendingen, hadde insistert på en etat. Kan man betrakte dette primært som en følge av godt politisk håndverk fra Høybråten eller politisk realisme fra Stortingets side, eller kanskje en kombinasjon av disse to faktorene? Hva kjennetegnet organisasjonstenkningen i innstillingen fra fagkomiteen og debatten i Stortinget om Regjeringens forslag om en mellømløsning?

3.7.3. Innstillingen fra Sosialkomiteen

Sosialkomiteen tilrådet i sin innstilling til Stortinget at man skulle støtte forslaget fra Regjeringen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning (Innst. S. nr. 198 – 2004–2005). En enstemmig komité var enig i at det forelå et reformbehov i arbeids- og velferdssektoren. Det ble påpekt at for mange brukere blir gående på passive stønader, og at mange brukere møter en fragmentert forvaltning. Komiteen mente at Regjeringens forslag om en organisatorisk reform var et viktig virkemiddel for å oppnå målet om en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk. Den påpekte at organiseringen i en statlig etat også ga muligheter for effektiviseringsgevinster, og ga muligheter for å styrke forholdet til bedrifter og næringsliv. Komiteen tilrådet i tillegg til Regjeringens forslag at Stortinget gjorde to vedtak som angikk tilstrekkelige ressurser til kompetansehevende tiltak og at det ble utarbeidet en plan for samlet kompetanseutvikling tilknyttet reformen og den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Komiteen påpekte i forlengelsen av dette at en så stor organisatorisk reform ville innebære store utfordringer, for eksempel mht. sammenslåing av to store etater med delvis ulik kultur, målsettinger og styringsverktøy, så det var nødvendig med betydelige ressurser til planlegging og gjennomføring.

Komiteens flertall, alle partiene unntatt FrP, støttet eksplisitt Regjeringens forslag om at ansvarsfordelingen mellom stat og kommune skulle opprettholdes i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen (Innst. S. nr. 198 – 2004–2005:8). Man mente at klare grunner talte for at det politiske ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken og folketrygdens pensjons- og stønadsordninger forble nasjonale. Komiteens medlemmer fra H, KrF og SP mente at det var riktig å beholde økonomisk sosialhjelp som en skjønnsbasert og behovsprøvd ytelse i kommunal regi. De mente at en eventuelt statlig overtakelse her ikke ville bidra til en helhetlig og individuelt tilpasset tjeneste for brukernes sammensatte behov, men skape samarbeidsutfordringer til andre kommunale tjenester. Fremskrittspartiet foreslo så alene at:

«Stortinget ber regjeringen ved innføring av en ny velferdsetat legge til grunn at Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten samles i en statlig etat med et samlokalisert velferdskontor i hver kommune i Norge. Etatens arbeidsområde og struktur lovfestes og eksisterende lovverk for sosialtjenester og kommunehelsetjenester harmoniseres i tråd med omleggingen (Innst. S. nr. 198 – 2004–2005:11).

Partiet var dermed alene om å følge opp en av to mulige varianter av den opprinnelige bestillingen fra Stortinget fra 2001, eller rettere, en streng fortolkning av denne bestillingen, mens resten av komiteen aksepterte en mellomløsning, dog med det trekket at SV i prinsippet også støttet tanken om en felles etat. FrP foreslo også at man skulle be Regjeringen om at den skulle informere Stortinget om arbeidet og planene til interimisorganisasjonen gjennom en redegjørelse fra statsråden, men fikk ikke de andre partiene med seg på dette.

Representantene fra AP, SV og SP understreket i komiteen at Regjeringen måtte sikre at lokal kunnskap om arbeidsliv og sysselsetting måtte bli en sentral del av den nye arbeids- og velferdsetatens servicetilbud (Innst. S. nr. 198 – 2004–2005:9). Disse

partiene mente at kommunens kunnskap og kompetanse om lokalt næringsliv måtte integreres i den nye etaten. SV påpekte at det var viktig at den nye etaten skulle samarbeid med og integrere den kommunale sosialtjenesten i forberedelsene til og gjennomføringen av reformen, slik at det sosialfaglige perspektivet i førstelinjen ble sikret. SP understreket at lokal kunnskap måtte utvikles og nyttes, og at ulike etater kunne utføre oppgaver for hverandre og at personalet ble brukt fleksibelt. SV og SP fremmet også forslag om en utredning av en ordning med garantert minsteinntekt som et alternativ til mange av de eksisterende trygdeordningene, noe man mente ville føre til redusert byråkrati og større trygghet og forutsigbarhet. FrP og SV ønsket at Regjeringen skulle foreslå innføring av nasjonale normer for økonomisk sosialhjelp som var nasjonalt finansiert, for å svekke lokal variasjon. De ønsket også at sosialhjelpen skulle være statlig finansiert.

Komiteens flertall, med unntak av Høyre, mente det var riktig å lovfeste samarbeidet mellom den nye statsetaten og kommunene med minimumskrav til lokale avtaler og til samlokalisering, og at alle kommuner skulle være sikret et velferdskontor. Mens et annet flertall, uten FrP, som var redd for store lokale variasjoner i tjenestetilbudet (Innst. S. nr. 198 – 2004–2005: 13), understreket betydningen av en rammeavtale med KS. Det ble også lagt vekt på lokal frihet til å organisere førstelinjen, men også økt samarbeid lokalt mellom stat og kommune.

3.7.4. Debatten i Stortinget

I debatten i Stortinget var det 14 talere som hadde ordet, og mange av disse var de samme som sto sentralt i debatten om SATS-meldingen. Sakens ordfører, Beate Heieren Hundhammer fra Høyre, la i sitt innlegg vekt på argumenter rundt reformen som primært organisatorisk og virkemiddel for å nå målet om en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk, at det var riktig å ha et fortsatt delt ansvar mellom stat og kommune, at reformen var brukerrettet, at reformen ville gi effektivitetsgevinster og samtidig ville den kreve mye ressurser og kompetanse. Hun mente at det ville vært en for stor oppgave fremme en organisatorisk reform og en virkemiddelreform samtidig, og mente at den organisatoriske ville ha en effekt på gjennomgangen av virkemidlene.

Britt Hildeng, som hadde stått sentralt over lang tid i arbeidet med reformspørsmålet i APs gruppe, understreket at spørsmålet om samordning mellom de tre etatene hadde en forhistorie tilbake til frikommuneprosjektene fra slutten av 80-tallet. Hun mente at forslaget fra Regjeringen var et langt skritt i retning av en enhetlig forvaltning på dette området. Hun var også opptatt av selve gjennomføringsprosessen og understreket at interimorganisasjonen måtte ha representanter fra begge de statlige etatene, samt at de ansattes organisasjoner måtte være med i endringsprosessene.

John Alvheim (FrP), lederen i komiteen, la i sitt innlegg vekt på forhistorien i saken, og at det var Stortinget som hadde bestilt og pålagt Regjeringen å utrede og fremlegge forslag om en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk. Han understreket også at Fremskrittspartiet var eneste parti som også ville innlemme kommunenes sosialtjeneste organisatorisk i reformen og ha et overordnet statlig finansielt ansvar.

Sigbjørn Molvik fra SV understreket at Regjeringens organisatoriske forslag var et viktig skritt på veien, men mente at man måtte arbeide videre med modeller for full sammenslåing. Han var skeptisk til for mye vekt på innsparinger og effektiviseringer i reformprosessen og la vekt på at reformen innebar ekstrakostnader. Videre understreket han at brukerne i det eksisterende system ikke bare ble kasteballer mellom ulike etater og «dører», men også mellom ulike offentlige ytelser, noe som ga bakgrunn til SVs forslag om å erstatte mange av ytelsene med en statlig garantert minsteytelse eller minsteinntekt. Han var også opptatt av at den felles førstelinjen måtte oppfylle krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasteballtendenser, og rask igangsetting av tiltak.

