

NAV i støpeskjeen

En studie av NAV-reformens interimsfase, 2005–2006

Jostein Askim

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en todelt publikasjonsserie, i tillegg til en særtrykkserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

Redaksjonsrådet har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter og notater.

I rapportserien trykkes ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

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
WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO

NAV i støpeskjeen

En studie av NAV-reformens interimsfase, 2005–2006

JOSTEIN ASKIM

UNIVERSITETET I OSLO

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER/

UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN

SEPTEMBER 2009

Notat 10 – 2009

Innhold

SAMMENDRAG	3
SUMMARY	4
INTRODUKSJON	5
BAKGRUNN	6
NAV-reformens opptakt	6
Velferdsetatene for NAV-reformen	7
FORBEREDELSE TIL NAV-REFORMENS INTERIMSFASE	8
Hvilke organisatoriske rammer skulle interimfasen ha?	8
Rekruttering av leder	9
INTERIM SARBEIDET FÅR SIN FORM	10
Hvem deltok?	10
Hvilke problemer og løsninger var på bordet?	11
NAV INTERIM PLANLEGGER ORGANISERINGEN AV NAV SENTRALT	12
Organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet	12
Organisering av forholdet mellom strategisk og operativ virksomhet	14
AVSLUTTENDE DISKUSJON	16
Innflytelsesforhold i interimprosessen	16
Hvorfor gikk statsetatene inn i interimfasen med ulik innstilling?	17
Forhandlingsaspektet ved interimfasen	18
NAV i reformkontekst	19
Interimfasen og videre dynamikk	19
REFERANSER	20
VEDLEGG	21
Oversikt over respondenter med institusjonstilknytning, stilling og intervjudato	21

Sammendrag

Denne rapporten ser på hendelser som foregikk mellom mai 2005, da Stortinget vedtok å reformere den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, og juli 2006, da den nye etaten kalt NAV ble etablert. Rapporten gir bakgrunnsinformasjon om NAV-reformens opptakt og de berørte statsetatene. Deretter ser rapporten på hvordan Regjeringen ved Arbeids- og sosialdepartementet organiserte og fulgte opp reformarbeidet i den ettårige overgangsfasen, blant annet ved å opprette et midlertidig direktorat, NAV interim. Så flyttes fokus inn i NAV interim. Rapporten ser nærmere på hvordan man her utarbeidet en organisasjonsstruktur for Arbeids- og velferdsdirektoratet og hvordan man gjorde et skille mellom direktoratet som skulle ha strategiske oppgaver og NAV Drift og Utvikling som skulle løse NAVs operative oppgaver på sentralt hold. Avslutningsvis diskuteres innflytelsesforhold i interimprosessen, hvorfor statsetatene gikk inn i arbeidet med ulik innstilling, forhandlingsaspekter ved interimprosessen, NAV i reformkontekst og interimfasen og videre dynamikk i NAV-reformen.

Summary

The report studies events that took place between May 2005, when the Norwegian parliament decided to reform the Norwegian welfare administration, and June 2006, when the new state agency called NAV was established. The report provides information about the NAV reform's background and the affected state agencies. Then the report studies how the Government organized and followed up the reform process during the year-long transition phase, including its establishment of a temporary directorate called NAV interim. The report studies how this NAV interim constructed an organizational structure for the new welfare administration (NAV) and how it made a division between the NAV directorate which would be responsible for strategic tasks and a «directorate within the directorate», NAV Drift og Utvikling, which would be responsible for operative tasks at the national level. In conclusion the report discusses patterns of influence in the interim process, why the former state agencies entered the process with different attitudes, negotiation aspects in the process, NAV in a reform context, and the reform dynamics in NAV beyond the interim phase.

