

# Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV

Anne Lise Fimreite · Per Læg Reid



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 i tillegg til redaksjonsutvalget.

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

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

ISSN 1503-0946

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

# **Byråkrati og partnerskap hånd i hånd?**

## **Om samordningsutfordringer i NAV**

ANNE LISE FIMREITE OG PER LÆGREID

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

MAI 2008

**Notat nr. 4-2008**

# Innhold

FORORD.....	4
SAMMENDRAG.....	5
SUMMARY.....	6
INNLEDNING.....	7
Spesialisering og samordning.....	8
Samordning på sentralt hold.....	9
Samordningsutfordringer.....	11
Samordning i relasjonen mellom stat og kommune.....	14
Samordningsutfordringer.....	15
Byråkrati og partnerskap hånd i hånd - NAV-reformens samordningsutfordringer.....	20
AVSLUTNING.....	28
Referanser.....	30



## Forord

Dette notatet inngår i prosjektet Evaluering av NAV-reformen, Modul 1 «Velferdsmodell, styringssystem og NAV» med Tom Christensen som prosjektleder. Tidligere versjoner av notatet har vært presentert på den 16. nordiske kommuneforskerkonferansen i Göteborg 23.-25. november 2007 og på seminarer i regi av forskergruppene «Demokrati, forvaltning og velferd» ved Rokkansenteret og «Politisk organisering og flernivåstyring» ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen. Vi vil takke deltakerne på disse konferansene og seminarene for verdifulle kommentarer. Videre vil vi takke Jostein Askim og Tom Christensen som har gjennomført de fleste intervjuene i forbindelse med NAV reformen som vi benytter oss av.

## Sammendrag

Notatet tar for seg samordningsutfordringer i den norske velferdsstaten ved å fokusere på spenningen mellom ulike spesialiseringsprinsipper og samordningsformer i et system av flernivåstyring. Oppmerksomheten rettes særlig mot NAV-reformen - den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det redegjøres for hvilke samordningsproblemer som har preget den norske sentralforvaltningen og relasjonene mellom stat og kommuner i løpet av det siste 10-året og hvilke samordningsutfordringer som kan oppstå i NAV-sammenheng som en følge av dette. Ut fra disse samordningserfaringene diskuteres de konkrete utfordringer man nå ser ved innføringen av NAV-reformen hvor byråkrati og partnerskap går hånd i hånd. Det vises hvordan en kompleks spesialisering i NAV-reformen gjennom å kombinere geografiske hensyn, representert ved kommunen og sektorielle hensyn, representert ved statlige etater medfører at byråkratisk samordning gjennom hierarki og sentral styring kombineres med samordning i nettverk og partnerskap. Dette er en utfordrende balansekunst mellom motstridende hensyn.

## Summary

This paper addresses coordination challenges in the Norwegian welfare state by focusing on the tension between different principles of specialization and mechanisms of coordination in a multi-level governance system. The attention is on the NAV-reform - the new labour and welfare administration in Norway. Characteristics of coordination problems in the central government and in the relation between central and local government during the past ten years are outlined and the challenges of such problems for the NAV-reform are discussed. In the NAV-reform coordination by hierarchy and by partnership goes in tandem and the first experiences of this combination in the implementation process are addressed. It is shown how a complex specialization in the NAV-reform combining specialization by purpose represented by the central government and by territory represented by the municipalities imply that bureaucratic hierarchical coordination is combined by coordination through network and partnership. This complex model is creating a challenging balance of different considerations.



## Innledning

Tema i dette notatet er samordning og samordningsutfordringer i velferdsstaten når saker må sees i sammenheng og problem løses på tvers av styringsnivå og politikkområder. Det mest omfattende forsøket på å imøtekomme behovet for samordning på tvers av velferdsområder og styringsnivå i Norge i dag er NAV – den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Målsetningene med NAV er at flere skal komme i arbeid og færre bli værende på stønad, at velferdstjenestene skal bli bedre tilpasset den enkelte brukers behov og at forvaltningen av disse tjenestene skal bli mer effektiv. Velferdsstatens tiltaksapparat blir i liten grad endret for å nå disse målene<sup>1</sup>. Målene skal først og fremst nås ved at prosesser og prosedyrer innenfor de aktuelle tjenesteområder endres og ved at personell omdisponeres (St. meld. 46, 2004-2005). NAV-reformen er en *forvaltningsreform*. Organisering og organisatorisk endring er viktigste innsatsfaktorer for måloppnåelse.

Den måten å organisere på som er valgt i NAV er sektorovergripende på sentralt, regionalt og lokalt nivå (Christensen, Fimreite og Lægreid 2007). På sentralt nivå er to av velferdsstatens ansvarsområder – arbeidsmarkedsetaten (Aetat) og trygdeforvaltningen (Trygdeetaten) slått sammen i Arbeids- og velferdsdirektoratet under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. De to tjenesteområdene er også slått sammen i felles enheter på fylkesnivå (NAV fylke), og det skal, innen utgangen av 2009, opprettes felles NAV-kontor i alle kommuner.

Den kommunale sosialtjenesten er integrert i det lokale NAV-kontoret<sup>2</sup>. Dette gjør at NAV lokalt også er nivåovergripende. Ett felles kontor der både statlige og kommunale forvaltningsenheter inngår finner vi, naturlig nok, bare lokalt. Det er imidlertid et viktig poeng når det nivåovergripende aspektet ved NAV diskuteres, at kommunene – gjennom sin interesseorganisasjon KS – har en rolle også på sentralt hold. Det er KS som er statens avtalepartner i den rammeavtalen som det lokale partnerskapet mellom stat og kommune bygger på. Dette partnerskapet er vedtatt av Stortinget. Samtlige kommuner er pålagt i lovs form å gå med i partnerskapet og inngå *sin* konkrete avtale med staten.

Lovpålagt partnerskap er en organisatorisk nyvinning innenfor offentlig sektor i Norge. Partnerskapet innebærer at politikkområder og styringsnivå delvis overskrides som inndelingskriterier – spesialiseringsprinsipp - i organisasjonen NAV. Partnerskapet betyr imidlertid også at kontrakter om felles oppgaveløsning mellom offentlige instanser, men også mellom staten og en interesseorganisasjon, har en framtrædende plass (Fimreite og Lægreid 2008). Dette er viktige sider ved det som i organisasjonsteorien omtales som *nettverk* (Sørensen og Torfing 2005:15, Vrangbæk 2007:84-85). I NAV supplerer dermed partnerskap med nettverkskjennetegn den klassiske byråkratiske

---

<sup>1</sup> Gjennomgang og anlegging av virkemiddelapparatet er imidlertid på gang som en tilpasning til den nye forvaltningsorganiseringen.

<sup>2</sup> Hvor stor del av sosialhjelpen som innlemmes i NAV lokalt, er det opp til den enkelte kommune å avgjøre, minimumskravet fra statens side er at den økonomiske sosialhjelpen skal være med i NAV, samt råd og veiledning i den forbindelse. Utarbeidelse av individuell plan og anskaffelse av midlertidig bolig skal også være med i NAV.

organiseringen basert på avgrensede sektorer/etater med veldefinerte oppgaver og avklarte kompetanseområder. Ved siden av dette er det intensjonen i reformen at Arbeids- og inkluderingsdepartementet, blant annet fordi de ikke kan styre kommunene direkte, skal ha en tilretteleggende enn direkte styrende rolle i forhold til direktoratet (St.meld. 46, 2004-2005). Dette gjør NAV til det mest prototype eksempel på *flernivåstyring* i dagens norske forvaltning. Flernivåstyring kjennetegnes nettopp av at myndighet delegeres vertikalt til andre nivå, men også horisontalt til (semi-) autonome enheter og ikke-offentlige aktører (Marks og Hooghe 2004). I dette notatet skal vi se nærmere på samordningsutfordringer som følger av dette.

## Spesialisering og samordning

Det å organisere betyr at noen oppgaver og forhold sees i sammenheng og relateres til hverandre, mens andre blir holdt fra hverandre. Hvordan man velger å dele inn organisasjonen – hvilke *spesialisering*sprinsipp som tas i bruk – er avgjørende for *hva* som sees i sammenheng og dermed også for *hva* som *ikke* sees i sammenheng. Som vi har sett er både spesialisering etter formål/*sektor* og etter territorium/*nivå* (Gulick 1937) til stede i NAV. I seg selv er ikke dette uvanlig innenfor offentlig sektor. Det uvanlige er den måten spesialiseringssprinsippene kombineres på: Den tidligere klare arbeidsdelingen mellom trygd og arbeidsformidling viskes ut ved at etatene blir slått sammen. På kommunalt nivå integreres så den nye sammenslåtte etaten med en kommunal tjeneste (sosialhjelpen).

Den inndeling, men også oppsplitting, som spesialisering fører med seg i organisasjoner, krever ofte en eller annen form for sammenkobling – internt i organisasjonen og i dens forhold til eksterne aktører. For å omskrive Gulick (1937:6) en smule: Siden arbeidsdeling er uunngåelig i moderne organisasjoner, blir samordning en nødvendighet. *Samordning*<sup>3</sup> framstilles derfor ofte som spesialiseringens organisatoriske motsats (Mintzberg 1979). Ulike måter å spesialisere på krever imidlertid ulike samordningstiltak/-mekanismer. Dette gjør at samordning i komplekse og sammensatte organisasjonsformer – som NAV – blir spesielt utfordrende. Slik spesialiseringssprinsippene sektor og nivå kombineres i NAV, aktiveres to typer samordning – byråkrati og nettverk samtidig (Verhoest, Bouckaert og Peters 2007)<sup>4</sup>. *Byråkratiet* som samordningsmekanisme kjennetegnes av hierarki og standardisering. Det som standardiseres kan være saksbehandling, mål og resultat eller ferdigheter, lojalitet og kompetanse (Mintzberg 1979). Samordning gjennom denne typen tiltak har element av

---

<sup>3</sup> Samordning er ett av organisasjonsteoriens mest omskrevne begrep. Likevel er klare, entydige og omforente definisjoner heller sjelden vare. En av grunnene til dette er at samordning kan omfatte ulike aspekter ved organisasjon og organisering: Samordning kan for eksempel foregå gjennom prosess (Serigstad 2003, Verhoest og Bouckaert 2005), men samordning kan også være organisasjonens resultat (Peters 1998). Både aktiviteter og ressurser kan dermed samordnes (Peters 2004, Christensen og Lægred 2007a). Når samordning studeres kan også flere dimensjoner være involvert. Man kan se på intern vs ekstern samordning, altså samordningen innen organisasjonens grenser eller utenfor. Man kan snakke om horisontal vs vertikal samordning, altså samordning på samme organisasjonsnivå eller mellom ulike nivå (Christensen og Lægred 2007a), og man kan snakke om samordning gjennom politikkformulering som gjerne foregår på organisasjonens sentrale nivå vs samordning via iverksetting som gjerne foregår ved organisasjonens utøvende nivå (Painter 1982, Boston 1992).

<sup>4</sup> Markedet presenteres ofte som den tredje hovedkategori for samordning (Verhoest, Bouckaert og Peters 2007). Vi vil i denne artikkelen ikke gå nærmere inn på marked som samordningskategori fordi det i liten grad berøres empirisk i de forhold vi ser på.

styring i seg. Analytisk kan det derfor være vanskelig å skille mellom samordning gjennom standardisering og styring.

*Nettverk* kjennetegnes av å være opprettet for å løse spesifikke oppgaver, av at det ikke finnes bare én anerkjent måte å løse oppgaven på og av at ulike aktører involveres etter behov. Samordning i nettverk ivaretas i hovedsak som gjensidig tilpasning mellom de involverte aktørene, oppgavene og behovene (Verhoest, Bouckaert og Peters 2007:332). Standardisering av for eksempel ferdigheter og kompetanse kan være ett viktig element for at slik tilpasning kan foretas. Det kan også strukturelle forhold være. Både fysiske og mer immaterielle strukturer kan være med å legge til rette for samhandling som muliggjør tilpasning. I nettverk snakkes det oftere om samstyring enn om hierarkisk styring (Sørensen og Torfing 2005). Samstyring har det nødvendige element av gjensidighet mellom involverte aktører, men også behov og oppgaver, som kan mangle ved hierarkisk styring.