Åse Gunhild Woie Duesund (KrF) la vekt på koplingen mellom etableringen av et nytt arbeids- og sosialdepartement og den nye reformen. Hun påpekte også at den nye etaten skulle få ansvaret for pensjonsreformen. Hun la videre vekt på at partiet fortsatt støttet en kommunal sosialtjeneste, ikke minst av hensyn til samordningen med andre kommunale tjenester. Med hensyn til førstelinjetjenesten vektla hun at det måtte være et lokalt kontor som inviterte til brukermedvirkning og egenaktivitet. Det var viktig med en lett tilgjengelig dør, men tjenestene måtte også være felles og enhetlig, ikke bare samlokaliserte.

Statsråd Høybråten understreket først i sitt innlegg at Stortinget og fagkomiteen måtte gis honnør for engasjementet i saken over tid, og for at det hadde blitt lagt til viktige momenter i saken, som kompetanseaspektet. Han vektla at den brede politiske tilslutningen til innstillingen ga et solid politisk fundament for at reformen skulle lykkes. Han sa at det å rive ned organisatoriske skiller var en viktig forutsetning for at man skulle nå målet om flere i arbeid og intensivere arbeidet for mennesker med sammensatte behov, psykiske lidelser, nedsatt funksjonsevne og de som står langt unna arbeidsmarkedet. Han understreket at arbeids- og velferdsreformen var ledd i Regjeringens helhetlige strategi for et mer inkluderende samfunn og arbeidsliv, og at andre ledd i denne strategien var samarbeidet om et inkluderende arbeidsliv, forslag om ny arbeidsmiljølov, forslag om ny arbeidsmarkedslov, Regjeringens tiltak mot fattigdom, forslag om pensjonsreform og videreutvikling av stønader og tiltak som virkemidler i arbeids- og velferdspolitikken. Han understreket videre at et lokalt eierskap til lønningene var helt avgjørende for å lykkes med reformen og at de konkrete løsningene måtte variere. Han sa at det hadde vært et godt samarbeid med KS om den lokale delen av reformen. Høybråten understreket i replikkordskiftet at de ansattes organisasjoner var viktige for iverksettelsen av reformen og at de skulle involveres tett videre i interimisorganisasjonen og iverksettingen videre.

Bjarne Håkon Hanssen (AP) spurte i sitt innlegg om hvordan man i praksis greier å samordne arbeidet mellom den nye statlige etaten og den kommunale sosialtjenesten i forhold til den økonomiske sosialhjelpen som kommunene fortsatt hadde ansvaret for. Til dette svarte han selv:

«Jeg må si både for egen del og på vegne av mitt parti at vi har diskutert denne problemstillingen ganske grundig. Vi har sans for mye av det resonnementet, nemlig at man med dette systemet ikke har et enhetlig ansvar for økonomisk minstesikring. Men i Arbeiderpartiet vil vi i dag ikke fremme forslag som handler om at vi nå skal ta det skrittet at vi skal statliggjøre den økonomiske sosialhjelpen. Og hvorfor gjør vi ikke det, når vi da samtidig sier at vi har sans for mye av kritikken mot det forslaget som fremmes? Jo, grunnen til det er at vi tror det er veldig viktig at vi tar et skritt av gangen. Som mange har vært inne på i debatten, vi tar et langt skritt i riktig retning. Vi skal gjennom dagens vedtak gjennomføre en gigantisk omorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Som flere har vært inne på, vil alle landets kommuner bli berørt. Jeg tror noe av det farligste vi nå kan gjøre, er å undervurdere omfanget av den reformen vi skal gjennomføre. Det er ingen selvfølge at dette prosjektet vil bli vellykket. Det er veldig mye som skal komme på plass. Flere har vært inne på det, ulike kulturer skal trekke sammen, virkemidler skal endres, på område etter område skal kompetanse bygges ut. Det er viktig at vi nå, når vi vedtar en stor og omfattende reform, ikke gaper for høyt...»

Hanssen, den senere arbeids- og inkluderingsminister, gjør seg her til talsmann for en inkrementell reformstrategi, som samsvarer mye med Regjeringens. Viktigst, og mest politisk kontroversielt, er det imidlertid at han går svært langt i å antyde en vilje fra Arbeiderpartiet til å statliggjøre viktige deler av sosialtjenesten, et standpunkt altså SV prinsipielt og FrP praktisk støttet. Ballo fra SV påpekte dette i debatten, men støttet Hanssens skrittvis strategi, mens Nesvik fra FrP påpekte inkonsistensen mellom SATS-vedtaket i Stortinget i 2003 og flertallsinnstillingen to år senere, og mente at FrP var eneste parti som fulgte opp SATS-vedtaket.

I et sluttinnlegg sa statsråd Høybråten at førstelinjen skulle organiseres og virke etter en kombinasjon av en lovfesting av et felles arbeids- og velferdskontor, en felles front mot brukere, og samarbeidsavtaler hjemlet i en intensjonsavtale mellom Regjeringen og KS, og at det var en god praktisk løsning.

3.7.5. Respondentenes synspunkter

Respondentene er nærmest samstemte om at Høybråten gjennom et meget godt politisk fotarbeid sikret støtte for mellomløsningen. Han hadde personlig mange møter på Stortinget med sentrale aktører, og hans hjelpere og utsendinger holdt kontakt- og kommunikasjonslinjene åpne over tid. Mange aktører mener at nøkkelen til å lykkes lå i tett kontakt med AP, og siden AP etter en viss indre diskusjon ikke ønsket en statliggjøring av den økonomiske sosialhjelpen, så var støtten på Stortinget sikret. Derfor ble heller ikke dette noe politisk risikoprojekt for statsråden, siden løsningen var solid forankret. Det ble hans og KrFs reform og det var knyttet mye legitimitet og prestisje til det.

Hvorfor kunne Stortinget godta en løsning som ikke var en etat? Det enkle svaret på det var at det bare var FrP som ville statliggjøre alt, mens alle de andre partiene ikke ville røre ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, og da ga støtten til denne

konsensusløsning seg nærmest av seg selv. Det som også var viktig for Stortinget var at partnerskapsløsning var politisk populær og noe som man likte ut fra ulike interesser.

3.7.6. En analyse av denne siste fasen

Typisk nok hadde Høybråten den politiske regien av behandlingen i Stortinget denne gangen, noe som altså var helt motsatt av første gang med SATS-meldingen. Noen av respondentene påpeker at forskjellen var mellom politisk profesjonalitet og amatørskap. Regjeringen ved Høybråten styrte og fikk gjennomslag overfor Stortinget, i en mindretallsituasjon, mens det motsatte var tilfelle ved tilbakesendingen.

Et trekk ved denne siste fasen, dvs. Stortinget behandling av proposisjonen med en mellomløsning, var at det fremkom tydelig at det fra partiene og representantene på Stortinget ikke var noen dyp gjennomtenkning i forhold til bestillingen om en felles etat. Bortsett fra FrP og delvis SV, var det liten vilje til å presse Regjeringen på dette punktet. Flertallet aksepterte at et delt ansvar mellom stat og kommune var det politisk mulige, og som sådan representerte forslaget fra Regjeringen et justert virkelighetsbilde for Stortinget. Interessant nok ble dette ikke klargjort fra Stortinget i debatten etter SATS-meldingen, selv om det ble etterlyst klarhet fra statsråd og regjeringspartier. Noen vil kalle dette en unødvendig forsinkelse av reformen, mens andre vil kalle det en politisk modning. Selv om Høybråten høstet en politisk gevinst på vedtaket, ble det også på et vis en seier for opposisjonen, fordi Regjeringen hadde blitt presset til en mellomløsning, i hvert fall hvis man ser på den delte løsningen Regjeringen sto på lenge.