Introduksjon

Denne rapporten ser på hendelser som foregikk mellom mai 2005, da Stortinget vedtok å reformere den norske arbeids- og velferdsforvaltningen, og juli 2006, da den nye etaten kalt NAV ble etablert. Hensikten med rapporten er hoversakelig beskrivelse, ikke teoretisering. Dens forskningsmessige relevans kommer av tre forhold. For det første er NAV-reformen en «snakkende gris» (Siggelkow 2007), det vil si et case som er så unikt at «alt» om det er interessant å få med seg. NAV-reformens unikheter kommer av dens størrelse. Aldri har så mange brukere, ansatte, forvaltningsnivåer og så stor andel av statsbudsjettet vært påvirket av en og samme reform. For det andre trengs det kunnskap om sammenslåinger. Sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket er en sentral del av NAV-reformen. Slike sammenslåinger er dyptgripende strukturelle reformer som forekommer ofte i både privat og offentlig sektor (Egeberg 2003, Hood, Huby og Dunsire 1985, Pollitt 1984). Statsvitere og andre offentlig politikk og administrasjonsforskere har viet sammenslåinger overraskende liten oppmerksomhet, og langt mindre enn bedriftsforskere har gjort (Egeberg 2003, Hult 1987). Denne unnlåtelsen er en ulempe for organisasjonsutviklingen i offentlig sektor, for det er krevende å oversette innsikter fra privat sektor til offentlig sektor (Christensen; Læg Reid, Roness og Røvik 2009). Vi har lite systematisk kunnskap om hva som skal til for å lykkes med sammenslåinger i offentlig sektor, og rapporten yter et lite bidrag i så måte. For det tredje trengs det kunnskap om hva som kan foregå i den metaforiske støpeskjeen i forvaltningsreformer. Rapporten studerer ikke hele NAV-reformen, bare det som skjedde i året mellom reformens vedtakelse og dens iverksetting. Og den aller første fasen i en reforms implementering studeres sjelden (Hult 1987). Det er uheldig, for det som skjer «i støpeskjeen», altså i overgangen mellom den gamle og den nye strukturen, vil som regel påvirke den videre implementeringen av reformen, derunder dens målrealisering (Cartwright og Schoenberg 2006).

Rapporten starter med bakgrunnsinformasjon om NAV-reformens opptakt og de berørte statsetatene. Deretter ser vi på hvordan Regjeringen ved Arbeids- og sosialdepartementet organiserte og fulgte opp reformarbeidet i den ettårige overgangsfasen, blant annet ved å opprette et midlertidig direktorat, NAV interim. Så flyttes fokus inn i NAV interim. Vi skal se nærmere på hvordan man her utarbeidet en organisasjonsstruktur for Arbeids- og velferdsdirektoratet og hvordan man gjorde et skille mellom direktoratet som skulle ha strategiske oppgaver og NAV Drift og Utvikling som skulle løse NAVs operative oppgaver på sentralt hold. Avslutningsvis diskuteres innflytelsesforhold i interimprosessen, hvorfor statsetatene gikk inn i arbeidet med ulik innstilling, forhandlingsaspekter ved interimprosessen, NAV i reformkontekst og interimfasen og videre dynamikk i NAV-reformen.

Datagrunnlaget for rapporten er intervjuer og dokumentstudier foretatt som del av evalueringen av NAV-reformen. Evalueringen finansieres av Norges forskningsråd og ledes fra Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Førtitre personer er intervjuet (informantliste i vedlegg), alle med nær befattning med NAV-reformen, som politiker, byråkrat, lobbyist eller konsulent. De fleste informantene har eller har hatt ledende

stillinger i NAV, NAV interim eller Arbeids- og sosial-/inkluderingsdepartementet¹. Studerte dokumenter inkluderer offentlige dokumenter fra AID/ASD og Stortinget, plan- og styringsdokumenter i NAV interim, og referater fra møter mellom NAV interim og departementet og skriftlig korrespondanse mellom de samme partene. En del dokumenter er unntatt offentlighet.

Bakgrunn

NAV-reformens opptakt

Før man setter seg inn i interimfasen 2005-2006 er det nyttig å vite litt om forutgående hendelser. I desember 2001 bad sosialkomiteen på Stortinget Bondevik II-regjeringen utarbeide et forslag til sammenslåing av forvaltningene for arbeidsmarked, trygd og sosialhjelp. Ansvar for velferdsordningene var på det tidspunktet fordelt på Aetat, trygdeetaten og kommunene, sistnevnte med ansvar for sosialhjelp. Som svar på forespørselen foreslo regjeringen i St. meld. nr 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* at velferdsforvaltningen skulle fortsette som tre autonome enheter. Det ble foreslått en felles førstelinjetjeneste basert på et samarbeid mellom stat og kommune, en statlig jobbetat og en statlig pensjonsetat (med justert arbeidsfordeling i forhold til dagliggjeldende organisering), samt en videreføring av den kommunale sosialtjenesten. Arbeidet med St. meld. nr 14 ble gjennomført av Sosialdepartementet i samarbeid med andre berørte departementer, som Kommunal- og regiondepartementet og (daværende) Arbeids- og administrasjonsdepartementet². I tillegg ble det opprettet et statssekretærutvalg for arbeidet, slik det er vanlig for utvalgsarbeid som berører flere departementer.