Vi vil se nærmere på samordningsutfordringer NAV vil kunne støte på som en følge av at byråkratiet med sine standardiserte samordningstiltak ikke lenger er enerådende i den norske velferdsforvaltningen, men supplert med partnerskap hvor gjensidighet mellom likeverdige aktører er viktig for samordningen: *Hva vil være flernivåsystemet NAV sine største samordningsutfordringer?* For å svare på dette spørsmålet tar vi utgangspunkt i tidligere forskning om samordning i det norske offentlige byråkratiet, men vi vil også se på de første resultatene fra studier gjort av samordning i NAV.<sup>5</sup> Vi starter med en presentasjon av samordning og samordningserfaringer i sentralforvaltningen og i forholdet mellom stat og kommune de siste 10-15 årene. Disse samordningsrelasjonene representerer det vi kan omtale som hovedlinjene i NAV-organiseringen: Horisontal samordning mellom politikkområder på sentralt hold i staten, vertikal samordning mellom ulike statlige nivå *innen* disse politikkområdene og vertikal samordning mellom stat og kommune. Erfaringene fra disse relasjonene vil bli brukt til å formulere forventninger til samordningen i NAV. Med utgangspunkt i disse forventningene avsluttes notatet med at vi diskuterer utfordringer NAV som organisasjon vil støte på når det gjelder samordning.

## Samordning på sentralt hold

Den norske forvaltningen er preget av hierarkisk oppbygging og byråkratiske prinsipp. Arbeidsområde/ sektor er viktig spesialiseringsprinsipp. Det er også en klar nivådeling.

---

5 Vårt empiriske grunnlag er for det første forskning gjort på samordning i sentraladministrasjonen. Denne forskningen er basert på kvalitative intervju der toppledere i statens oppfatning av samordning har vært i fokus (Christensen og Lægneid 2002). I alt ble 58 statsråder, departementsråder, direktorats- og statlige selskapsledere intervjuet. For det andre benytter vi Administrasjonsundersøkelsen 2006. Spørreskjema ble i denne undersøkelsen sendt til alle ansatte i alle departementer på saksbehandlernivå og over med minst ett års tjenestetid og til hver tredje ansatt på samme stillingsnivå i alle direktorat. 1516 respondenter i direktoratene (svarprosent på 59) og 1846 respondenter fra departementene (svarprosent på 67) deltok i undersøkelsen. Også tilsvarende surveyer i 1976 er benyttet. For det tredje har vi data om relasjonen mellom stat og kommune framkommet i prosjektet Tillitsforhold mellom forvaltningsnivåene gjennomført ved Rokkansenteret i perioden 2003 til 2004. Datagrunnlaget er i hovedsak intervju med departementsråder, kommunalministeren og partienes kommunalpolitiske talsmenn gjennomført i 2003 (Fimreite, Flo, Tranvik og Aars 2004). Vår fjerde datakilde er Pilotundersøkelsen i NAV-evalueringen gjennomført av AFI og BI høsten 2007. Pilotundersøkelsen består av en kvantitativ del hvor samtlige 25 NAV-pilotkontor er med, og en kvalitativ del hvor tre kontor er nærmere studert (Alm Andreassen, Drange, Thune og Monkerud 2007). Endelig har vi benyttet intervju med aktører på sentralt nivå i NAV-prosessen gjennomført i Modul 1 i NAV-evalueringen høsten 2007.

Departementene er overordnet direktorat og andre underliggende etater. I departementene sitter den politiske ledelsen. Departementene omtales gjerne som politiske sekretariat. Direktoratene har et klarere iverksettingsoppdrag. Deres myndighet er knyttet til utøving. I den norske forvaltningen er også prinsippet om ministerstyre viktig.

Ministerstyret innebærer at den enkelte fagstatsråd har et konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for alt som foregår i eget departement, men også i egne underliggende organ og etater. Dette regnes som en viktig grunn til at Norge har sterke fagdepartementer – og sterke sektorer, og at departement med overordnet, tverrgående ansvar framstår som heller svake (Christensen og Læg Reid 2002). Finansdepartementet er unntaket. Departementet spiller en sentral samordnende rolle på tvers av sektorområder når det gjelder finans- og budsjettpolitikken. På andre politikkområder opptrer imidlertid Finansdepartementet i liten grad som overdepartement. Statsministerens kontor er utvidet de senere år, men har fremdeles en nokså beskjeden rolle som samordningsorgan (Christensen og Læg Reid 2002). Av andre forsøk på å gi departement overordnet ansvar, kan nevnes arbeidet for å styrke Kommunal- og regionaldepartementets (KRDs) rolle når kommunene er involvert. Dette har bare lyktes et stykke på vei. Tjenestemennene i KRD skiller seg da også i liten grad fra gjennomsnittet når det gjelder å vurdere horisontal samordning i sentralforvaltningen (tabell 2). Finansdepartementet er derimot det departementet hvor størst andel av tjenestemennene vurderer den horisontale samordningen som god eller meget god (57 % mot et gjennomsnitt på 44 %).

Av spesifikke samordningstiltak i den norske sentraladministrasjonen er regjeringsskonferanser, høringsordninger ved utforming av regjeringssnotater og stortingsmeldinger, kollegiale organer/prosjektgrupper, budsjett, tildelingsbrev<sup>6</sup> og styringsdialog<sup>7</sup> spesielt viktige. Regjeringsskonferansene, høringsordningene og tverrgående arbeids- eller prosjektgrupper er først og fremst samordning rettet mot enheter på samme nivå, men innenfor ulike arbeidsområder eller sektorer, altså horisontal samordning. Budsjett, tildelingsbrev og styringsdialog er samordning rettet mot andre nivå i forvaltningen, altså vertikal samordning. Det dreier seg her om et overordnet nivå nokså autoritative meldinger til enheter på underordnet nivå.

Den vertikale samordningen står sterkt som prinsipp i forvaltningen. En indikasjon på det er den heller svake posisjonen til departement med samordningsoppdrag. En annen indikasjon er at statsråder relativt sjeldent blir tilført nederlag innenfor eget ansvarsområde i regjeringsskonferanser. Det er en hovedregel at saker så langt som mulig holdes utenom regjeringssbehandling og avgjøres i det enkelte fagdepartement. Utviklingen av nye vertikale samordningstiltak bl.a. styringsdialogen og tildelingsbrevene, kan tas til inntekt for det samme prinsippet. Disse tiltakene fungerer først og fremst som styringsverktøy for administrative ledere på ulike nivå *innen* samme

---

6 Tildelingsbrev er det sentrale styringsinstrument fra et departement til en underliggende virksomhet. Tildelingsbrevet skisserer økonomiske rammer, beskriver prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav for virksomheten.

7 Styringsdialog er den «samtalet» departementet har med sine underordnede etater/virksomheter der tolkning av regelverk, mål, krav og forventninger klargjøres gjennom en gjensidig prosess.

ansvarsområde. Folkevalgte har vanskeligere for å finne en naturlig plass i disse tiltakene (Christensen og Læg Reid 2002)<sup>8</sup>.

Den sterke posisjonen til den vertikale samordningen forhindrer likevel ikke at kollektive organ med representanter fra ulike departement og politikkområder også har en viktig rolle i forvaltningen. Framveksten av slike organ var særlig sterk i perioden fra 1976 til 1996, og er noe mindre omfattende i 2006. Men fremdeles er det 54 % av de ansatte i departementene som har deltatt i en eller flere arbeids- eller prosjektgrupper på tvers av departementene i løpet av det siste året (Langhoff 2007). Slike organ bærer ofte preg av å være uforpliktende rådgivingsorgan mer enn forpliktende konsensusfremmende organ. De representerer ingen arena hvor formell myndighet kan utøves. I funnene gjengitt i tabell 4 ser vi en mer positiv vurdering av horisontal samordning overfor overnasjonalt enn undernasjonalt nivå blant tjenestemennene i forvaltningen. Det er da interessant å peke på at de siste 10 årene er det etablert få, om noen, horisontale kollegiale samordningsorgan overfor det kommunale styringsnivået, i motsetning til det som har vært tilfellet i forhold til EU/EØS-arbeidet. I et sentralt forvaltningsapparat hvor tid og oppmerksomhet er knappe ressurser, kan muligens økt oppmerksomhet mot samordningsproblemer på overnasjonalt nivå ha svekket fokuset mot tilsvarende problem overfor det lokale nivå .

Oppsummerende kan vi si at den norske sentralforvaltningen preges av byråkrati. Skillene mellom sektorer og politikkområder er relativt klare. Myndighet og kompetanse til å samordne, men også i stor grad samordningstiltak, finnes i hovedsak innenfor sektorene. Resultatet er at samordning på tvers av sektorskiller er vanskeligere og mer utfordrende.

### Samordningsutfordringer

De siste 10-15 årene har offentlig forvaltning i Norge vært gjenstand for mye reformvirksomhet. Fellesbetegnelsen for reformene er New Public Management (NPM). NPM-orienteringen forsterker de vertikale skottene i forvaltningen. Men NPM-reformer har også bidratt til at det oppstår et økt behov for horisontal samordning. Oppsplitting av integrerte etater og påfølgende etablering av autonome organisasjoner for ulike formål som eierskap, tjenesteproduksjon, kontroll og regulering, såkalte «single purpose organisations»,<sup>9</sup> gjør sentralforvaltningen mer fragmentert, differensiert og spesialisert (Christensen og Læg Reid 2004). Hver organisasjon blir i stor grad ansvarlig for egen aktivitet. Det forutsettes derfor at fristilte virksomheter har klare grenser, men også klare mål og synlige resultat som kan avleses på en adekvat måte. Slike forutsetninger er utfordrende når problem og saker krysser sektor- og virksomhetsgrenser (Læg Reid 2001). Fristillingen påvirker dermed behovet for samordning, men samtidig også muligheten for å utøve den, både vertikalt innenfor hvert enkelt departementsområde og horisontalt mellom ulike sektorer. Det er trolig spor av slike spenninger vi ser i

---

8 I krisesituasjoner kan imidlertid politisk ledelse gripe mer aktivt inn også gjennom styringsdialog og mål- og resultatstyringssystemet (Christensen, Læg Reid og Ramshien 2006).

9 Eksempel på dette kan være NSB hvor hele jernbaneanrådet tidligere ble ivaretatt innen en organisatorisk enhet mens det i dag er tre virksomheter, NSB som er ansvarlig for tjenesteproduksjon – reiser og godstrafikk, Jernbaneverket som eier og driver materiell og skinner og Jernbanetilsynet som utfører kontroll med de to andre virksomhetene.

tjenestemennenes vurdering av vertikal og horisontal samordning i administrasjonsundersøkelsen som ble gjennomført i 2006 (tabell 1).

*Tabell 1: Departements- og direktoratsansattes oppfatning av samordning på sentralt hold, 2006. Prosenttall.*

	God	Både-og/dårlig	N=100%
Vertikal samordning innen egen sektor/område	59	41	2539
Horisontal samordning mellom ulike sektorer/områder	38	62	2251

Kilde: Christensen og Lægreid 2007a.

Ser vi nærmere på resultatene finner vi at representanter for direktoratene – er langt mindre positivt innstilt til vertikal samordning innen eget politikkområde enn de departementsansatte (tabell 2). Direktoratansatte ligger omlag 20 prosentpoeng lavere enn departementsansatte når det gjelder å karakterisere vertikal samordning på eget område som meget god/god. Over 50 % av dem vurderer denne samordningstypen som både-og eller som dårlig. Dette må bl.a. forstås i lys av at ansatte i direktoratene pga forvaltningens hierarkiske oppbygging, langt oftere er gjenstand for vertikal samordning enn departementsansatte.