Den hierarkiske styringen av prosessen blir altså basert hos Regjeringen generelt og Høybråten spesielt, og ikke i Stortinget, i den siste fasen av prosessen. Samtidig innebærer løsningen som velges et kompromiss, så forhandlingstrekkene er tydelige. Kulturelt kan man si at det er Regjeringen, administrativ ledelse og faglig ekspertise som det meste av prosessen står for sti-avhengigheten, i den forstand at den historisk oppdelingen i forvaltningsstrukturen anses som den beste. Mellomløsningen innebærer et markert kulturelt brudd og begynnelsen på en ny 'kulturell sti', både for trykdeetaten og Aetat, men også mht. det lokale partnerskapet. Symbolene i denne vedtaksfasen er knyttet til at mellomløsningen både kan ses som en gevinst for Regjeringen ved Høybråten og for Stortinget.

4. En avsluttende analyse og diskusjon ut fra perspektivene

4.1. Instrumentell styring og tenkning?

Hvis man tar det utgangspunktet i det hierarkiske idealet om at det er Regjeringens og den politiske ledelse i berørte departement som skal og bør stå for reformer og reorganiseringer i sentralforvaltningen eller på lavere forvaltningsnivå, så viser NAV-prosessen tydelige avvik fra dette idealet, men også et samsvar i den avgjørende fasen av prosessen. Selve startskuddet for reformprosessen skjer gjennom Stortingets vedtak om å be om utredning om en arbeids- og velferdsetat i 2001. Gjennom dette kan man si at Regjeringen ble bundet opp, en binding den senere prøvde å frigjøre seg fra. Denne inngripen fra Stortinget, av noen sett på som et forsøk på «Storingsregjereri» (jf. Hernes og Nergaard 1990), ble ikke møtt av mye imøtekommenhet fra Regjeringen og de relevante departement. I SATS-fasen kom man altså tilbake med et forslag som innebar en liten endring av den daværende strukturen, noe Stortinget avviste. Dette ga både Regjeringen et alvorlig politisk prestisjenederlag og undergravet dens hierarkiske styring av organisasjonsutformingen av velferdsforvaltningen. Etter Rattsø-utvalgets innstilling skjedde det en form for politisk antesipering og tilpasning ved at Regjeringen foreslo et kompromiss og mellomløsning. Dette ga samtidig politisk ledelse tilbake initiativet i saken og styrket den hierarkiske styringen av reformen.

Hva er hovedgrunnene til at Regjeringen og politisk ledelse i relevante departement stilte seg slik at de kom inn i en politisk tautrekking med Stortinget, noe som både innebar først politisk tap og senere gevinst? For det første så kom den i en defensiv posisjon gjennom Stortinget initiativ. For det andre er det mye som tyder på at den politiske ledelsen ikke helt visste hva den skulle gjøre i den første fasen. Etter at statsråd Schou opprinnelig sa at hun med entusiasme skulle utrede en etat, kjølnet denne dels på grunn av tautrekking i Regjeringen, men også fordi administrative ledelse og interne eksperter, samt eksperter fra andre departement og utenfra, sa at en en-etatsløsning ikke var den beste. Regjeringen gikk så på et nederlag etter SATS-meldingen fordi de relevante statsråder verken klarte å stå i mot det administrative og ekspertbaserte presset for en delt løsning, og ikke minst fordi de ikke hadde nok erfaring til å løse en annen løsning igjennom, enn si innse at de ikke kunne komme til Stortinget med noe så langt fra bestillingen.

For det tredje innledes Rattsø-fasen, kanskje noe overraskende, med at Regjeringen ikke la om kursen, men fremdeles valgte en konfronterende stil. Dette vises gjennom et åpen mandat for Rattsø-utvalget og en åpenbar vilje politisk og administrativt til å gjøre nok et forsøk, grundigere denne gangen, for å overbevise Stortinget om at

en fortsatt delt løsning er den beste. Så i siste fase grep Høybråten inn og foreslo en kompromissløsning, en løsning han fikk vedtatt gjennom et godt politisk fotarbeid, noe som hjelpes frem av at handlingsbetingelsene var blitt bedre. Oppsummert så fikk Stortinget en klar innflytelse på den endelige løsningen, noe som komparativ er ganske uvanlig, en løsning Høybråten maktet å score politisk gevinst på, noe som gjenopprettet noe av den tradisjonelle hierarkiske autoriteten politisk ledelse pleier å ha i slike prosesser. Ganske uvanlig sett i et historisk lys, så ble administrativ ledelse og ekspertene i departementene stående en del på sidelinjen i prosessen, og måtte omstille seg brått i kritiske faser. Det kommer av at den, sett i forhold til Stortinget og egen politiske ledelse, dels var delt i sine synspunkter, dels mente andre løsninger enn en en-etatsløsning var bedre, støttet av ekstern ekspertise, men også at det ikke ble vist stor følsomhet overfor Stortingets ønsker i saken.

Er så de ulike aktørene i prosessen preget av en klar organisasjonstenkning? Generelt synes dette ikke å være tilfelle, og en indikasjon på dette er at det ut fra de samme generelle målene ble argumentert for mange ulike organisatoriske løsninger, uten at argumentasjonen var særlig dyp. Hvis man ser på politisk ledelse i departementene som er involvert, så virket SATS-fasen preget av usikkerhet og uenighet om hvilke løsninger man skulle gå for, og av avhengighet av administrativ ledelse. Når Høybråten tok et politisk grep og ikke på tvers av sitt eget forvaltningsapparat, så fremmes det tilsynelatende noen klarere løsninger, men begrunnelsen for disse var på et relativt generelt plan. Intuitivt kan man si at problemene med kasterbatter, fragmentering og manglende koordinering, antakelig lar seg lettere håndtere med den kompromissløsning som ble foreslått, både mht. sammenslåing av trygd og arbeid, men også mht. de lokale partnerskapsløsningene, men organisasjonstenkningen omkring dette var ikke dyp og overbevisende mht. til hvordan forventede effekter potensielt kunne hemmes av ulike faktorer, som ulike strukturer og kulturer i berørte etater som skulle slås sammen og/eller samarbeide. Man kan imidlertid også fremheve at partnerskapsløsningen var ny og innovativ, og at det ikke var lett å ha klare formeninger om hvordan den ville virke.

Det administrative lederskapet og de som utredet ny organisasjonsstruktur i departementene hadde en konsistent linje i prosessen, fordi de stort sett hele tiden sto for en delt løsning. Denne løsningen kan man vel i moderne språkdrakt si var litt inspirert av en form for NPM-tenkning, dvs. man mente at en struktur med klarere roller og klar ansvarsfordeling var den beste. Det som var haken ved denne løsningen var at Stortinget hadde definert noen mål og særlig premisser for en ny struktur, som man i svært liten grad ønsket å gå inn på. Selv om man hadde støtte fra ekspertene, i den interne utredningen og i Rattsø-utvalget, for sin tenkning, så ble det jo klart ganske tidlig at dette ville ikke Stortinget akseptere. Så for noen ble det litt av et mysterium hvorfor ikke administrativ ledelse var mer tilpassningsdyktig til de politiske omgivelsene. Dette spørsmålet har to sider. På den ene side kan man si at administrativ ledelse har et ansvar for å forberede sakene for egen politisk ledelse på en slik måte at relasjonen til Stortinget ivaretas, dvs. man kunne på flere ulike tidspunkt gitt råd om

en løsning som Stortinget kunne akseptere. På den annen side er administrativ ledelse avhengig av signaler og vedtak fra politisk ledelse, og når denne var usikker, i splid med seg selv eller lite tilpasningsdyktig til Stortinget, så gjorde det ikke situasjonen lett for administrativ ledelse.

Når Stortinget tok sitt initiativ er det lite som tyder på at det lå noen skarp organisasjonstenkning bak. Det ble formulert generelle ønsker om å gjøre noe med kasteballene og få til en dør, uten at det tilsynelatende var et veldig solid empirisk grunnlag for dette. Så kjernen i initiativet ble å gjøre noe for bedre samordning, og her hadde ulike partier både ulike problemoppfatninger og løsningsforslag, og da passet det bra med et generelt og løst initiativ. Dette hjalp samtidig ikke Regjeringen så mye, men her virket særlig opposisjonen på Stortinget ikke å ha mye interesse av å hjelpe Regjeringen, noe som også fremkom da saken ble sendt tilbake. Det ble ikke gitt ytterligere holdepunkter for hvordan Regjeringen skulle løse saken, noe som representerer en ikke uventet politisk kynisme fra opposisjonen. Så en potensiell løsning tidlig i prosessen var kanskje ikke så langt unna, men forble uforløst av en kombinasjon av et dårlig politisk håndverk fra politisk ledelse i berørte departement, manglende gjennomtenkning av saken av flere aktører, og manglende politiske vilje fra opposisjonen på Stortinget.