St. meld. nr 14 ble ikke godt mottatt i Stortinget. Flertallet i sosialkomiteen, bestående av opposisjonspartiene Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, sier i Innst. S. nr. 189 (St. meld. nr. 14, 2002-2003) at meldingen «ikke gir det grunnlag komiteen trenger for å utforme modellen for framtidens organisering av viktige velferdsordninger». Videre sier flertallet at «... departementet i liten utstrekning har imøtekommet Stortingets ønske om å få seg forelagt utredning av hvordan én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten kan se ut» og at de «konstaterer at departementet kommer med et forslag som ... innebærer at en fortsatt skal ha tre selvstendige etater». Komitéflertallet vedtok derfor at St.meld. nr. 14 skulle sendes tilbake til Regjeringen og at Stortinget skulle be Regjeringen «utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten» (alle sitater fra Innst. S. nr. 189 (2002-2003)). Stortinget vedtok sosialkomiteens innstilling mot regjeringspartienes stemmer.

¹ Departementet bygget navn fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2006.

² Utvalget hadde i tillegg deltakere fra Sosial- og helsedirektoratet, Statskonsult, Helsedepartementet og Finansdepartementet (Christensen 2008). Men kun deltakere fra KRD og AAD deltok i selve skrivearbeidet.

Regjeringen måtte dermed starte på nytt, og etablerte i august 2003 et utvalg bestående stort sett av forskere³. Utvalget avleverte i juni 2004 NOU (2004:13) *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*. De sentrale forslag her avvik lite fra St. meld. nr 14. Utvalget anbefalte en modell der kommunene beholdt noenlunde det samme ansvar som før, men hvor ansvaret på statlig hold ble fordelt på to nye statlige etater; én etat som samlet ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, og en etat for alderspensjon, familieytelser og helserelevante ytelser m.v.⁴

Innen utvalget var ferdig med sin rapport hadde departementstrukturen blitt endret. Et nytt departement, Arbeids- og sosialdepartementet (ASD), var blitt etablert. Denne endringen medførte at politisk ansvar for trygd og arbeid for første gang var samlet i ett departement. I tillegg inngikk lovene som regulerte sosialhjelp i ASDs portefølge. Samlingen av politisk ansvar bedret betingelsene for å få til en velferdsreform som involverte sammenslåing av etater som tidligere var underlagt hvert sitt departement.

Som mindretallsregjering var Bondevik II lite innstilt på å gå til Stortinget med et forslag som kunne oppfattes som nær identisk med den avviste St. meld. nr 14. Regjeringen, og Dagfinn Høybråten, som hadde overtatt ASD, foreslo derfor at ansvaret for arbeid og trygd skulle samles i en ny statlig etat, ledet av et direktorat, mens sosialhjelp skulle forbli et kommunalt ansvar. Kommunene skulle pålegges å tilby økonomisk sosialhjelp i partnerskap og felles førstelinjetjeneste med den nye statsetaten (St. prp. no. 46 2004–2005). Fundamentet for samarbeidet skulle være lokale samarbeidsavtaler mellom den enkelte kommune og den statlige etaten. Som underlag for avtaleinngåelsen lokalt skulle det inngås en rammeavtale mellom KS og staten. Det skulle defineres og anbefale andre kommunale, arbeidsrettede tjenester som også kunne være aktuelle for samlokalisering. Høybråtens forslag fikk tilslutning i Stortinget. Merk at partnerskapet beskrives og drøftes nærmere i Fimreite (2008), Fimreite og Læg Reid (2008) og Askim, Christensen, Fimreite og Læg Reid (2008).

Velferdsetatene før NAV-reformen

Aetat ble etablert i 1916 og hadde om lag 3.800 heltids stillinger før NAV-reformen. Etaten var organisert med tre nivåer: Sentralt med Aetat arbeidsdirektoratet, på fylkesnivå med Aetat hovedkontor og lokalt med 153 førstelinjekontorer kalt Aetat lokal. I tillegg hadde Aetat en andrelinje bestående av spesialiserte enheter med ansvar for oppgaver som bistand til arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn og redusert funksjonsevne, klage- og ankebehandling og interne oppgaver som lønn og drift- og brukerstøtte. Aetat hadde ansvar for å gjennomføre regjeringens arbeidsmarkedspolitikk.