*Tabell 2 Departements- og direktoratsansattes oppfatning av samordning på sentralt hold, skilt på tilknytning, 2006. Prosenttall.*

Tilknytning	Departement		Direktorat	
	God	Både-og/dårlig	God	Både-og/dårlig
Vurdering				
Vertikal samordning innen egen sektor/område	67	33	49	51
Horisontal samordning mellom ulike sektorer/områder	44	56	30	70

Kilde: Christensen og Lægreid 2007

Vi ser også i tabell 2 et skille mellom departements- og direktoratsansatte når det gjelder horisontal samordning. 56 % av de departementsansatte mot 70 % av de direktoratsansatte karakteriserer denne samordningen som både-og eller som dårlig. At hvert statlig organ i så stor grad blir sett på som autonome organisasjoner *kan* forklare dette. I fristilte virksomheter er ofte egen posisjon i større grad utgangspunkt for vurdering, ikke det samlede forvaltningsapparatet. Samordningsbestrebelse kan da fort bli oppfattet som noe som bør omgås eller som man må verne seg mot. Det Mayntz og Sharpf (1975) omtaler som «negativ samordning» kan forklare mønsteret som framkommer i tjenestemennenes vurderinger av samordningen sentralt: Ønske om å samordne er større enn viljen til å bli samordnet. Alle er enige om behovet for

samordning – så lenge det ikke berører egen aktivitet og organisasjon (Læg Reid og Serigstad 2006).

I politisk-administrative systemer med høy grad av gjensidig tillit mellom forvaltningsorgan kan samordning skje gjennom autonome tilpasninger og antesiperte reaksjoner. Formelle ordninger for å ivareta samordning er ikke da alltid nødvendig. Tilliten åpner for løsninger også der det formelt ikke finnes samordningsarenaer eller - tiltak. Det norske styringssystemet har tradisjonelt vært preget av slik tillit mellom forvaltningsenheter og -nivå (Christensen og Læg Reid 2002, Christensen og Læg Reid 2007a, Fimreite et al. 2007). Forutsetninger for at den gjensidige tilliten skal vedlikeholdes, kan komme under press når nye styringsvirkemidler som mål- og resultatstyring, virksomhetsplanlegging, økonomiregelverk og lederlønnssystem tas i bruk. I følge teorien er disse virkemidlene innrettet mot å kontrollere at ønsket resultat nås. Styringsvirkemidlene baseres på en mistro til at underordnede instanser har evne til å legge annet enn egeninteresse til grunn i aktiviteten. De nye styringsvirkemidlene har, litt satt på spissen, trekk som gjør det mulig å omtale dem som mistillitsbaserte. Å basere samordning på gjensidig tillit når flere og flere styringsvirkemidler har slike trekk skal teoretisk sett ikke være mulig. Nærmere tre fjerdedeler av de som svarte på undersøkelsen i 2006 karakteriserte imidlertid den gjensidige tilliten mellom departementer og direktorater som meget god eller god. Selv om det er oppfatning av tilstedeværelse av tillit og ikke faktisk tillit som måles her, kan dette antyde at de nye styringsvirkemidlene så langt ikke har endret tillitsrelasjonene i forvaltningen vesentlig. Kun 3 % karakteriserer den gjensidige tilliten som dårlig eller meget dårlig. Analyser viser da også at oppfatningen av tilstedeværelsen av gjensidig tillit er avgjørende for om ansatte i den norske sentraladministrasjonen mener samordning fungerer godt eller ikke. Det er, ikke overraskende, en positiv signifikant sammenheng mellom oppfatningen av at gjensidig tillit i forvaltningen er høy og en positiv vurdering av samordning (Christensen og Læg Reid 2007a).

Oppsummerende kan vi slå fast at den norske sentralforvaltningen er hierarkisk oppbygd, basert på byråkratiske prinsipper og med sterke fagdepartement. Politikkområder/sector er det dominerende spesialiseringsprinsippet. NPM-orienteringen og reformene i kjølvannet av denne har forsterket disse kjennetegnene ved sentralforvaltningen. En følge av dette er at betingelsene for vertikal samordning er blitt bedre. Spesielt gjelder dette vertikal administrativ samordning innenfor departementsområder. Dette anskueliggjøres i våre data i og med at departements- og direktoratsansatte vurderer den vertikale samordningen som bedre enn den horisontale. Tjenestemenn i departementene mener at denne samordningstypen er spesielt god. Sterk vektlegging av vertikal samordning kan ha som konsekvens at horisontal samordning vanskeliggjøres. Utfordringene knyttet til denne typen samordning oppleves i forvaltningen sterkere av de direktoratsansatte, som vi må anta i større grad blir utsatt for samordningsmekanismer, enn av de departementsansatte, som vi må anta forestår samordningen.

Samordningserfaringene i forvaltningen de siste 15 årene kan i organisasjonsteoretiske termer oppsummeres i følgende setninger: Der tjenesteområde/sector er dominerende spesialiseringsprinsipp står vertikal samordning med standardiseringspreg sterkt. Dette innebærer at samordning i den norske

forvaltning i høy grad kan karakteriseres som byråkratisk med klare hierarkiske trekk. Stort innslag av sentral styring er *en* følge av dette. I en tid da stadig flere problemområder krysser departements-/sektorgrenser, representerer dette en stor utfordring for styringssystemet som helhet (Christensen og Lægneid 2007b).

Ut fra de kartlagte og diskuterte vertikale så vel som horisontale samordnings erfaringer på sentralt hold, er det – gitt organisasjonsutformingen i NAV – grunn til å forvente samordningsutfordringer. Horisontal samordning mellom involverte statlige tjenesteområder ivaretas i NAV ved to sterke formelle tiltak: Ansvaret for trygd og arbeidsmarked ble samlet i ett departement (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) i 2004 samt at de to etatene ble slått sammen til én i 2006. Selv om det dermed i NAV dreier seg om full organisatorisk integrasjon av to tidligere adskilte tjenesteområder vil vi likevel, ut fra de generelle erfaringer med horisontal samordning i forvaltningen, forvente at samordning mellom trygd- og arbeidsetatenes kompetansefelt, myndighet og personell vil by på utfordringer. Dette gjelder særlig i etablerings- og iverksettelsesfasen. Gitt den sterke sektorspesialiseringen i staten vil vi også forvente at NAV i relasjonen til andre, tilgrensende etatsområder (bl.a. helse, sosial, innvandring og utdanning) vil møte de samme samordningsutfordringer som det de adskilte tjenestene gjorde. Vi vil videre forvente samordningsutfordringer i den vertikale relasjonen mellom departement og direktorat. Den hierarkiske oppbyggingen og de byråkratiske prinsippene i sentralforvaltningen vil komme til å påvirke Arbeids- og inkluderingsdepartementets relasjon til Arbeids- og velferdsdirektoratet tross for intensjonen i reformen om at departementet skal fungere mer tilretteleggende enn styrende (St.meld 46, 2004-2005).

## Samordning i relasjonen mellom stat og kommune

Ved siden av at saker og problem krysser sektorgrenser, representerer det en ytterligere utfordring for styringssystemet at de også krysser territorielle nivå. Dette er kanskje spesielt utfordrende i Norge. Vår velferdsstat er basert på kommuner som iverksettende institusjoner. Samtidig som kommunene skal iverksette statlig vedtatt velferdspolitik, har de imidlertid et mandat om å tilpasse politikken til lokale forhold og betingelser (Flo 2004). For å sikre kontroll med iverksettingen ble derfor kommunene i velferdsstatens oppbyggingsfase i lovs form pålagt en politisk og administrativ organisasjonsstruktur som i hovedsak var en gjenspeiling av den statlig departementsinndelingen (Baldersheim 1993, Fimreite 2001, Fimreite 2003). Til tross for oppdraget om å ta helhetshensyn og prioritere tiltak i tråd med lokale behov i iverksettingen av nasjonal velferdspolitik, skulle alle kommuner ha politiske styrer/utvalg for de tunge tjenesteområdene (skole, sosial, helse og teknisk sektor). Utvalgene skulle ha sine egne etater, og sosialsjef, kommunkasserer og skolesjef var lovpålagte stillinger (Fimreite et al. 2007).

Samordningen mellom det politikkformulerende sentrale nivået og det iverksettende lokalnivået ble ivaretatt gjennom direkte styring nedfelt i særlover og øremerkede overføringer. Begge deler er det som må kunne karakteriseres som byråkratiske tiltak med utgangspunkt i velferdssektorer. Mye samordning fant imidlertid også sted gjennom såkalt *pedagogisk styring* hvor rådgiving, høringer og veiledning var vesentlig (Ekker 1981). Som en følge av at stat og kommune ble organisatorisk like, utviklet det seg ofte sterke bånd knyttet til felles sektoridentitet mellom aktører på tvers av nivåene



(Fimreite et al. 2007). Identiteten hos tjenestemenn og ansatte var ofte sterkere til sektoren (for eksempel skolesektoren, sosialsektoren, helsesektoren eller teknisk sektor) enn til kommunen eller staten. Sektorbåndene var med å forme «policynettverk» som gjorde pedagogisk styring av kommunene mulig. Sektor som felles spesialiseringsprinsipp på tvers av nivåene var avgjørende her, og fasiliterte slik en form for partnerskap i en ellers svært hierarkisk struktur.

Den statlige styringen av kommunene ble likevel etter hvert opplevd som rigid, lite fleksibel og administrativ i sin karakter. Resultatet var innskrenket kommunal autonomi og et påstått svekket lokalt folkestyre (Flo 2004). Flere reformer innrettet mot å gi kommunene økt selvstyre ble iverksatt fra midten av 1980-tallet. Kommuneloven av 1992 er en av disse. Intensjonen med denne loven var å bryte sektororganiseringen lokalt. Ideen var at om kommunene ble organisatorisk frikoblet fra sektorene på sentralt hold, ville de stå friere til å utforme en lokal politikk som var bedre tilpasset forhold og forutsetninger i lokalsamfunnet. Gjennom dette skulle innholdet i kommunenes tiltak og løsninger bli mer fristilt fra statens politikk (Tranvik og Fimreite 2006).

### Samordningsutfordringer

Forskerne synes å være enige om at kommunene i stor grad har benyttet den organisatoriske fristillingen som kommuneloven gir (Hovik og Stigen 2004, Vabo 2001, Øgård 2001). I 2004 var det en streng sektororganisering lik den statlige i kun 12 kommuner. Betydningen av den organisatoriske fristillingen for innholdet i kommunenes politikk, er forskerne mindre enige om. Her argumenteres det både for at den tiltenkte fristillingen har funnet sted (Helgøy og Homme 2002 og 2007), og motsatt for en enda strammere statlig styring og regulering (Denters og Rose 2005, Tranvik og Fimreite 2006, Fimreite et al. 2007).

Ett av poengene hos dem som argumenterer for en strammere statlig styring av politikken innhold, er at dette er en konsekvens av at sektorbåndene mellom nivåene nå er brutt (Tranvik og Fimreite 2006). De før omtalte policynettverk er ikke like sterke. Statlige aktører finner ofte ikke sektordedikerte medspillere på kommunalt nivå. Muligheten for gjensidig tilpasning i kommunenes iverksetting av statlig politikk er dermed redusert sett fra statens side. Dette gir grunn for sentrale aktører til å frykte at *deres* saker skal tape i den kommunale prioritering og satsning. For å hindre dette griper de til andre og mer byråkratiske samordningsmekanismer som standardisering gjennom regulering og detaljstyring (Fimreite et al. 2007). Vi vil forfølge dette argumentet ved å se nærmere på hvordan sentrale aktører *faktisk* vurderer sitt forhold til kommunene 15 år etter at Kommuneloven ble innført. Det skal vi gjøre ved å rette oppmerksomheten mot hvor ofte de selv oppgir å ha kontakt med kommunesektoren, hvordan de karakteriserer innflytelsesrelasjonen mellom nivåene og til slutt hvordan de vurderer samordningen overfor kommunene.