NAV-prosessen svinger fra å være preget av delt kontroll og svak organisasjonstenkning i første fase (SATS), til sterkere hierarkisk politisk kontroll og noe tydeligere organisasjonstenkning i andre fase. Den første fasen reflekterer de vanskelige handlingsbetingelsene en mindretallsregjering har, men viser overraskende liten kompromissvilje fra Regjeringen gitt situasjonen den sto i. Når Regjeringen i den neste fasen økte sin kontroll og innflytelse, skyldtes dette at statsråd Høybråten spilte på et sett av handlingsbetingelser som var mer fordelaktige og bevisst søkte et kompromiss. Han var med å utvirke opprettelsen av Arbeids- og sosialdepartementet, som ble en viktig organisatorisk bakteppe og betingelse for NAV-reformen. Han utvirket dessuten en hybridløsning som både kunne selges innad i regjeringen som en balansert løsning og som han også visste var moden og hadde politisk støtte i Stortinget.

Denne rapporten har konsentrert seg om de sentrale politiske, administrative (relevante departement) og faglige aktørene, mens andre aktører som Aetat, Rikstrygdeverket og KS har fått relativt mindre oppmerksomhet.⁴ Disse aktørenes rolle og betydning i forhandlingsprosessene synes å ha vært relativt mindre viktig frem til Høybråten ønsket en kompromissløsning, og deres betydning økte generelt deretter, fordi de utgjorde en viktig basis for kompromissforslaget og de grepene som ble foretatt. I SATS-fasen og i Rattsø-utvalget syntes Aetats synspunkter om en delt løsning å ha stått sterkt, mens Rikstrygdeverket og KS sine interesser ble viktige i det kompromisset Høybråten utvirket.

4.2. Kulturelle tradisjoner og normers betydning

På hvilken måte og i hvilken grad kan man si at kulturelle forhold spilte en rolle i NAV-prosessen 2001–2005? I hvilken grad var ulike aktører preget av de historiske tradisjonene og sti-avhengigheten (jf. Krasner 1988, Selznick 1957)? Interessant nok, og kanskje ikke helt typisk, var Stortinget gjennom sitt initiativ preget av et ønske om å revurdere tradisjonelle måter å organisere arbeids- og velferdsforvaltningen på, dvs. de ville gå en ny kulturell sti. Grunnene til dette synes å være en form for «bottom-up»-prosesser, dvs. Stortinget fikk i økende grad henvendelser over tid fra ulike brukere, brukerorganisasjoner, ansatte og ansattes organisasjoner om at det var til dels betydelige problemer med den eksisterende strukturen og at den måtte endres i retning av mer samordning. Selv om ikke initiativet fra Stortinget var særlig spesifikt, viser dette uansett et ønske om å endre på tradisjonene for organiseringen av disse tre sektorene.

Regjeringen og politisk ledelse i de relevante departementene syntes ikke i utgangspunktet å være særlig innstilt på å gjøre særlige endringer i den eksisterende strukturen og kulturen, dvs. de var åpenbart ganske tradisjonstro. Dette var i betydelig grad påvirket av det administrative apparatet og dets ledere som ikke ønsket endringer i særlig grad, selv om det var en del intern uenighet om dette. Når Høybråten frontet reformen kan man kanskje si at det også var noe uvanlig sett i et både komparativt og historisk lys. Han brøt med en 'historisk sti' på et kritisk tidspunkt eller ved en korsvei, for å få gjennomført reformen (jf. Baumgartner og Jones 1993, Kingdon 1984). En aktiv politisk ledelse, i siste fase, og en mer passiv administrativ ledelse kan kanskje synes litt paradoksalt ut fra funn om administrativt lederskap og reformer. I en stor undersøkelse av mottakelsen av NPM under Bondevik I-regjeringen kommer det frem at administrativ ledelse, da representert ved departementsrådene, var betydelig mer innstilt på og til dels pådrivere for å innføre NPM-relaterte reformer i sentralforvaltningen (Christensen og Lægread 2002). Politisk ledelse var åpenbare tradisjonister, mens administrative ledere var «modifiserte modernister».

I denne rapporten er det ikke analysert nærmere de prosessene som foregikk i de berørte etater og som ledet til deres standpunkter til reformen. Det man kan konstatere er at trygdeetaten var positiv til det endelige forslaget om sammenslåing, mens Aetat var skeptisk, noe som kan synes paradoksalt ut fra en oppfatning hos flere av respondentene om trygdeetaten som tradisjonell og stiv og Aetat som moderne. Men man kan kanskje resonnerer som så at en grunn til at trygdeetaten ønsket omstilling var at den følte seg «truet» og var usikker på sin fremtidige eksistens, noe flere respondenter nevner, og at man heller ønsket aktivt å være med å forme den nye reformen. Så trussel mot egne tradisjoner møtes av aktive handlinger. Men respondentene er også enige i at etter at reformen ble vedtatt, eller det var klart at den skulle bli det, så var Aetat mest aktive mht. å prege den nye organisasjonen med elementer fra sin struktur, dvs. de var mer opptatt av å forlenge sin sti, som kanskje var mer moderne enn tradisjonell siden etaten hadde vært gjennom mange omstillinger.

Men det kan også argumenteres motsatt mht. trygdeetatens rolle, dvs. at den ønsket

seg en sammenslått etat, fordi det kunne styrke den ytterligere. Trygdeetaten hadde styrket seg gjennom ansvaret for bedriftsretta sykefraværs- og attføringsarbeid i kjølvannet av Sandman-utvalget, og hadde fått en sentral rolle i utforming og oppfølgingen av IA-avtalen, mens Aetat hadde fått mer kritikk og var litt preget av krise i forbindelse med Hanisch avgang.

Det vi altså kan konstatere er at det er et relativt komplekst mønster mht. i hvilke grad de ulike, sentrale aktørene argumenterer ut fra historiske tradisjoner eller ikke mht. sine standpunkter til reformen. Det er heller ikke klart om for eksempel de som argumenterer for den bestående strukturen gjør det ut fra instrumentelt-rasjonelle grunner eller ut fra tradisjoner. Ut fra Kaufman (1976) kan man også argumentere for at en struktur som har bestått over lang tid vil ha vist sin overlevelsessevne og har bygd inn betydelig «institusjonell intelligens».

Kultur kommer frem i debatten om NAV-reformene i de ulike fasene, først og fremst gjennom en bekymring hos flere aktører om hvordan kulturer skal kunne smeltes sammen. Det gjelder både sammenslåingen av trygdeetaten og Aetat, som beskrives å ha temmelig forskjellige tradisjoner mht. oppgaver og profesjonell kompetanse, men også det lokale partnerskapet for den kulturelle kompleksiteten øker ytterligere gjennom at sosialetatens kulturelle tradisjoner og profesjonelle normer bringes inn. Et overordnet spørsmål som stilles av flere er om man klarer å integrere og etablere en ny NAV-identitet eller -kultur.