³ Utvalget ble kalt Rattsø-utvalget, etter lederen, NTNU-professor Jørn Rattsø. Utvalget besto i tillegg av Ann-Helen Bay, Tom Colbjørnsen, Arnhild Danielsen, Kåre Hagen, Alf Erling Risa og Gunvor Strømsheim.

⁴ Den anbefalte modellen ble av utvalget kalt den *statlige arbeidslinjen*. De øvrige modellene utvalget skisserte var de følgende: En *kommunal arbeidslinje* der kommunene hadde ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, mens ansvaret for alderspensjon, familieytelser og helserefusjoner skulle samles i én statlig etat. Videre - en *statlig enetatsmodell* der ansvaret for de samlede oppgaver i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten skulle samles i én statlig etat. Til slutt - en *kommunemodell* der kommunene skulle ha ansvaret for de samlede oppgaver, dvs. at kommunene skulle overta ansvaret for de oppgaver som lå i Aetat og trygdeetaten (St.prp. no. 46 2004–2005).

Hovedoppgaven var å bistå arbeidssøkere med å få ny jobb raskest mulig, gjennom tilrettelegging for jobbsøking, personlig oppfølging og kvalifisering av arbeidssøkerne. Oppgavespekteret omfattet også tiltak i arbeidsmarkedet og direkte økonomiske ytelser til brukere.

Trygdeetaten ble etablert i 1895. Da NAV-reformen ble vedtatt hadde trygdeetaten 7.600 heltids stillinger, og var organisert med tre nivåer: Sentralt med Rikstrygdeverket, på fylkesnivå med fylkestrygdekontorer, hjelpemiddelsentraler og arbeidslivssentre, og lokalt med trygdekontorer i hver kommune. Etaten hadde i tillegg en andrelinje bestående av spesialiserte enheter for blant annet utenlandssaker og innkreving. Trygdeetaten hadde ansvar for å gjennomføre regjeringens trygdepolitikk og forvalte trygdelovene, hvorav den viktigste var Folketrygdloven. Folketrygdens formål er å gi økonomisk trygghet ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall. Folketrygden skal videre bidra til utjevning av inntekt og levekår, og bidra til at den enkelte skal kunne klare seg selv best mulig til daglig.

Forberedelser til NAV-reformens interimsfase

Da Stortinget hadde vedtatt NAV-reformen 31. mai 2005, sto det ansvarlige departementet AID⁵ overfor en krevende oppgave. Man skulle forberede og gjennomføre en reform som ville innebære omfattende ny lovgivning og i tillegg en stor forvaltningsreform. Samtidig skulle normale servicenivåer opprettholdes i to store etater som visste de skulle legges ned ett år fram i tid. Vi skal nå se hvordan departementet la føringer for reformens implementering gjennom valg av «åsted» og organisasjonsform for overgangsfasen og gjennom rekruttering av en leder for reformen og den nye etaten.

To personer som var særlig sentrale da departementet skulle velge organisasjonsform for overgangsfasen var Dagfinn Høybråten og Lars Wilhelmsen. Høybråten var arbeidsminister og tidligere trygdedirektør, Wilhelmsen var erfaren departementsmann og tidligere arbeidsdirektør. Wilhelmsen fikk tittelen prosjektdirektør i departementet og skulle planlegge og følge overgangen og forberede den såkalte NAV-loven (Ot. prp. nr 47).

Hvilke organisatoriske rammer skulle interimsfasen ha?

Rammen for interimsfasen ble den samme som skissert i St.prp. nr. 46 (2004-2005). Der varslet departementet at de ville etablere en interimorganisasjon for den nye statsetaten. Dette midlertidige organet skulle ha instruksjonsrett overfor Aetat og trygdeetaten i spørsmål av betydning for samling av det statlige ansvaret i en etat og etableringen av en felles førstelinjetjeneste i partnerskap med kommunene. Organet skulle ikke ha ansvar for løpende og ordinær virksomhet etatene; Aetat og trygdeetaten ble formelt atskilt fra interimorganisasjonen frem til deres avvikling ved etableringen av den nye statlige etaten.