Vi skal først se på de departementsansattes *kontakthypighet* med kommunesektoren. Her er det klare variasjoner mellom de ulike departementene.<sup>10</sup> Tjenestemennene i de to departementene med klareste samordningsoppgaver overfor kommunene – Kommunal og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet oppgir å ha langt hyppigere kontakt med sektoren enn det som er tilfellet for respondentene i sektordepartementene (tabell 3). I samtlige sektordepartement har under hver femte tjenestemann kontakt med kommunene en gang i måneden eller oftere.

Sammenligner vi dette med data fra den første Maktutredningen i 1976 finner vi at 65 % av tjenestemennene i Kirke- og undervisningsdepartementet da hadde kontakt med kommunene en gang i måneden eller oftere mot gjennomsnittlig 13 % i de to departementene (Kunnskapsdepartementet og Kultur- og Kirkedepartementet) med tilsvarende portefølje i dag. 57 % av tjenestemennene i Sosialdepartementet hadde månedlig kontakt med kommunesektoren i 1976 mot gjennomsnittlig 9 % i de to sammenlignbare av dagens departement (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet). Kommunaldepartementet er mest stabil i sin kontakt med hhv 54 % med månedlig kontakt i 1976 og 50 % i 2006. Den mest dramatiske endringen finner vi i Miljøverndepartementet hvor andelen med slik kontakt er redusert fra 81 % i 1976 til 28 % i 2006.

*Tabell 3: Samordningsdepartement og utvalgte sektordepartements kontakthypighet, innflytelsesrelasjoner og samordningsutfordringer med kommunale og fylkeskommunale myndigheter, 2006 Prosenttall*

	AID	Helse- og omsorgsdepartementet	Kultur- og kirkedepartementet	Kunnskapsdepartementet	Samferdselsdepartementet	Miljøverndepartementet	KRD
Kontakt månedlig eller oftere med kommunale og fylkeskommunale myndigheter	3	16	15	11	17	28	50
Kommunale/fylkeskommunale myndigheter er viktige/meget viktige når sentrale beslutninger treffes på eget saksområde	19	25	16	31	34	41	66
Samordningen er god/meget god med kommunalt og fylkeskommunalt nivå	31	27	40	39	34	50	71
<i>N (Gjennomsnitt)</i>	76	76	50	88	49	68	60

Når disse tallene tolkes, må det tas høyde for at dagens departementsstruktur er annerledes enn i 1976. Sammenligningsgrunnlaget er ikke helt identisk verken når det

10 Når vi i det følgende kommenterer på departement enkeltvis har vi skilt ut de departement som vi antar er mest relevant i forhold til kommunesektoren. Det er samordningsdepartementene Kommunal og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet samt følgende sektordepartement: Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

gjelder oppgaver eller oppgavens innhold. Dette til tross for at vi har prøvd å sammenligne departement med tilsvarende portefølje i dag og i 1976. Det er videre viktig å være klar over at sentralnivået, slik vi har kartlagt og diskutert i foregående avsnitt, er endret siden 1976. Mye samordning og styring foregår i dag gjennom direktorat. Dette gjelder også overfor kommunene. Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet er for eksempel alle etablert i perioden mellom 1976 og i dag. Et tredje forhold av betydning er at også kommunene er endret siden midten av 1970-tallet (Vabo 2001). Langt de fleste kommuner har i denne perioden bygget ut sine administrative staber, og har en helt annen kompetanse blant sine ansatt nå enn for 30 år siden (Fimreite et al. 2007).

En opplagt begrunnelse for kontakt mellom stat og kommune er det behov staten har for å kommunisere sin politikk til kommunene. Kommunenes aksess til staten er imidlertid også viktig når denne kontakten diskuteres. Kommunene har gjennom kontakt med staten kunnet formidle sine synspunkt og sine verdier. Dette har vært med til å sikre at de har påvirket utformingen av statens politikk på viktige områder. Vi skal her se nærmere på hvordan tjenestemennene i 2006 vurderte kommunenes betydning når beslutninger fattes sentralt.

Det vi har kalt *innflytelsesrelasjonen* viser at de ansatte i de relevante departementene mener at kommunesektoren har en viss betydning. Mønsteret i departementenes vurderinger er i stor grad det samme som for kontakthypighet (tabell 3). Mest betydning vurderes kommunesektoren å ha for sentrale beslutninger i samordningsdepartementene – Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet. Minst betydning blir kommunesektoren vurdert å ha for beslutninger i sektordepartementene Kultur- og kirke departementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet plasserer seg i en mellomkategori. Dette kan muligens tolkes som at sektordepartementer er mer selvstendige i forhold til kommunene når beslutninger fattes på eget område enn det samordningsdepartementene er. En side av «selvstendigheten» kan være at det som skjer i kommunene, og de synspunkt kommunene representerer, ikke tillegges like stor vekt når beslutninger fattes på sektorområdene. I et system der sektorpolitikk i stor grad er kommunepolitikk, dvs der svært mye politikk overfor kommunene nettopp nedfeller seg gjennom beslutninger på sektorområdene kan dette være dramatisk for kommunenes påvirkningsmuligheter (Fimreite et al. 2004).

Spørsmålet er om sektordepartementenes selvstendighet i forhold til kommunene når beslutninger fattes, kan tilbakeføres til det påviste brudd i organisatorisk spesialiseringsprinsipp i relasjonen mellom stat og kommune: Kan det at mange kommuner ikke lengre har dedikerte sektorrepresentanter, bety at deres aksess til politikkformuleringen er svekket? Data fra den første Maktutredningen kan indikere at så er tilfellet. Tallene fra denne undersøkelsen viser at 59 % av tjenestemenn i det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet i 1976 vektla kommunene som viktig når beslutninger på eget felt ble fattet mot 27 % om vi sammenligner med gjennomsnittet for de to departementene (Kunnskapsdepartementet og Kultur- og kirke departementet) med samme oppgaveportefølje i 2006. 57 % av tjenestemennene i Sosialdepartementet anså i 1976 kommunene som viktig når beslutninger på eget

området ble fattet mot gjennomsnittlig 22 % i de to departementene (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet) som i stor grad dekker dette området i dag. Mest stabil oppfatning av kommunenes betydning for beslutninger som fattes på eget område finner vi i Kommunaldepartementet (hhv 70 % i 1976 og 66 % i 2006). Mest dramatiske reduksjon i oppfatningen av kommunenes betydning finner vi i Miljøverndepartementet – fra 81 % av tjenestemennene som mente at kommunene var viktig for beslutninger på eget område i 1976 til 41 % i 2006.

Disse tallene kan antyde at kommunene er på vikende front som premissgivere for sentrale sektorbeslutninger. Er det tilfellet, er det i historisk sammenheng noe nytt i det norske forvaltningssystemet (Flo 2004; Fimreite et al. 2007). Et viktig kjennetegn ved politikkformulering i Norge, også på velferdsområder, har vært samspillet mellom sentrum og periferi, og dermed mellom stat og kommune (Rokkan 1987). Periferiens verdier og oppfatninger har blitt representert sentralt ved at kommunenes synspunkt har hatt gjennomslag i beslutninger. Selv om det norske styringssystemet formelt har vært relativt sentralisert, har det gjennom denne aksessen – fra lokalt til sentralt nivå – hatt sterke desentraliserte innslag (Tranvik og Selle 2006, Fimreite et al. 2007). Igjen er det imidlertid viktig å være klar over endringer i departementenes oppgaveportefølje, og ikke minst endringer i innholdet i deres oppgaver, overfor kommunesektoren.

Det er kanskje ikke særlig overraskende gitt den presenterte utvikling og også dagens mønster når det gjelder innflytelsesrelasjonen og kontakthypigheten, at *samordning* overfor kommunene oppfattes som en særlig utfordring på sentralt hold (tabell 4). Av de fem samordningstypene som er inkludert i administrasjonsundersøkelsen i 2006, rapporterer respondentene at det er samordningen overfor kommunesektoren de sliter mest med. Dette gjelder både departements- og direktoratsansatte.

Tabell 4<sup>11</sup>: Departements- og direktoratsansattes oppfatning av samordning overfor kommunesektor, overnasjonale myndigheter og frivillig sektor 2006. Prosenttall.

	God	Både-og/dårlig	N=100%
Vertikal samordning overfor kommunesektoren	33	67	1488
Samordning med overnasjonale og tverrnasjonale organisasjoner	51	49	1799
Samordning overfor frivillig sektor	38	62	1820

Av de som karakteriserer samordning overfor kommunesektoren som relevant for egen jobb er det kun en tredjedel – både i departement og i direktorat – som mener samordningen er god/meget god. Den mest problematiske samordningsrelasjonen for sentrale aktører er forholdet til kommunesektoren. Hvordan samordningsrelasjonen blir vurdert i de enkelte departement vi ser nærmere på, er presentert i tabell 3. Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Samferdselsdepartementet ligger omtrent på gjennomsnittet (=33 %) i sine vurderinger av samordningen overfor kommunene, mens Kultur- og kirke departementet og

<sup>11</sup> Kilde: Christensen og Lægred 2007a.

Kunnskapsdepartementet ligger noe høyere. Det er, som for innflytelsesrelasjonen og kontakthypigheten, samordningsdepartementene Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet som scorer høyest når det gjelder å vurdere samordning overfor kommunene som god/meget god.

Tidligere i notatet har vi kommentert betydningen av gjensidig tillit for samordning i forvaltningen. Vi har også argumentert for at betingelsene for gjensidighet i relasjonen mellom stat og kommune utfordres når spesialiseringsprinsipp ikke lenger legger til rette for felles identitet med basis i organisasjonstilhørighet/policynettverk på tvers av nivåene. Endringer i spesialiseringsprinsipp på lokalt nivå, *kan* derfor være en årsak til at samordning overfor kommunesektoren vurderes som den mest problematisk av tjenestemenn i staten. Det faktum at samordning overfor kommunene vurderes som mer problematisk i sektordepartementene enn i samordningsdepartementene kan være med å styrke antakelsen om at det er brudd i sektorforbindelser som ligger bak tjenestemennenes vurderinger her.

Når kommunene organiserer seg etter andre prinsipp og kriterier enn staten, forsterkes nemlig strukturelle motsetninger mellom forvaltningsnivåene. Når kommunene får ansvar for mange (og stadig flere) oppgaver/aktiviteter samtidig som de forvalter store ressurser, er det vanskelig for staten å svekke grepet om lokalstyret både når det gjelder regulering av aktivitet og av ressursbruk. Resultatet blir at styringen vedvarer og endog styrker seg, selv om økt autonomi var intensjonen (Fimreite et al. 2004). Effekten av samordning gjennom særlover, særlovsorgan og sektorbaserte øremerkinger ble, som en konsekvens av den lokale organisasjonsfrihet, mindre. Samtidig fikk den uformelle pedagogiske styringen basert på gjensidig tilpasning i policynettverk, dårligere kår. Velferdsstaten og dens sektorer er viktig i det norske styringssystemet. Vertikal samordning innen sektorer har forsterket seg på sentralt hold på samme tid som kommunene i stadig større grad organiserer seg etter andre prinsipp enn sektor. Dette fører med seg at sektorinteresser i departementene og på Stortinget sammen med profesjonsinteresser, prøver å kompensere det styringstapet de opplever som følge av kommunenes organisatoriske frihet.

Kompensasjonen tar form som nye sektorbaserte styrings- og samordningstiltak overfor kommunene. Lovpålagte tjenestestandarder, statlig kontroll og tilsyn og nye rettsgarantier er eksempler på samordningstiltak som er intensivert overfor kommunene etter 1992 (Fimreite et al. 2004, Helgøy og Serigstad 2004, Tranvik og Fimreite 2006). Alle disse tiltakene er vertikalt basert og har det Verhoest, Bouckaert og Peters (2007) ville omtalt som byråkratiske trekk. Satt litt på spissen kan vi si at deregulering av organisasjonsstruktur i kommunene førte til en re-regulering av politikkenes innhold gjennom nye lover, forskrifter og regelverk fra sentralt hold.