4.3. Myte-elementer i prosessen

Da hele NAV-prosessen startet med Stortingets ønske om å etablere en etat, bandt det opp prosessen videre i sterk grad. Et sentralt aspekt av dette er det instrumentelt-strukturelle, som er blitt drøftet, men et annet er det symbolske. Allerede tidlig fikk konseptet «en etat» og underkonseptene «kasteballer» og «en dør» nærmest en form for mytisk status. Det som ofte kjennetegner en myte er at det faktisk innholdet i et konsept eller en reform er relativt løst, uklart og diskutabelt, noe som gir fleksibilitet, men også at man kan knytte positive verdier til det, dvs. gjøre det til noe ønskelig (Meyer og Rowan 1977). Alle de tre konseptene hadde disse egenskapene. «En etat» kunne bety flere ting mht. ansvar (stat/kommune), omfang og nivå dette skulle skje på, og Stortinget bidro ikke til å innsnevre betydningen, slik at Regjeringen kunne ha flere holdepunkter for sine utredninger. Dessuten kunne begrepet lett knyttes til noe positivt, dvs. hittil hadde det vært en fragmentert struktur, men nå trengte man mer koordinering. «Kasteballer» var det få som kunne si var positivt, men det var positivt å gjøre noe med det, og begrepet var samtidig så vidt uklart at det ikke var godt å si hvor omfattende fenomenet var. Det kunne også lett få normativ forrang fremfor andre argument om at det kanskje var et mer avgrenset fenomen som ikke burde lede til en for omfattende reform. «En dør» ga håp om både effektivisering og bedre service, selv om det ikke ble sagt mye om hvordan dette kunne skje, for eksempel mht. hvordan det skulle organiseres bak døren.

Et annet begrep som kom mer i forgrunnen senere i prosessen var «partnerskap» eller «lokalt partnerskap». Dette oppnådde også en form for mytestatus. Det var relativt lett å knytte noe positivt til det, fordi det indikerte samarbeid og noe som var moderne, uten at det var helt klart hva det innebar. Allikevel kan man si at dette begrepet fungerte på en noe annen måte enn begrepene en etat, kasteballer og en dør. For det første var det noe mer konkret, fordi det ble knyttet opp mot et sett av rammebetingelser og spesifiseringer for førstelinjetjenesten i form av at det var lovfestet og innebar en minimumsløsning, men også frihet mht. lederskapsmodell og hvilke tjenester som skulle legges inn. Begrepet favnet da et kompromiss som gjorde at det ble politisk populært og ble støttet av de fleste aktører og deres interesser, inkludert KS, som bidro med vesentlig legitimering. Derimot var de andre tre begrepene mer vide og spenningsfylte, særlig «en etat», noe som bidro til konflikter og at prosessen tok lengre tid, blant annet gjennom tilbakesendelsen.

5. Prosessen, strukturen og veien videre

Hvis man vender tilbake til noen av de grunnleggende strukturelle trekkene ved gammel og ny struktur, kan man si at ny struktur innebærer en klar endring mht. horisontal spesialisering, i retning av post-NPM trekk som økt koordinering og samarbeid (Christensen, Lie og Læg Reid 2007). Etableringen av Arbeids- og sosialdepartementet, og senere Arbeids- og inkluderingsdepartementet innebærer en markert inter-organisatorisk, horisontal despesialisering (jf. Egeberg 2003). Det samme gjør sammenslåingen av trygdeetaten og Aetat. Dette utgjør samlet den største sammenslåingen og strømlinjeformingen i norsk sentralforvaltning noen gang. Med hensyn til den vertikale spesialiseringen er spørsmålet mer åpent mht. hvilke vei reformen totalt sett vipper. NAV-direktoratet sentralt, med blant annet NDU tilknyttet, innebærer en potensiell sterk sentralenhet, men betydningen av fylkesnivået og ikke minst de lokale arbeids- og velferdskontorenes betydning kan balansere denne innflytelsen.

NAV-prosessen er primært en prosess som omhandler valg av rammemodell for organiseringen av arbeids- og velferdsetaten. Vår hovedkonklusjon er at denne prosessen ikke er preget av noen klar organisasjonstenkning mht. hvorfor man velger den ene eller andre organisasjonsløsning. Typisk i så henseende er at de generelle målene for reformen står fast, men man i ulike faser av prosessen faller ned på vidt forskjellige organisasjonsløsninger som skal virkeliggjøre disse målene, uten at dette synes å bekymre flere av de sentrale aktørene. Nå kan man jo ofte si at det uklare er ment å være uklart, fordi det demper konflikter og åpner for ulike fortolkninger i tråd med en kompromissorientert norsk tradisjon. I NAV-prosessen er det imidlertid verdt å merke seg at denne uklarheten var negativ i SATS-fasen, hvor de ulike aktørene ikke fant sammen og forhandlingstrekk ble hemmende på den hierarkiske styringen, men bidro til en endelig løsning i den andre fasen, hvor kompromissløsningen kunne tilfredsstillende mange ulike interesser og den hierarkiske styringen fra statsråden kunne fremmes av forhandlingstrekkene.

Den relativt løse koplingen mellom mål og midler i NAV-prosessen, for ikke å si mht. antatte effekter, er ikke noe unikt i nyere reformhistorie i Norge. Det har snarere blitt regelen at omfattende reformer har noen standardmål, som økt effektivitet og brukerorientering, samt et mål eller to som er mer reform- og sektor-spesifikt, og så presenteres det en preferert løsning eller en rekke modeller hvor det er relativt uklart hvorfor man velger den modellen man gjør. Et eksempel på en svakt begrunnet hovedmodell er tilsynsreformen under Norman (Hommen 2003), mens man i sykehusreformen utredet en rekke modeller på noe uklart grunnlag, noe likt NAV-reformen. Ser man ut i verden ble NPM opprinnelig laget i New Zealand basert på en rekke, til

dels inkonsistente typer økonomiske teorier med svakt utviklet strukturtenkning. Som Boston et al. (1996) påpeker, var det en relativt løs kopling mellom de strukturelle løsninger som ble valgt og de underliggende teorier, dvs. at flere andre løsninger kunne vært like plausible.

Nå er det imidlertid ofte slik at veien videre etter vedtak om store reformer er preget av en spesifisering av den valgte organisasjonsmodellen, noe som kan innebære at svak organisasjonstenkning tidligere i prosessen kan ha relativt mindre betydning. Gjennom operasjonaliseringen og spesifiseringen vil de opprinnelige målene med en reform tydeligere bli spesifisert og eventuelt virkeliggjort. Det er jo dette som potensielt er tilfelle i NAV-reformen. Først laget man NAV-interim, med primæroppgave å lage det sentrale NAV-direktoratets interne struktur, men også den regionale og lokale organisasjonen. Så ruller man gradvis ut de lokale arbeids- og velferdskontorene og høster erfaringer med disse. Utfordringene i dette blir jo at reformen er strukturell og kulturell kompleks, og det kan være vanskelig å si hvilke elementer som er avgjørende for å realisere hovedmålene i reformen. Lokalt har man den fordel at mangfoldet gjør at det er lettere å vurdere hva som er vellykkede former for organisering, mens det for NAV-direktoratet er dette vanskeligere.

Det ble innledningsvis skissert noen grunner til reform og reorganisering i det offentlige. Hvilken relevans har så disse i forhold til NAV-prosessen. For det første kan en reform ses på som en nødvendighet, ut fra generelle kontekstuelle grunner. Det er Stortinget som lenge legemliggjør denne grunnen gjennom sitt initiativ og insistering om en enetatsløsning. I siste fase er delvis Høybråtens argumentasjon preget av dette. For det andre er en reform en mulighet for politisk og administrativ ledelse til å realisere offentlige mål gjennom bevisst organisasjonsutforming. Det er i særlig grad Høybråten som i siste fase ser en slik mulighet. For det tredje kan en reform ses på som en trussel. Aetat, som var skeptisk til en felles løsning, kan ha oppfattet reformen slik, likedan politisk ledelse i begynnelsen av prosessen og administrativ ledelse i berørte departementer i store deler av prosessen. Fra forskerhold var det også innslag av slike tendenser. Fra flere av disse aktørene ble det også advart mot omkostningene ved en slik omfattende reform. For det fjerde kan en reform brukes til fortolkning og meningsdannelse, noe Stortinget benyttet seg mye av, både mht. prosedyre og innhold i prosessen. Høybråten spilte også bevisst på slike strenger. For det femte kan en reform brukes til en påkopling av andre prosesser og løsninger som man ønsker å påvirke. Dette trekket var kanskje ikke så tydelig i NAV-prosessen, men denne reformen ble sett som en i en lang rekke reformer Regjeringen gjerne ville bli assosiert med.