Det å sikre tjenester til brukerne står ofte i fokus i argumentene for rettighetsfesting, minstestandarder og pålegg. Tjenester til brukerne er likevel ikke det eneste som er viktig når diskusjonen dreier seg om hvorfor stadig flere sterke sektorbaserte samordningstiltak innføres i relasjonen mellom stat og kommune. Også hensyn til sektorens status og innflytelse på sentralt hold er av betydning (Tranvik og Fimreite 2006). Kontroll over lokalt velferdstilbud er en viktig del av sektordepartementenes maktbase i de interdepartementale prosesser. Et hvert departement er i den sentrale ressurskamp avhengig av å «selge inn» sine oppgaver som viktigere enn oppgaver de

kjemper om ressurser med. Sterke samordningstiltak overfor kommunene med den hensikt å sikre at sektorens tjenester prioriteres lokalt, blir dermed avgjørende også i den interne ressurskampen sentralt (Tranvik og Fimreite 2006).

Om vi skal oppsummere samordningserfaringene sett fra statlige tjenestemenns ståsted, framstår samordningen overfor kommunene som mest problematisk av de fem samordningstyper de ble bedt om å vurdere i 2006. Det er særlig i sektordepartementene at samordning overfor kommunene oppleves som problematisk. Dette har sannsynligvis noe å si for at den styring som preget stat-kommunerelasjonen i store deler av etterkrigsperioden, hvor staten sikret integrasjon gjennom å vedta mål og bidra med ressurser samtidig som kommunene i stor grad besluttet hvordan målene skulle nås, er i ferd med å bli erstattet med styring også av *hvordan* målene skal nås og kontroll av *at* de nås. Vi har argumentert for at ulike spesialiseringsprinsipp på tvers av styringsnivå er en årsak til at bruken av sektorbasert standardisering og direkte pålegg (som rettigheter og individuelle rettskrav) øker på områder kommunene har ansvar for. Når betingelsene for en modifisert form for partnerskap basert på policynettverk innenfor sektorer ble svekket, forsvant også noe av den gjensidighet mellom styringsnivåene som, til en viss grad i alle fall, tillot samordning gjennom tilpasning.

Erfaringene fra samordningen i stat-kommune relasjonen i perioden etter den nye kommuneloven ble innført i 1992 kan i organisasjonsteoretiske termer oppsummeres i følgende setninger: Sektorens sterke stilling som inndelingsprinsipp i velferdsstaten, fører til at sektorpolitikk vedlikeholdes lokalt gjennom utstrakt og økende bruk av vertikale samordningstiltak fra statens side. Dette til tross for, eller kanskje på grunn av, at det store flertall av kommuner ikke lenger har sektor som viktigste spesialiseringsprinsipp.

Disse funnene kan gi grunn for å forvente samordningsutfordringer i NAV-sammenheng. Det lokale partnerskapet mellom stat og kommune i NAV basert på sammenslåing og innlemming av tidligere adskilte tjenester vil fort kunne representere samme type «uryddighet» for den tjenesteområde-/sektororganiserte staten som kommunenes organisatoriske fristilling gjorde. At etatsaktører på sentralt hold også i NAV vil kunne søke å opprettholde kontrollen over eget tjenestetilbud på lokalt plan gjennom en styrking av vertikal samordning i forhold til tjenesteområder som inngår i partnerskapet, er en ikke helt urealistisk forventning. Den horisontale samordningen i det lokale partnerskapet, basert på tilpasning av tjenester til enkeltbrukeres behov, vil imidlertid kunne få problemer som følge av dette.

## Byråkrati og partnerskap hånd i hånd - NAV-reformens samordningsutfordringer

Med utgangspunkt i analyser av samordning i den norske forvaltningen har vi så langt i notatet utledet tre hovedutfordringer for samordningen i NAV gitt den organisasjonsutforming som er valgt: For det først legges det i NAV-reformen opp til at departementet – Arbeids- og inkluderingsdepartementet skal ha det vi har omtalt som en noe mer tilretteleggende enn direkte styrende rolle overfor en av sine viktigste underordnede etater – Arbeids- og velferdsdirektoratet. Utfordringen her er først og fremst at den samstyring mellom departement og direktorat dette innebærer, krever en

annen form for vertikal samordning enn den styringsbaserte som så langt har dominerer denne relasjonen i den norske forvaltningen.

For det andre er det intensjonen i NAV å viske ut grensene mellom tjenesteområdene Aetat og trygd sentralt, regionalt og lokalt. Utfordringen her er knyttet til en over hundreårig tradisjon med klare horisontale skiller mellom tjenesteområdene hva gjelder så vel hvem tjenestene omfatter som regelverk og problemløsningsmetoder. Selv om reformen representerer en total organisatorisk integrasjon av to etater i én, er derfor sannsynligheten liten for at dette vil forløpe problemfritt.

For det tredje innebærer partnerskapet mellom kommunale og statlige enheter lokalt mye av den samme organisatoriske «uryddighet» i forhold til sentrale sektorer/politikkområder som det kommunenes fristilling etter Kommuneloven har ført til. Utfordringen her ligger i at organisatorisk uryddighet på lokalt plan kan føre til et økt behov hos sentrale etatsaktører for å gjenopprette klare linjer. Dette gjøres enklest ved å ta i bruk sterke vertikale samordningstiltak med utgangspunkt i tjenesteområder. I denne avsluttende delen av notatet vil vi diskutere de tre samordningsutfordringene nærmere. Vi starter sentralt med den vertikale relasjonen mellom departement og direktorat.

Analysene av samordningen i den norske forvaltningen, gir altså grunn for å anta at det å få et departement til å fungere tilretteleggende heller enn styrende overfor underliggende etater ikke vil være helt enkelt. Ser vi nærmere på Arbeids- og inkluderingsdepartementet og relasjonen til Arbeids- og velferdsdirektoratet kan det se ut til at betingelsene for å skulle få dette til nettopp her ikke er de beste. Tjenestemenn i Arbeids- og inkluderingsdepartementet vurderte i 2006-undersøkelsen den vertikale samordningen i forvaltningen som bedre enn gjennomsnittet av tjenestemennene (65 % i Arbeids- og inkluderingsdepartementet karakteriserte den som meget god/god mot et gjennomsnittet på 59 %). Vertikal samordning er i Arbeids- og inkluderingsdepartementet innrettet mot styring. Budsjett, tildelingsbrev og styringsdialog – alle samordningstiltak som representerer det vi tidligere har omtalt som autoritative meldinger til underordnet enhet – blir trukket fram som særlig viktige for departementet i relasjonen til direktoratet (intervju, statsråd, oktober 2007). Tildelingsbrev og rutiner knyttet til dette er imidlertid ennå ikke (høsten 2007) fullt ut etablert i forholdet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det betyr at styringsdialogen er desto viktigere for departementet (intervju, departementsråd, oktober 2007). Statsråden begrunner departementets behov for slike samordningstiltak på denne måten: (Jeg) *føler at vi må være der vi er nå fordi det er på mange måter politisk følsomt at vi må være mye «hands on» nå*, (intervju, statsråd, oktober 2007).

Som i forvaltningen ellers er også de ansatte i Arbeids- og velferdsdirektoratet i undersøkelsen mer negative i sin karakterisering av vertikal samordning enn de departementsansatte. Heller ikke deres konkrete vurderinger av Arbeids- og inkluderingsdepartementets vertikale samordning i NAV er særlig oppløftende om målet er tilrettelegging heller enn styring:

Det er helt naturlig at et departement når de setter i gang en såpass stor reform som dette, blir engstelige i en viss forstand... (Men) det blir litt overload... (de bør) fokusere på hovedtingene. Det har departementet kviet seg for. De vil ha detaljene... Jeg opplever en litt forvirret eller ukoordinert styring (intervju, tjenestemann NAV, nov. 2007).

Forventningene i direktoratet om et departement som «holder fingrene fra fatet» kan synes å ha vært større enn det som har vist seg reelt så langt i reformen. Styringen fra departementet blir karakterisert som overstyring. En rekke formelle og uformelle kanaler og styringsverktøy resulterer i mange, og til dels detaljerte styringssignaler, som ikke bare er rettet mot det overordnede og generelle plan, men går langt i retning av enkeltsaker.

Vi spør og graver for at vi skal være sikre på at vi kan informere statsråden med det han trenger for å holde styringen (intervju, tjenestemann, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, høst 2007).

Uttalelser fra viktige aktører i departementet indikerer imidlertid at de har oppfattet at dette er et problemet for direktoratet, og at de kan være innstilt på endring.

Det er sånn at etaten vil mene at vi styrer for mye i detaljene og at vi ikke har klart å finne nivå på å styre på de viktige risikoområdene. Det er nok riktig. Dette er et vanskelig styringsfelt, også fordi det av og til er så vanskelig helt å vite, også for etaten, hva som er de politiske sårbare områdene. Vi kan være litt uenig om det. Vi har 18 underliggende virksomheter i dette departementet og å styre en virksomhet er komplisert nok, men å styre dette (NAV, vår anmerkning) er ekstremt komplisert. Vi har nok ikke funnet fram til rett nivå og rette styringsparametere... (intervju, tjenestemann, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, oktober 2007).

Å ønske, og også være innstilt på, endring kan i seg selv være positivt for utsiktene til forandring i den vertikale samordning mellom departementet og direktoratet. Men de forhold som gjør NAV politisk sårbare, kan vise seg å være sterkere enn ønskene. Tjenesteområdenes viktighet i velferdsstaten, det sterke politiske ønske om å få til en integrert velferdsetat og den oppmerksomhet reformen tiltrekker seg er blant disse. Det som i samordningssammenheng kan gjøre NAV spesielt sårbart sett med departementets øyne, er at svært mye ressurser er involvert. På statsbudsjettet for 2007 la NAV beslag på omlag 270 milliarder NOK. Dette utgjør nærmere en tredjedel av dette budsjettet. 2,8 millioner nordmenn får hvert år tjenester av NAV og hver dag er nærmere 800 000 mottakere av NAVs tjenester (da unntatt de som mottar lovfestede pensjoner).

Som bevilgende myndighet skal Stortinget kontrollere at statsbudsjettet anvendes i henhold til intensjonene. Når en tredjedel av budsjettet går til NAV, sier det seg selv at omfattende kontrollrutiner må etableres. Riksrevisjonen er på oppdrag av Stortinget i ferd med å utvikle slike rutiner, og fra og med høsten 2007 er 40 stillinger her dedikert til oppgaven. Fokus for Riksrevisjonen er, ved siden av ordinær regnskapsrevisjon, de rettighetsbaserte ytelsene – det at folk får det de skal. Men det er også viktig i revisjonens arbeid å påse at Stortingets mål og forutsetninger med NAV-reformen følges opp<sup>12</sup>

Hvordan disse forholdene konkret vil påvirke departementets evne til å gjøre noe med den vertikale samordningen, er for tidlig å mene noe sikkert om. Vår påstand er at disse forholdene i det minste vil legge sterke føringer på de muligheter departementet

---

12 Ved siden av Riksrevisjonen har også kommunerevisjoner og NAVs internrevisjon oppgaver i forhold til kontroll med ressursbruk. Per årsskriftet 2007/08 råder det langt fra klarhet mht hvilke instans som skal revidere hva (Observasjonsposten 6/2007).



har til å kunne gå inn i en tilretteleggende rolle, og til å utvikle samstyring med direktoratet. At det konstitusjonelle og det politiske ansvar er samlet hos en statsråd, er spesielt viktig her. Verken konstitusjonelt eller politisk ansvar kan delegeres. Dette gjør det vanskelig for departementet å utvikle nye former for samordning i relasjonen til direktoratet. Sitatene både fra departementets og direktoratets talspersoner anskueliggjør dette på en tydelig måte. Til tross for de gode intensjonene, er det vårt syn at NAV her står overfor en betydelig samordningsutfordring.