Referanser

- Allison, G. T. (1971) *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown.
- Baumgartner, F. and B. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- B. innst. S. nr. 11 (2001–2002) *Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Sosial- og helsedepartementet*. Oslo: Stortinget.
- Boston, J. , J. Martin, J. Pallot and P. Walsh (1996) *Public Management: The New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Brunsson, N. (1989) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: Wiley.
- Brunsson, N. and J. P. Olsen (1993) *The Reforming Organization*. London and New York: Routledge.
- Christensen, T. (1991) *Virksomhetsplanlegging – myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: TANO.
- Christensen, T. (1994) *Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering av den sentrale helseforvaltningen*. Oslo: TANO.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (1998) «Administrative Reform Policy: The Case of Norway.» *International Review of Administrative Sciences*, 64: 457–475.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2001) *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002) *Reform og lederskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. and P. Læg Reid (2007) *Transcending New Public Management*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. , A. Lie and P. Læg Reid (2007) «Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?» In T. Christensen and P. Læg Reid, (eds.) *Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. , P. Læg Reid, P. G. Roness og K. A. Røvik (2004) *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. , P. Læg Reid og H. R. Zuna (2001) «Profesjonspluralisme, statsmodeller og forvaltningsatferd.» I B. S. Tranøy og Ø. Østerud (eds.), *Den fragmenterte staten*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Cyert, R. M. and J. G. March (1963) *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall.
- Dahl, R. A. and C. E. Lindblom (1953) *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.

- Downs, G. W. and P. D. Larkey (1986) *The Search for Government Efficiency. From Hubris to Helplessness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Egeberg, M. (1984) *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/Tanum-Norli.
- Egeberg, M. (ed.) (1989) *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (2003) «How bureaucratic structure matters: An Organizational Perspective,» In B. G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Goodsell, C. (1977) «Bureaucratic Manipulation of Physical Symbols: An Empirical Study.» *American Journal of Political Science*, 21 (1): 79–91.
- Gulick, L. (1937) «Notes on the Theory on Organizations. With Special Reference to Government.» In L. Gulick and L. Urwin (eds.), *Papers on the Science of Administration*. New York: A. M. Kelley.
- Haugneland, Ø. (2006) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Masteroppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Hernes, G. og K. Nergaard (1990) *Oss i mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting – Regjering*. Oslo: FAFO.
- Hommen, K. O. (2003) *Tilsynspolitikk i Norge: Utflytting og autonomi*. Rapport no 17. Bergen: The Rokkansenteret.
- Hood, C. and M. Jackson (1991) *Administrative Argument*. Aldershot: Dartmouth.
- Innst. S. nr. 189 (2002–2003) Innstilling til Stortinget fra Sosialkomiteen. *Innstilling fra Sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005) Innstilling til Stortinget fra Sosialkomiteen. *Innstilling fra Sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Jacobsen, D. I. (1989) «Effekter av forvaltningens fysiske organisering på beslutningsatferden.» I M. Egeberg (red.) (1989). *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Kaufman, H. A. (1976) *Are Governmental Organizations Immortal?* Washington D. C. : Brookings.
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Krasner, S. D. (1988) «Sovereignty. An Institutional Perspective.» *Comparative Political Studies*, 21 (1), April 1988:66–94.
- Kruuse-Meyer, T. (2005) *SATS-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåingen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Hovedoppgave. Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Lien, S. og J. K. Fremstad (1989) «Organisering av organisasjonsendring.» I M. Egeberg

- (red.) (1989). *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap*. Oslo: TANO.
- Læg Reid, P. og J. P. Olsen (1978) *Byråkrati og beslutninger*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. (1981) «Decisions in Organizations and Theories of Choice.» In A. H. Van de Ven and W. F. Joyce (eds.), *Perspectives on Organization Design and Behavior*. New York: John Wiley & Sons.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1976) *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1983) «Organizing Political Life. What Administrative Reorganization Tells Us About Government.» *American Political Science Review*, 77: 281–297.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, J. W. and B. Rowan (1977) «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.» *American Journal of Sociology*, 83 (September): 340–363.
- Mosher, F. (ed.) (1967) *Governmental Reorganizations*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company.
- Norman, V. (2002) *Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor*. Redegjørelse for Stortinget 24. 1. 02.
- NOU 1986:4. *Samordning i helse- og sosialtjenesten*. Sosialdepartementet.
- NOU 1990:16. *Økonomisk sosialhjelp*. Sosial- og helsedepartementet.
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver (Rattsø-utvalget)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Olsen, J. P. (1978) «Folkestyre, byråkrati og korporativisme.» I J. P. Olsen (ed.), *Politisk organisering*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olsen, J. P. (1992) «Analyzing Institutional Dynamics.» *Staatwissenschaften und Staatspraxis*, 2: 247–271.
- Pedersen, J. -T. (1992) *Vanntette skott eller åpne dører. Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, J. -T. (1996) *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Pfeffer, J. (1983) «Organizational Demography». I L. L. Cummings og B. M. Staw, red. *Research in Organizational Behavior*, volum 5. JAI Press.
- Pollitt, C. (1984) *Manipulating the Machine. Changing the Pattern of Ministerial Departments, 1960–83*. London: George Allen & Unwin.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2. edition.
- Roness, P. G. (1995) *Stortinget som organisator. Folkevaldes medverknad ved organiseringa av den norske sentraladministrasjonen 1946–1993*. Oslo: TANO.
- Roness, P. G. (1997) *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, P. G. (1999) «Sentral politiledelse i Norge: Direktorats- eller departementsmodell?» I P. Læg Reid og O. K. Pedersen (red.), *Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Røvik, K. A. (1998) *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. A. (2007) *Trender og Translasjoner. Ideer som former det 21. århundres organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schattschneider, E. E. (1960) *The Semisovereign People*. Illinois. The Dryden Press.
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Sem-erklæringen (2001) *Politisk grunnlag for en Samarbeidsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre*. Framforhandlet på Sem gjestegård, Asker, 2. Til 8. oktober 2001.
- Sosialdemokratisk rettferdighet (2002) *Sosialdemokratisk rettferdighet*. Innstilling fra Det norske Arbeiderpartis Arbeidsgruppe for sosial rettferdighet, 8. mai 2002. St. forhandl. 12. des. 2001:933–934.
- St. meld. nr. 39 (1991–1992) *Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon (Attføringsmeldingen)*. Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St. meld. nr. 35 (1994–1995) *Velferdsmeldingen*. Sosial- og helsedepartementet.
- St. meld. Nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten (SATS-meldingen)*. Sosialdepartementet.
- St. prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Wærness, M. (1990) «Treårsbudgetering som rationalisering.» I N. Brunsson and J. P. Olsen (eds.), *Makten att reformera*. Stockholm: Carlssons.

Oversikt over respondenter

Informant	Institusjon	Nærmere om institusjonstilknytning	Stilling	Dato
Tom Rådahl	AID		Assisterende departementsråd	19. okt. ,2007
Rune Solberg	AID		Ekspedisjonssjef, Arbeidsmarkedsavdelingen	1. nov. ,2007
Per Jacob Tehel	AID		Rådgiver	24. okt. ,2007
Odd Helge Askevold	AID		Avd. dir.	30. nov. ,2007
Dagfinn Hanssen	AID		Avd. dir. , Velferdspolitisk Avdeling	24.okt. ,2007
Bjørn Dølvik	AID		Rådgiver	2. nov. ,2007
Bjarne Håkon Hanssen	AID		Statsråd	31. okt. ,2007
Ellen Seip	AID		Departementsråd	31. okt. ,2007
Lars Wilhelmson	AID		Direktør	3. des. ,2007
Laila Gustavsen	AID		Statssekretær	3. des. ,2007
Tone Mørk	NAV	Spesialenheter	Direktør	25. okt,2007
Yngvar Åsholt	NAV	Fylkesledd	Direktør	26. okt,2007
Hilde Olsen	NAV	Pensjon og ytelser	Direktør	29. okt,2007
Jørn Johansen	NAV	Økonomi, stab	Leder	31. okt,2007
Torgeir Hernes	NAV	Arbeid og Aktivitet, Tjenester ved NAV-kontor og brukernære spesialenheter	Seksjonssjef, fungerende	01. og 09. nov, 2007
Katrine Høysæter Larsen	NAV	Prosjektstilling i endringsprogrammet		02. nov,2007
Terje Andre Olsen	NAV	Drift og utvikling (NDU), System og prosjekt	Avdelingsdirektør	02. nov,2007
Erik Oftedal	NAV	Arbeid og Aktivitet	Direktør	05. nov,2007
Inger Helene Spangen	NAV	Arbeid og Aktivitet, Resultatoppfølging og analyse	Seksjonssjef	05. nov,2007
Grethe Øvre	NAV	Pensjon og ytelser, Resultatoppfølging og analyse	Seksjonssjef	06. nov,2007
Tone F. Nordenborg	NAV	Drift og utvikling (NDU), Administrative tjenester	Avdelingsdirektør	06. nov,2007
Gunnar Horn	NAV	IKT, stab	Leder	06. nov,2007
Per O. Fjell	NAV	Drift og utvikling (NDU), Anskaffelser og økonomi	Avdelingsdirektør	08. nov,2007
Nanna Stender	NAV	Drift og utvikling (NDU)	Direktør	09. nov,2007
Tor Saglie	NAV		Direktør	16. nov,2007
Anita Mølmesdal Sivertsen	NAV	Pensjon og ytelser, Familie og Pensjon	Seksjonssjef	11. des,2007
Trond Bjerke	NAV	Økonomi stab, virksomhetsstyring	Seksjonssjef	13. des,2007
Kristian Heyerdahl	NAV	Arbeid og Aktivitet, Midlertidig inntektssikring	Seksjonssjef, fung.	18. des,2007
Sven Ove Svensson	NAV	Drift og utvikling (NDU), Fag drift og utvikling	Avdelingsdirektør	16. jan,2008
Martin Apenes	NAV	Kommunikasjon, stab	Leder	18. jan,2008

Tron Helgaker	NAV	Arbeid og Aktivitet, Arbeidsmarkedstiltak og hjelpemidler	Seksjonssjef	21. jan,2008
Nina Aulie	NAV	NAV Endringsprogrammet	Prosjektleder	06. feb,2008
Johan Wroldsen	NAV	HR, stab	Leder	29. feb,2008
Arild Sundberg	Oslo kommune		Tidligere trygdedirektør	26. okt,2007
Inger Johanne Stokke	Posten		Tidligere arbeidsdirektør	14. nov,2007
Magne Hustad	KS		Rådgiver	11. des,2007
Lise Christoffersen	Stortinget		Arbeiderpartiet	12. des,2007
Bjørn Gudbjørgsrud	KS		Direktør	12. des,2007
Steinar Lie	Forsvarsbygg		Tidl. konsulent NAV interim	12. des,2007
Britt Hildeng	Stortinget		Arbeiderpartiet	14. des,2007
Ingjerd Schou	Helse Sør-Øst		Høyre, tidl. sosialminister	18. des,2007
Dagfinn Høybråten	Stortinget		Krf. ,tidligere ASD-minister	14. jan,2008
Karin Andersen	Stortinget		SV	06. mars,2008

Noter

- ¹ Det synes å være ulike syn på om dette spørsmålet ble drøftet i det hele tatt, slik Kruuse-Meyer konkluderer ut fra sitt intervjumateriale. En alternativ fortolkning synes å være at det var gitt fra begynnelsen at det skulle bli en melding, slik at dette ikke var noe å diskutere.
- ² Utvalget besto i tillegg til Rattsø av Ann-Helen Bay, Tom Colbjørnsen, Arnhild Danielsen, Kåre Hagen, Alf Erling Risa og Gunvor Strømsheim.
- ³ I forbindelse med St.meld.nr.14 (2002-2003) hadde dette spørsmålet blitt utredet, og dette arbeidet ble så gjort kjent for utvalget.
- ⁴ Når det gjelder Aetat og Rikstrygdeverket, vil deres rolle blant annet bli drøftet i en rapport om arbeidstakerorganisasjonenes rolle, mens rollen til KS vil bli nærmere belyst i andre arbeider.

Rapportserie Rokkansenteret

(ISSN 1503-4844)

Rapportene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,
e-post: post@rokkan.uib.no, <http://www.rokkansenteret.uib.no>

No	2008
1-2008	Hans-Erik Ringkjøb, Jacob Aars og Signy Irene Vabo: <i>Lokalt folkestyre AS. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap</i> . Februar 2008.
2-2008	Dag Arne Christensen og Jacob Aars: <i>Valg av ordfører ved supplerende stemmegivning. En empirisk analyse av ordførervalgene i 48 norske kommuner i 2007</i> . Februar 2008.
3-2008	Gry Brandser og Ole Andreas Brekke: <i>Veien mot et Innlandsuniversitet. Om interne utviklingstrekk og eksterne rammebetingelser 2001–2008</i> . Juni 2008
4-2008	Kristin Hope, Hans-Erik Ringkjøb og Lise Hellebø Rykkja: <i>Evaluering av styring og ledelse ved NTNU</i> . August 2008.
5-2008	Tom Christensen: «En felles etat» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). August 2008.

No	2007
1-2007	Hans-Erik Ringkjøb, Bjarne Folkestad, Audun Offerdal og Jacob Aars: <i>Demokrati beile vegen. Gode styringsgrep og metoder for folkevalte</i> . Mai 2007.
2-2007	Astrid Andresen and Tore Grønlie (eds): <i>Transferring Public Health, Medical Knowledge and Science in the 19th and 20th Century</i> . December 2007
3-2007	Knut Grove: <i>Historikarar i randsona. Historieforskinga ved Rokkansenteret, LOS og SEFOS</i> . Desember 2007.

No	2006
1-2006	Arnhold Taksdal, Jan-Kåre Breivik, Kari Ludvigsen og Bodil Ravneberg: <i>På randen av å bo. Erfart kunnskap om livet og flyttingene mellom psykiatri, rusomsorg, gater, hospitser og egne boliger</i> . Mai 2006.
2-2006	Morten Dyrdal, Per Lægred og Kristin Rubecksen: <i>EU i norsk sentralforvaltning</i> . Oktober 2006.
3-2006	Kaia Christina I. Grahm-Haga: <i>Institusjonalisering av forvaltningsrevisjon. En studie av utvikling i policy og praksis hos Riksrevisjonen i perioden 1994–2005</i> . November 2006.

- 4-2006 Astri Andresen, Tore Grønlie og Teemu Ryymin (eds): *Science, Culture, and Politics. European Perspectives on Medicine, Sickness and Health. The Fourth Bergen Workshop of the History of Health and Medicine. Conference Proceedings*. December 2006.
- 5-2006 Camilla H. Glückstad: *Revitalisering av Riksrevisjonen. En prosessstudie av Riksrevisjonens nye rammeverk*. Desember 2006.