Den neste av samordningsutfordringene vi skal fokusere på utspiller seg i den vertikale relasjonen mellom det lokale og sentrale leddet i NAV. For å få best mulig grep om denne utfordringen, vil vi gå veien om det lokale partnerskapet. Lokalt er intensjonen at samordning mellom trygdetjenester, arbeidsformidlingens tjenester og kommunens sosialtjenester så langt som mulig skal ivaretas gjennom såkalt «sømløs oppgaveløsning.» Fysisk samlokalisering og en klar anbefaling fra direktoratet om enhetlig ledelse ved kontorene, er også viktig for samordningen lokalt – som helt klart må kunne sies å ha et horisontalt preg.

Den lokale samordningen er utfordrende. Lokale NAV-kontor starter ikke fra et nullpunkt. Kontorene favner om tre distinkte organisasjonskulturer, i hovedsak tre ulike velferdsprofesjoner, tre ulike lov-/regelverk med påfølgende ulike IKT-løsninger og ulike problemløsningstenkning. De ansatte har også ulike tariffavtaler avhengig av om deres ansettelsesforhold er til kommunen eller til staten. Ansattes identitet kan dernest like gjerne være knyttet til egen etat, egen profesjon eller egen kommune som til NAV. Alt dette er forhold som vil kunne ha noe å si for den interne tilliten ved kontorene, og som dermed har betydning for hvordan den horisontale samordningen fungerer.

Helt konkrete oppfatninger av samordningen lokalt er det for tidlig å ha. I skrivende stund (våren 2008) er ca en tredjedel av de lokale NAV-kontorene etablerte. Nærmere halvparten av ordførerne og rådmennene i de kommunene hvor kontorene har fungert lengst – de 25 pilotkontorene, er godt fornøyd med partnerskapet så langt. Det kanskje litt urovekkende er at bare en tredjedel av de ansatte ved de aktuelle kontorene er det (Andreassen et al. 2007). Det er likevel en tiltro til utviklingen framover når det gjelder samarbeidet blant aktørene, selv om det også kommer til uttrykk en frykt for at staten skal dominere: *... staten er storebror i samarbeidet og føler at den styrer hele prosessen og at den kommunale biten må følge etter... Det er vanskelig for en mindre kommune å matche statens tempo og tyngde i NAV-utviklingen...* (kommunal representant i pilotevalueringen, høsten 2007).

Det er opp til den enkelte kommune å velge hvilke kommunale tjenester som skal innlemmes i det lokale NAV-kontor (utover økonomisk sosialhjelp m.v.). Det er også opp til kommunene å avgjøre om man skal ha kommunal eller statlig leder eller begge deler. Dette åpner for en betydelig variasjon i utformingen av partnerskapet lokalt. Denne åpningen ser det så langt ut til at kommunene har benyttet seg av. Av de 25 pilotkommunene er det ingen som er organisert på nøyaktig samme måte (Andreassen et al. 2007). Denne variasjonen er helt i tråd med det prinsipp for organisatorisk frihet som er nedfelt i Kommuneloven. Hovedbegrunnelsen for partnerskapet var da også i størst mulig grad å ivareta den kommunale autonomi i NAV-systemet (Fimreite og Læg Reid 2008). Variasjonen vekker, som vi antok, bekymring sentralt.

(Denne) variasjonen var vi litt redd for. Vi hadde ønsket at det hadde blitt gitt litt sterkere føringer på dette. Jeg tror det hadde vært lurt å avgrense denne friheten litt mer... (intervju, tjenestemann i NAV, okt 2007).

En annen side ved partnerskapet, uansett hvordan det konkret utformes lokalt, er at lederne ved NAV-kontorene tjener to «herrer»; lokalt folkevalgte og den statlige fylkeslederen i NAV. Gulick påpekte i 1937 at fra tidenes morgen har ingenting annet enn forvirring kommet ut av det å ha flere kommandanter å forholde seg til (Gulick 1937:9). I NAV er ulik ledelseskultur i stat og kommune en viktig side ved dette. Ulike bevilgningsordninger og rapporterings- og styringssystem en annen. Kommunedelen i partnerskapet må forholde seg til budsjett vedtatt av lokale politikere på bakgrunn av bl.a. statlige rammeoverføringer. Statsdelen i partnerskapet har et helt annet budsjett- og bevilgningssystem: Statsdelens tjenester er i større grad basert på lovfestede ytelser. Slike ytelser må leveres også når de lokale budsjetttrammer er sprengt. Overføringene mellom sentralledet og lokalledet justeres derfor nærmest kontinuerlig. Ved siden av dette har også rundskriv, direktiv, forskrifter og felles systemløsninger for IKT tradisjonelt stor betydning for samordning både for trygd og for arbeidsformidling. Både det å tildele økonomisk sosialhjelp og omfanget på den. Sosialhjelpen er i prinsippet overlatt til lokalpolitisk skjønn. Selv om det stadig diskuteres minstestandarder og annen regulering av sosialtjenesten, er dette ennå ikke innført i Norge.<sup>13</sup> Om denne ulikhet i vertikale samordningstiltak overfor ulike deler av det lokale NAV, uttaler direktoratets talsmenn følgende:

Partnerskapet og respekten for kommunene fører til at vi hele tiden må gjøre grep som er ineffektive...Det er ineffektivt at vi hele tiden må ta hensyn til kommunenes egenart...Hadde det vært statlig hadde vi standardiserte det. Det vi prøver nå er å lage prosesser som kan overføre læring...(intervju, tjenestemann NAV, høst 2007)

Den manglende entydige styringen som vi har, forskjellene i kontorstruktur og at man hele tiden må være enig med kommunene om minste fellesmultiplum, det virker ikke effektiviserende... det bidrar åpenbart til at vi er ineffektive (intervju, tjenestemann NAV, høst 2007).

Sett fra pilotkommunene ser dette annerledes ut: *Pr i dag er ikke partnerskapet reelt. Staten har alt for mye makt...* (Andreassen et al. 2007).

Det er ikke vanskelig å etterspore et ønske om å ta i bruk byråkratiske samordningsmekanismer i uttalelsene fra direktoratets tjenestemenn. Og det er heller ikke vanskelig å se en redsel for økt bruk av nettopp slike mekanismer i kommunerepresentantens uttalelser. Forutsetningen for å få til likeverdige partnerskap basert på gjensidig tilpasning kan synes relativt små om disse utsagnene representerer dominerende synspunkt hos aktørene.

Alternativet til partnerskapet kan, om staten blir for dominerende, raskt bli en «NAV-silo», dvs en egen NAV-etat med en sterk sentral enhet som styrer lokale kontor via sterke vertikale mekanismer. Allerede nå er det visse indikasjoner i NAV-systemet på

---

<sup>13</sup> Et viktig moment her er også tjenestenes historie, og den vedvarende begrunnelse for at kommunene har beholdt ansvaret for de som har blitt ansett som "uverdige trengende" sosialmottakere, mens staten selv har tatt hånd om de mer "verdige trengende" gjennom trygdeordninger og arbeidsmarkedstiltak. Se Kjønstad, Bernt, Kjellevoid og Hove (2000) for en god diskusjon av dette.

at utviklingen kan gå i en slik retning: I utgangspunktet ble det i NAV opprettet spesialenheter på regionalt nivå innrettet mot helt spesielle funksjoner som klagebehandling, utenlandssaker, innkreving og kontroll, helseforvaltning og hjelpemiddelsentraler. Ved siden av disse spesialenhetene ble det våren 2007 bestemt å etablerte såkalte *forvaltningsenheter* i hvert fylke<sup>14</sup> samt fem pensjonsenheter på regionnivå. Forvaltningsenhetene skal i hovedsak fatte vedtak om *regelstyrte ytelser* innenfor trygde- og arbeidsforvaltningen. Dette dreier seg om alt fra refusjon av utgifter til legetjenester og medisiner til vedtak om dagpenger og uføretrygd. Det estimeres at 80 % av henvendelsene til NAV vil behandles av disse forvaltningsenhetene. Begrunnelsen for å opprette enhetene var å bedre tjenestetilbudet til publikum. Effektivitet, behov for spesialkompetanse hos medarbeidere samt medarbeidernes ønske om et faglig miljø ble også trukket fram som viktig for opprettelsen. I saker som ikke krever personlig oppmøte, skal brukerne kun ha kontakt med forvaltningsenhetene. I andre saker er de lokale NAV-kontor forvaltningsenhetenes førstelinje. Førstelinjen har innstillingsmyndighet overfor forvaltningsenhetene i disse sakene. Saker som krever skjønn, dvs ikke automatisk kan knyttes til en regelstyrt ytelse, skal ferdigbehandles og løses lokalt.

Etableringen av forvaltningsenhetene kan tolkes som en re-spesialisering i NAV. Arbeidsprosess er i ferd med å bli et likestilt spesialiseringsprinsipp med sektor og nivå. Å fatte vedtak i enkeltsaker definert som regelstyrte ytelser, er en fase i NAVs arbeidsprosess. En fase som gjennom opprettelsen av forvaltningsenhetene organisatorisk skilles fra andre sider ved arbeidsprosessen. Disse andre fasene kan være konsultasjon, behovsvurdering, det å finne tilpassede løsninger for den enkelte og altså innstilling. Å innføre arbeidsprosess som spesialiseringsprinsipp kan imidlertid også sees på som et første ledd i en re-sentralisering i NAV. De nyopprettede forvaltningsenhetene kan være et uttrykk for et sentralt ønske om å sikre «forsvarlig» samordning av viktige tjenester. Men forvaltningsenhetene kan føre til at det lokale NAV-kontor tappes for beslutningsmyndighet. Det er tegn som tyder på at tradisjonelle byråkratiske tiltak – som standardisering gjennom regler – via forvaltningsenhetene opprettholder, og muligens styrker, sin posisjon som viktigste samordningsmekanisme. At NAV-systemet må ha noen spesialenheter er nokså selvsagt. At disse deles inn i henhold til arbeidsoppgave/-prosess kan det sannsynligvis også argumenteres godt for. En del arbeidsoppgaver – som klagebehandling og innkreving og også behandling av utenlandssaker – gir det sannsynligvis liten mening å utføre i alle kommuner og fylker. Å opprette forvaltningsenheter på fylkesnivå for å fatte vedtak knyttet til regelstyrte ytelser/tjenester er imidlertid mindre selvsagt gitt målsetningene i NAV og den organisering som er valgt. Selv om det lokale NAV-kontor har innstillingsmyndighet, vil det være usikkerhet knyttet til om forvaltningsenheten følger denne innstillingen. Det betyr at NAV-kontoret *ikke* har råderett over hele tiltaksapparatet når tjenester skal «ses i sammenheng» lokalt for å kunne gi et best mulig tilpasset velferdstilbud til den enkelte bruker.

---

14 I de fleste fylker er det en sentral forvaltningsenhet, en del fylker har imidlertid også avdelingskontor betinget av spredt bosetning.

Det er dermed ikke å undres over at KS-systemet uttrykker en redsel for at NAV-kontorene som følge av denne forflytning av oppgaver fra lokalt til regionalt ledd, skal bli umyndiggjorte (tjenestemann NAV, nov 2007). Redselen er ikke tatt helt ut av luften gitt den økte statlige styringen av kommunene som har fulgt i kjølvannet av Kommunelovens organisatoriske frislepp. Spørsmålet om hvorfor man skal ha lokale NAV-kontor når de ikke kan foreta reelle vurderinger og tilpasninger knyttet til hele spekteret av etatens tjenester kan raskt bli reist.