No 2005

- 1-2005 Bjørn C. Ekeland, Ingrid Lundeborg og Svein Atle Skålevåg (red.): *Studier av dommen. Konferanserapport*. Mars 2005.
- 2-2005 Stein Kuhnle (ed.): *Social Policy Development in South Eastern Europe: Outside Influences and Domestic Forces*. March 2005.
- 3-2005 Sturle Næss: *Omsorgens vilkår i de kommunale pleie- og omsorgstjenestene*. Juli 2005.
- 4-2005 Eirinn Larsen: *Invisible Strategies. Gender in French and Norwegian Business Education, 1870–1980*. September 2005.
- 5-2005 Nina Berven: *National Politics and Cross-National Ideas. Welfare, Work and Legitimacy in the United States and Norway*. September 2005.
- 6-2005 Hans K. Mjelva: *Tre storverft i norsk industris finaste stund. Ein komparativ studie av Stord Verft, Rosenberg mek. Verksted og Fredrikstad mek. Verksted 1960–1980*. November 2005.
- 7-2005 Rune Ervik: *Active Ageing and the Norwegian Pension System*. December 2005.
- 8-2005 Even Nilssen: *Fag, rett og politikk. Rettsutforming angående bruk av tvang overfor voksne rusmiddelmissbrukere og psykisk utviklingshemmede i de skandinaviske landenes sosialrett*. Desember 2005.
- 9-2005 Arne Ramslien: *Fra ritual til verktøy. Mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet 1998–2003*. Desember 2005.
- 10-2005 Astri Andresen, Kari Tove Elvbakken and Tore Grønlie (eds): *Politics of Prevention, Health Propaganda, and the Organisation of Hospitals 1800–2000. Conference Proceedings*. December 2005.
- 11-2005 Even Nilssen: *Fag, rett og politikk. Rettsutforming angående bruk av tvang overfor voksne rusmiddelmissbrukere og psykisk utviklingshemmede i de skandinaviske landenes sosialrett*. Desember 2005.
- 12-2005 Kirsti Malterud og Kari Tove Elvbakken: *Sunnhet og sykdom i kulturelt perspektiv. Bidrag fra Helsekameratenes avslutningsseminar*. Desember 2005.

No 2004

- 1-2004 Astri Andresen, Kari Tove Elvbakken and William H. Hubbard (eds): *Public Health and Preventive Medicine 1700 – 2000. Knowledge, Co-operation, and Conflict*. March 2004.
- 2-2004 Anne Lise Fimreite, Yngve Flo, Tommy Tranvik og Jacob Aars: *Tillit mellom forvaltningsnivåene – sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Juni 2004.

- 3-2004 Rune Hallingstad: Regional styring i lys av foretaksorganiseringen. *En sammenlignende studie av Helse Vest-Norge RHF og Helse Midt-Norge RHF*. September 2004. ATM.
- 4-2004 Håkon Høst: *Kontinuitet og endring i pleie- og omsorgsutdanningene. En studie av utviklingen innenfor utdanningene til hjelpepleier og omsorgsarbeider*. Oktober 2004.
- 5-2004 Sturla Herfindal: *Veien frem til sykehusreformen – En studie av beslutningsprosessen bak lov om helseforetak*. November 2004.
- 6-2004 Astri Andresen, Tore Grønlie and Svein Atle Skålevåg (eds): *Hospitals, Patients and Medicine 1800–2000. Conference Proceedings*. November 2004.
- 7-2004 Stig Hellenen: *Kontrollør eller veileder? En studie av policyendring i Arbeidstilsynet 1989–2002*. November 2004.
- 8-2004 Dag Arne Christensen, Tor Midtbø, Hans-Erik Ringkjøb, Lars Svåsand og Jacob Aars: *Ny personvalgordning og hva så? En analyse av kommune- og fylkestingsvalget i 2003*. Desember 2004.

No 2003

- 1-2003 Sturle Næss: *Ikke helt etter planen. Dokumentasjonsrapport om hjelpetrengende eldres erfaringer før og etter Handlingsplan for eldreomsorgen*. Mars 2003.
- 2-3003 Kim Ove Hommen: *Tilsynsroller i Staten. En studie av Lufthavstilsynet og Statens Jernbanetilsyn*. Mars 2003.
- 3-2003 Stein Kuhnle and Dzermal Sokolovic: *The Balkans: Searching for Solutions*. March 2003.
- 4-2003 Anne Lise Fimreite (red.): *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. April 2003.
- 5-2003 Ingrid Helgøy og Bodil Ravneberg: *Byråkrat, sosialarbeider eller innovator? Organiserings betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten*. Mai 2003.
- 6-2003 Anne Homme: *Skolen som styringsarena? Lokalt handlingsrom og gjennomføringen av Reform 97*. Mai 2003.
- 7-2003 Dag Stenvoll: *Politisk argumentasjon. En analyse av norske stortingsdebatter om seksualitet og reproduksjon 1945–2001*. Juni 2003.
- 8-2003 Anne Lise Fimreite: *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Juni 2003.
- 9-2003 Sturle Næss: *I tøffeste laget? Dokumentasjonsrapport om arbeidsituasjonen til ansatte i pleie- og omsorgstjenesten*. Juni 2003.
- 10-2003 Sven Atle Skålevåg: *Fra normalitetens historie. Sinnsykdrom 1870–1920*. Juli 2003 .
- 11-2003 Simon Neby: *Interessekonflikt, kommunikasjonssvikt og kulturkollisjon. En studie av fusjonen mellom Telia og Telenor*. Juli 2003.
- 12-2003 Birte Bjørkelo: *The Power of Learning in the Global Age – The World Bank and Environmental NGOs*. October 2003. The Globalization Program.
- 13-2003 Ingrid Hagen: *Global konkurranse og lokal fleksibilitet. Omstillinger og fleksibilitetsstrategier i en norsk elektronikkbedrift*. Oktober 2003. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2003 Mariann Moberg: *Engasjement og trygghet i et mer globalisert arbeidsliv. En studie av endringsprosesser i et multinasjonalt konsern i lys av trekk ved den nye kapitalismens ånd*. Oktober 2003. Globaliseringsprogrammet.

- 15-2003 Harald Grimen and Kari Tove Elvbakken (eds): *Cultural Perspectives on Risk, Preventive Medicine and Health Promotion*. October 2003.
- 16-2003 Synnøve Serigstad: Samordning og samfunnstryggleik. *Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999–2002*. Desember 2003.
- 17-2003 Kurt Brekke, Astrid Grasdal, Tor Helge Holmås, Frode Steen og Kjell Sunnevåg: *Evaluering av ny apoteklov og indeksprissystemet*. Desember 2003. HEB.

No

2002

-
- 1-2002 Agnete Vabø: *Mytedannelser i endringsprosesser i akademiske institusjoner*. November 2002.
- 2-2002 Svanaug Fjær og Liv Johanne Syltevik: *Omsorg, tid og penger for likestillingens frontløpere. Sluttrapport fra evalueringen av reformen for enslige forsørgere*. November 2002.
- 3-2002 Hege Søreng: *Revitalisering av Stortingets kontrollaktivitet? En studie av oppmerksomhet i Stortinget mot kontroll med forvaltningen 1989–1999*. Desember 2002.

Denne rapporten omhandler den mest omfattende sammenslåingsprosessen i norsk forvaltnings historie, nemlig sammenslåingen av trygdeetaten og Aetat til NAV-etaten, og etableringen av et lokalt partnerskap med sosialetaten i kommunene. Prosessen startet i 2001 og ble avsluttet formelt med et vedtak i 2005, men selve implementeringen vil pågå enda et par år. Rapporten belyser to sentrale aspekter ved prosessen, nemlig hvilke sentrale aktører som bidro til det endelige vedtaket, og hva som preget deres organisasjonstenkning, dvs. hvilke organisasjonsmodeller de gikk inn for. Typisk for prosessen, forstått ut fra tre teoretiske perspektiver – et instrumentelt, kulturelt og symbolsk – er tautrekking mellom Stortinget og regjeringen, et avgjørende politisk grep av Høybråten, etatenes reaksjoner ut fra sine kulturelle tradisjoner og symbolenes betydning knyttet til begrepene 'en etat' og 'lokalt partnerskap'.

Tom Christensen er statsviter med magistergrad fra Universitetet i Oslo 1974 og doktorgrad fra Universitetet i Tromsø 1983. Han har hovedstilling som professor ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo og bistilling som forsker I ved Rokkansenteret.

ISBN 978-82-8095-057-4

ISSN 1503-4844