Så er det atføring, rehabilitering og midlertidig uførestønad. Det som etter hvert skal bli den nye statlige superstønaden. Råderetten over de virkemidlene må ligge i NAV-kontorene... Gjør de ikke det, får du heller ikke noe myndiggjort NAV-kontor, og det er det som på en måte har vært intensjonen med hele reformen. Det står litt og vipper nå... Dette må lande på NAV-kontorene, hvis ikke vil ikke dette bli vellykket (intervju, KS-representant, des. 2007)

Resultatet kan bli mer sentralisering også for de tjenester som i dag er skjønnsbaserte og dermed overlatt til det lokale NAV-kontor. Sentralisering behøver ikke bety at disse tjenestene innlemmes i de regionale forvaltningsenhetene. Det kan også oppnås ved at det som pr i dag er skjønnsbaserte tjenester omsluttet av individuelle rettsgarantier og rettigheter. Sitatet over kan helt klart tolkes som en frykt fra kommunal sektor om at så vil kunne skje. Konsekvensene av en slik utvikling er mange. Om de er positive eller negative vil selvsagt være avhengig av hvem man er og hvilke perspektiv man anlegger. I NAV-sammenheng vil en slik utvikling kunne bety at de lokale kontorene vil bli rendyrkede effektueringsinstanser der de viktigste oppgavene vil være knyttet til informasjon og ekspedering heller enn til tilpassing av tjenester og tjenesteyting.

Det er for tidlig å si om dette vil bli resultatet. En foreløpig konklusjon er imidlertid at erfaringene fra samordningen i stat-kommune relasjonen de siste 10-15 årene kan synes å være i ferd med å slå til også i NAV: Det er vanskelig for staten å leve med tvetydighet når det gjelder sektor/tjenesteområde lokalt. I den re-spesialisering vi nå ser i NAV, argumenteres det først og fremst for bedre tjenester til brukerne. Dette har også vært et vanlig argument når strengere regulering av kommunene er på dagsorden. Spørsmålet er likevel om det ikke kan være andre hensyn bak, som for eksempel behov for kontroll med lokale tjenester når ressurser sentralt skal fordeles og «riktig» problemløsningstiltak velges. Ringen er da på mange måter sluttet, og vi er tilbake til horisontal samordning mellom tjenesteområder sentralt. Avslutningsvis skal vi se nærmere på samordningsutfordringer i NAV knyttet til denne relasjonen.

Selv om NAV i dag er en felles etat, var det betydelige spenninger mellom Trygdeetaten og Aetat – både før NAV ble en realitet og i selve sammenslåingsprosessen.

Det er ingen grunn til å legge skjul på at det har vært spenninger. Det har til dels vært maktkamp... Det var noe av det vi måtte håndtere i NAV-interim også. Det måtte være en balanse i direktørgruppen for eksempel... Første tiden var det en revirkamp (intervju, tjenestemann NAV, nov 2007).

Tilgang til ressurser er noe som har vært – og sannsynligvis også framover vil være – en årsak til spenninger mellom de to tidligere etatene i NAV. Viktigere enn ressursproblemet når spenningene skal forklares er sannsynligvis lange tradisjoner for hvordan oppgaver skal løses og hvilke virkemidler som er mest hensiktsmessige.

Diskusjonen mellom arbeidslinjen og trygdelinjen har vært en av de mest permanente i norsk velferdspolitik. Interne etatskulturer er også av betydning. Å tro at slike skiller alene skal viskes ut som følge av organisatorisk integrasjon, er lite realistisk:

...hvis man skulle sitte igjen med en følelse av at den ene eller andre kulturen vinner, så er det lite heldig. Det er viktig å ha respekt for det som var Aetats kultur og tenkning og det som var Trygdeetatens kultur og tenkning. At man ikke tar den ene eller andre, at man skal bygge noe nytt – det er viktig. Lykkes man ikke i det, vil man slite lenge (intervju, tjenestemann NAV, okt 2007).

Å samordne etaten sentralt er altså ikke helt uten utfordringer selv når et så sterkt organisatorisk grep som sammenslåing er valgt. Ved siden av dette, er det også bygget opp en enhet kalt *NAV-Drift og Utvikling* (NDU), nærmest som et «direktorat i direktoratet». Argumentet for å opprette NDU var behovet for at direktorat skulle kunne ta seg av de overordnede og strategiske spørsmålene, noe som bl.a. er viktig om intensjonen om et mer tilretteleggende enn styrende departement skal kunne oppfylles. Når direktoratet selv skal overta de strategiske oppgavene, må imidlertid «andre» ivareta iverksettings- og driftsoppgavene. Løsningen ble en stor drifts- og utviklingsorganisasjon. Relasjonen mellom NDU og Arbeids- og velferdsdirektoratet baseres på en såkalt bestiller-utførermodell med direktoratet i bestiller-rollen og NDU i utfører-rollen. Arbeidsdelingen har imidlertid så langt vist seg vanskelig å få til. Dette skyldes bl.a. at overgangen fra en situasjon i de to opprinnelige direktoratene der driftsoppgavene inngikk som en del av helheten, til en situasjon der noen tidligere kollegaer nå bestiller tjenester som skal utføres av andre tidligere kollegaer, ikke har vært helt problemfri. Ansatte i NDU klager også over stor arbeidsmengde, manglende innflytelse, uklare ansvarsforhold og grensesnitt.

Utfordringer knyttet til horisontal samordning sentralt vil ikke bare dreier seg om forhold internt i Arbeids- og velferdsdirektoratet. Mange av velferdsstatens tunge tjenester er pr i dag Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde. Horisontal samordning mellom dem er dermed forenklet. Når NAV er i fokus er det viktig at den kommunale sosialhjelpen også inngår i en styringslinje der fylkesmannen har en rolle som klageinstans, men også i forbindelse med kompetanseutvikling og kvalitetssikring. Fram til 1.3.2008 var denne delen av NAV også underlagt Sosial- og helsedirektoratet (SHD). Helseytelser og refusjon for slike, sorterer imidlertid under NAV. Også dette var/er utfordrende for den horisontale samordning sentralt.

Når det gjelder SHD så er nok det et greit forhold og et ugreit forhold. Det er en strukturell ubalanse her. Det er et paradoks at du har et felles departement og et NAV-kontor som er felles, men så skal det være splittet på direktoratsnivå. Det vi gjør er å kompensere for dette med å ha veldig tett samhandling... Det skaper definitivt noen koordineringsproblemer og forventningene fra NAV-kontorene er at det skal bli mer samstemte leveringer og at de får tydeligere signal (intervju, tjenestemann NAV, nov 2007).

Den organisatoriske løsning som nå er valgt på dette paradokset, er at sosialdelen i SHD (rundt 50 stillinger) fra 1.3. 2008 ble innlemmet i Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens helseytelsene fra 2009 blir flyttet fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til det som er blitt et rent Helsedirektorat. Det finner altså sted en organisatorisk omrokering i form av sammenslåing og utskilling.

Et forhold som sannsynligvis har framskyndet denne omrokeringen sentralt er innføringen av det såkalte kvalifiseringsprogrammet.<sup>15</sup> Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal tjeneste som kommunene gis øremerkede midler til. Kvalifiseringsprogrammet skal imidlertid iverksettes av NAV-kontorene. Behovet for samordning mellom NAV-tjenester og kvalifiseringsprogram lokalt blir imidlertid ikke automatisk løst som følge av den organisatoriske omrokering sentralt. Mens NAV-tjenester lokalt skal iverksettes gjennom partnerskap mellom stat og kommune, så er fylkesmannen sentral i iverksettingen av kvalifiseringsprogrammet, bl.a. gjennom kompetanseoppbygging, men også som klageinstans. Fylkesmannsembetet er formelt sett noe av det mest hierarkiske som finnes i norsk forvaltning. Å bruke så ulike samordningsstrukturer som partnerskap og hierarki for tjenester som skal iverksettes av samme lokale aktører, og attpå til i mange tilfeller samordnes overfor de samme brukerne, er helt klart utfordrende – både for horisontal samordning sentralt, men også i relasjonen til understatlig nivå. Den horisontale sentrale samordningen kan dessuten raskt bli preget av kamp om ressurser avhengig bl.a. av utviklingen på arbeidsmarkedet. I en situasjon med høy arbeidsledighet er ressurskamp mellom de involverte tjenestene, et ikke helt urealistisk scenario. Som vi tidligere har argumentert for, vil da direkte kontroll over tjenester lokalt, være av betydning. Valgt samordningsstruktur i relasjonen mellom stat og kommune når det gjelder kvalifiseringsprogrammene, kan da – om den viser seg å gi en sterkere kontroll over lokal tjenesteyting, også bidra til en styrket tjenesteområdetenkning i NAV.

## Avslutning

NAV-reformen er en forvaltningsreform innrettet mot å øke styringskapasiteten i velferdsforvaltningen. Et avansert flernivåsystem med trekk av nettverksstyring er den utforming som er valgt for NAV. Ideene om nettverkstyring finner vi igjen i relasjonen mellom departement og direktorat og mellom tjenesteområder i velferdsstaten, men kanskje særlig i det partnerskap som er inngått mellom stat og kommune. Nettverk innebærer andre samordningsmekanismer enn det byråkratiet gjør (Verhoest, Bouckaert og Peters 2007). I byråkratiet samordnes det via hierarki og standardisering, i nettverk gjennom gjensidig tilpasning. Byråkratisk samordning har et stort innslag av styring. Samordning i nettverk er basert på samstyring der felles verdier, felles kunnskap og felles strategier utviklet gjennom læringsprosesser og gjensidige tillitsforhold er avgjørende (ibid:332).

En organisasjonsutforming som impliserer samordning gjennom disse to hovedformene samtidig *er* utfordrende. Et forhold som gjør det særlig utfordrende er at den komplekse organisatoriske spesialisering i NAV har innebygd en spenning også mellom geografiske hensyn representert ved kommunen og sektorielle hensyn representert ved staten (Egeberg 2006). Mens det territorielle prinsippet bygger opp

---

15 Som et ledd i regjeringens arbeid med å fornye velferdsforvaltningen etableres det nå et såkalt kvalifiseringsprogram med en påfølgende standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad). Kvalifiseringsprogram skal tilbys gjennom det lokale NAV-kontor og skal ta form som et krav den enkelte har for å få utarbeidet en individuell plan der samordning med andre velferdstjenester inngår. Kvalifiseringsprogram er et arbeidsrettet tiltak med overgang til arbeidslivet som målsetning for den enkelte (Ot.prp 70 – 2006-2007).

under lokale og kommunale hensyn, så trekker det sektorielle prinsippet i retning av å standardisere på tvers av territoriale enheter og å se oppgaver i sammenheng innenfor sektoren.

Ut fra den empirien vi har presentert synes det klart at det er en strukturell dynamikk i relasjonen mellom nivå og sektorer. Samordningsproblematikken i spenningsfeltet mellom en sektoriell og en territoriell spesialisering kan tilbakeføres til denne dynamikken. Den vertikale samordning sentralt har styrket seg gjennom bruk av nye styringsteknikker. Dette har betydning både for horisontal samordning sentralt og for den vertikale samordningen i forholdet mellom sentralt og lokalt nivå. Det som ser ut til å sette i gang dynamikken er sektorenes/tjenesteområdenes behov for å sikre at egne arbeidsoppgaver og aktiviteter blir gjennomført på ulike nivå. I tillegg er dette knyttet sammen med sektoraktørenes evne til å sikre seg i den interne ressurskamp sentralt. Regulering av underordnet nivå (internt i staten og også territorielt) gjennom rettighetslover, minstestandarder, forskrifter og direktiv er et velegnet virkemiddel for sektoraktører når det gjelder å sikre eget område i spillet med de andre sektorene. Mye av sentrale myndigheters samordningsbestrebelse overfor lokalnivået kan derfor forklares av intern departemental rivalisering, innrettet både mot selv å få mer ressurser, men også mot å demme opp for andres ressurstilførsel.

Vi har diskutert hvordan den komplekse spesialiseringen i NAV skaper spesielle samordningsutfordringer, samarbeidsmønster og konfliktrelasjoner. NAV har fungert for kort tid til at vi kan si noe sikkert om hvordan samordningen vil foregå i den nye konstruksjonen. De første resultatene fra evalueringen gir ikke grunn for stor optimisme. Evalueringen viser at aktørene er oppmerksom på problemstillinger knyttet til samordning, men den viser også at de ikke helt har funnet løsningene. NAV representerer en ustabil balanse mellom territoriell og sektoriell spesialisering. Partnerskapsmodellen ble lansert som et Columbiegg som skulle balansere disse hensynene. Vår diskusjon viser at man står overfor en utfordrende balansekunst. Mye tyder på at balanseforholdet alt kan være i ferd med å svinge all den tid et nytt spesialiseringsprinsipp – arbeidsprosess – er innført på en langt mer offensiv måte enn annonsert ved oppstarten av NAV.

Det overordnede spørsmålet er dermed om en forvaltningspolitisk reform som NAV-reformen, der personell, prosedyrer og prosesser er de viktigste «innsatsfaktorene», er et sterkt nok virkemiddel for å hindre at standardoperasjonsprosedyrer i form av vertikal samordning med byråkratiske trekk settes i verk, eller om det hierarkiske byråkratiet med sin oppdeling etter formål, arbeidsoppgave eller sektor er så sterkt at det vil slå tilbake alle slike forsøk. Erfaringene fra samordning på sentralt hold og også i relasjonen mellom stat og kommune de siste 15 årene kan tyde på det. Det samme kan etableringen av de nye forvaltningsenhetene i NAV. Blir dette resultatet vil samordning, de gode intensjonene til tross, fremdeles bli stående som flernivåsystemet NAVs store utfordring.

## Referanser

- Alm Andreassen, T., I. Drange, T. Thune og L.C. Monkerud (2007) *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*, AFI-rapport nr 4. Oslo: AFI-WRI.
- Baldersheim, H. (1993) «Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer?» i P. Læg Reid og J.P. Olsen (red): *Organisering av offentlig sektor*. Oslo: Tano.
- Boston, J. (1992) «The Problems of Policy Coordination: The New Zealand Experiment». *Governance*, 5 (1): 88-103.
- Christensen, T., A.L. Fimreite og P. Læg Reid (2007) «Reform of the Employment and Welfare Administration – the challenges of coordinating diverse public Organizations». *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3): 389-408.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2004) «Autonomization and policy capacity – the dilemmas and challenges facing political executives». I M. Painter og Jon Pierre, red. *Challenges to State Policy Capacity*. London: Palgrave
- Christensen, T., P. Læg Reid og A. Ramslien (2006) *Autonomi og kontroll. Reformen i norske utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2007a) «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations» Paper presentert på “The Study Group on Governance of Public Sector Organizations, EGPA Conference, Madrid 19-22 September 2007.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2007b) «The Whole-of-Government approach to public sector reform». *Public Administration Review*, 67 (6): 1059-1066.
- Egeberg, M., red. (2006) *Multilevel Union Administration*. London: Palgrave.
- Ekker, H. (1981) «Kommunene og den uformelle staten» Møre og Romsdal Distriktshøyskole, upublisert notat.
- Denters, B. og L. Rose (red) (2005) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. New York: Palgrave MacMillan.
- Fimreite, A.L. (2001) *Lofstedede retter og lokalt folkestyre*. Bergen: LOS-senteret, rapport 5/2001
- Fimreite, A.L. (2003), *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenteret, rapport 8/2003.
- Fimreite, A.L., Y. Flo, T. Tranvik og J. Aars (2004) *Tillit mellom forvaltningsnivåene*. Bergen: Rokkansenteret, rapport nr 4/2004.
- Fimreite, A.L., Y. Flo, T. Tranvik og P. Selle (2007) «Når sektorbandene slites. utfordringer for den norske velferdsmodellen», *Tidsskrift for Samsfunnsforskning*, vol 48 (2), ss165-196,
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2008) «Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, networks and accountability». Paper to be presented at the workshop «The shadow line of accountability, performance and control across public private». Venice 17-18 April 2008.
- Flo, Yngve (2004) *Staten og sjøhstyret. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Avhandling for dr.art.graden. Innlevert ved Historisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Gulick, L. (1937) «Notes on the Theory of Organization. With Special Reference to Government». i L. Gulick og L. Urwin, red. *Papers on the Science of Administration*. New York. A.M. Kelley.
- Helgøy, I. og A.D. Homme (2002) «Lokal skoleutvikling i et nettverksperspektiv» Paper presentert på den XI. Nordiske kommuneforskerkonferanse, Syddansk Universitet, Odense, 29.11-1.12.2002.
- Helgøy, I. og A.D. Homme (2007) «Statlig og kommunal kapasitet i styring av skolen », paper presentert på Forskningsgruppen, «Demokrati, makt og forvaltning» sitt internseminar, Berlin 29.10.-1.11.2007.



- Helgøy, I. og S. Serigstad (2004) «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Notat 9/2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Hovik, S. og I.M. Stigen (2004) «Kommunal organisering». Notat nr 124, Oslo: NIBR.
- Kjønstad, A., J.F. Bernt, A. Kjellevold og H. Hove (2000) *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og bernevernstjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Langhoff, K.H. (2007) Struktur, demografi og kontaktmønster i departementene 1976-2006. masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Lægeid, P. (2001) «Mål og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringer og utfordringer». i Anne Lise Fimreite, H.O. Larsen og J. Aars (red.) *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lægeid, P. og S. Serigstad (2006) «Framing the field of Homeland Security: The Case of Norway». *Journal of Management Studies*, 43 (6): 1395-1413.
- Marks, G. og L. Hooghe (2004) «Contrasting Visions of Multi-Level Governance» i I. Bache og M. Flinders (red): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. London: Prentice-Hall.
- Observasjonsposten (2007) «Revisjon av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og NAV» *Riksrevisjonens blad*.nr. 6/2007.
- Ot.prp.70 (2006 – 2007) *Om lov og endring i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover*.
- Painter, M. (1982) «Central agencies and the coordination principle. » *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265-280.
- Peters, B.G. (1998) «Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination». *Public Administration*, 76 (Summer): 295-311.
- Peters, B.G. (2004) «Koordinasjon» i J. Blom-Hansen, A.S. Nørgaard og T. Pallesen: *Politisk ukorrekt. Festskrift til professor Jørgen Grønnegård Christensen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rokkan, S., (1987) Stat, nasjon og klasse. Oslo: Universitetsforlaget
- Serigstad, S. (2003) *Eit sårbart samfunn. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*. Bergen: Stein Rokkan senter for tverrfaglig samfunnsforskning, rapport nr 16.
- St.meld. nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005) *Netverksstyring: fra government til governance*. Roskilde: Roskilde universitetsforlag.
- Tranvik, T. og A.L. Fimreite (2006) «Reform Failure, The Processes of Devolution and Centralisation in Norway», *Local Government Studies*, 32 (1), 89-107.
- Tranvik, T. og P. Selle (2005) «Transformation of the democratic infrastructure in Norway. The organizational society and stat-municipal relations», *West European Politics*, 28 (4): 852-871.
- Vabo, S.I. (2001) *Koordinering og politisk styring. En studie av nye oppgaveløsinger i norske kommuner*. Dr.polit-avhandling. Oslo:Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Verhoest, K. og G. Bouckaert (2005) «Machinery of Government and Policy Capacity: The Effect of Specialization and Coordination» i M. Painter og J. Pierre (red): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comapartive Perspectives*, New York:Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., G. Bouckaert and B.G. Peters (2007) «Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005». *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3): 325-348.
- Vrangbæk, K (2007) «Offentlig-private partnerskaber i Sunhedssektor». *Politik* (10) nr 3, 81-93.
- Øgård, M. (2001) *Forvaltningsreform i de nordiske regionene/kommunene. I felles takt mot New Public Management?* Dr.polit-avhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

- Helgøy, I. og S. Serigstad (2004) «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Notat 9/2004. Bergen: Rokkansenteret.
- Hovik, S. og I.M. Stigen (2004) «Kommunal organisering». Notat nr 124, Oslo: NIBR.
- Kjønstad, A., J.F. Bernt, A. Kjellevoid og H. Hove (2000) *Sosial trygghet og rettsikkerhet – under sosialtjenesteloven og bernevernstjenesten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Langhoff, K.H. (2007) Struktur, demografi og kontaktmønster i departementene 1976-2006. masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap.
- Lægeid, P. (2001) «Mål og resultatstyring i offentlig sektor – erfaringer og utfordringer». i Anne Lise Fimreite, H.O. Larsen og J. Aars (red.) *Lekmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Lægeid, P. og S. Serigstad (2006) «Framing the field of Homeland Security: The Case of Norway». *Journal of Management Studies*, 43 (6): 1395-1413.
- Marks, G. og L. Hooghe (2004) «Contrasting Visions of Multi-Level Governance» i I. Bache og M. Flinders (red): *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (1979) *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. London: Prentice-Hall.
- Observasjonsposten (2007) «Revisjon av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og NAV» *Riksrevisjonens blad*.nr. 6/2007.
- Ot.prp.70 (2006 – 2007) *Om lov og endring i sosialtjenesteloven og enkelte andre lover*.
- Painter, M. (1982) «Central agencies and the coordination principle. » *Australian Journal of Public Administration*, 40: 265-280.
- Peters, B.G. (1998) «Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination». *Public Administration*, 76 (Summer): 295-311.
- Peters, B.G. (2004) «Koordinasjon» i J. Blom-Hansen, A.S. Nørgaard og T. Pallesen: *Politisk ukorrekt. Festskrift til professor Jørgen Grønnegård Christensen*. Århus: Aarhus Universitetsforlag.
- Rokkan, S., (1987) Stat, nasjon og klasse. Oslo: Universitetsforlaget
- Serigstad, S. (2003) *Eit sårbart samfunn. Ein studie av omorganiseringa av den sentrale tryggleiks- og beredskapsforvaltninga i Noreg i perioden 1999-2002*. Bergen: Stein Rokkan senter for tverrfaglig samfunnsforskning, rapport nr 16.
- St.meld. nr 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2005) *Netverksstyring: fra government til governance*. Roskilde: Roskilde universitetsforlag.
- Tranvik, T. og A.L. Fimreite (2006) «Reform Failure, The Processes of Devolution and Centralisation in Norway», *Local Government Studies*, 32 (1), 89-107.
- Tranvik, T. og P. Selle (2005) «Transformation of the democratic infrastructure in Norway. The organizational society and stat-municipal relations», *West European Politics*, 28 (4): 852-871.
- Vabo, S.I. (2001) *Koordinering og politisk styring. En studie av nye oppgaveløsinger i norske kommuner*. Dr.polit-avhandling. Oslo:Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Verhoest, K. og G. Bouckaert (2005) «Machinery of Government and Policy Capacity: The Effect of Specialization and Coordination» i M. Painter og J. Pierre (red): *Challenges to State Policy Capacity. Global Trends and Comapartive Perspectives*, New York:Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., G. Bouckaert and B.G. Peters (2007) «Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005». *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3): 325-348.
- Vrangbæk, K (2007) «Offentlig-private partnerskaber i Sunhedssektor». *Politik* (10) nr 3, 81-93.
- Øgård, M. (2001) *Forvaltningsreform i de nordiske regionene/kommunene. I felles takt mot New Public Management?* Dr.polit-avhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

**NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)**

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

**2008**

- 1-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Living in the past? – tenure and attitudes in the central civil service». January 2008.
- 2-2008 *Jan-Kåre Breivik og Bodil Ravneberg:* Rom for refleksjon. Kirkens Bymisjon og oppfølging av bostedsløse. April 2008.
- 3-2008 *Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars:* Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk. Mai 2008.
- 4-2008 *Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid:* Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV. Mai 2008.

**2007**

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

**2006**

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

- 13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
- 14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

### 2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». Mai 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». Mai 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». Mai 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System. November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elvbakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.
- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». Desember 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16-2005 *Monica Skjöld Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». Desember 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». Desember 2005.

### 2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.

- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». Mai 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». Oktober 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid and Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». Desember 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». Desember 2004.
- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». Desember 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». Desember 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

### 2003

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

- 11-2003 *Nina Berven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». Desember 2003. HEB
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB
- 21-2003 *Per Lægveid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Lægveid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveisrapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». Desember 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørsgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

## 2002

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

- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandringssituasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». Desember 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». Desember 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». Desember 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». Desember 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». Desember 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». Desember 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». Desember 2002.