⁵ Som nevnt omdøpt fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet 1. januar 2006

Interimsorganisasjonen fikk navnet NAV interim og fikk status som midlertidig direktorat. Dette var en organisatorisk nyvinning i norsk forvaltning. NAV interim skulle rapportere til departementet, og departementet skulle konsulteres når viktige organisatoriske spørsmål skulle avgjøres. Retningslinjer for NAV interims arbeid ble gitt i St. prp. no. 46 (2004–2005), Ot.prp. nr 96 (2004–2005), St. prp. nr. 65 (2004–2005) og mandat for NAV interim (23.8.2005). Retningslinjene ble utdypet i ASDs supplerende tildelingsbrev 2005 for NAV interim (18.10.05). Her ble NAV interim bedt om å utarbeide en overordnet plan for etableringen, hvilket de gjorde i *Overordnet plan for NAV interim. Etablering av Ny arbeids- og velferdsforvaltning* (NAV interim 2005). Planen ble utarbeidet av NAV interim i samarbeid med Aetat og trygdeetaten. Møtehyppigheten mellom NAV interim og departementet var generelt høy, til tider daglig.

Det var ikke selvsagt at man skulle lande på et midlertidig direktorat som ramme for overgangsfasen. Ett alternativ som ble vurdert, vi kan kalle det nullalternativet, ville vært å etablere NAV og legge ned Aetat og trygdeetaten rett etter Stortingets reformvedtak 31. mai 2005. Dette alternativet ble forkastet dels fordi det ville forstyrre driften av velferdsordninger som var meget viktig for hundretusener av brukere og dels fordi reformforberedelsene ville få for lite oppmerksomhet hvis ansvaret for reformen ble lagt sammen med ansvaret for den daglige driften av velferdsordningene. Erfaringer fra andre sammenslåinger i statsapparatet, som opprettelsen av Statens landbruksforvaltning i 2000, Sosial- og helsedirektoratet i 2002 og Mattilsynet i 2004, tilsa også at det var fornuftig å starte en reform som NAV med en interimfase, altså et overgangsinstitutt mellom reformens beslutning og etablering av den nye etaten (Statskonsult 2005). En ytterligere grunn til at interimmodellen ble valgt fremfor nullalternativet var kulturbasert. Departementet antok, dels med henblikk til den noe konfliktfylte prosessen i forkant, at Aetat og trygdeetaten og deres ledere kunne trenge litt tid for å bli fortrolig med tanken om at deres institusjonaliserte etater skulle legges ned. Som flere informanter uttrykte det: Man ville la reformen «modnes» blant de sentrale interessenter. Et annet alternativ til den valgte organiseringen ville vært å gjennomføre overgangsarbeidet innenfor departementet. Denne løsningen ble forkastet fordi departementet ville hatt problemer med å mobilisere nok kapasitet og kompetanse til å forberede en så omfattende og kompleks reform. Reformen ville også stjele oppmerksomhet fra andre oppgaver på departementets agenda, på grunn av dens størrelse, konfliktnivå og høye profil. Statsråden ønsket dessuten en viss avstand mellom det politiske nivået og den forvaltningsmessige gjennomføringen av reformen.

Rekruttering av leder

I St.prp. nr. 46 (2004–2005) sa departementet at man snarest mulig skulle få på plass en leder for den statlige etaten og at vedkommende også skulle lede etatens interimsorganisasjon. Det samme «dobbeltegripen» tilrådet Statskonsult basert på sin studie av andre sammenslåinger i staten. Lederen for interimorganisasjonen burde også lede den framtidige etaten, dette av hensyn til kontinuitet (Statskonsult 2005). Statskonsult hadde imidlertid ingen forslag om hvilke egenskaper man burde se etter hos en slik leder. Departementet bestemte tidlig at verken tryggedirektøren eller arbeidsdirektøren var aktuelle. Disse ble i stedet ansatt som assisterende direktører (og

begge sluttet så snart interimfasen var over). Personen departementet rekrutterte til å lede NAV interim og NAV var Tor Saglie, en erfaren byråkrat med bakgrunn som departementsråd i Kommunal- og regionaldepartementet, kommunaldirektør i Oslo kommune og universitetsdirektør ved Universitetet i Oslo. Saglie hadde ikke erfaring fra de to etatene som skulle slås sammen, og han ble oppfattet blant de fleste berørte parter som en «kommunemann».

Valget av Saglie var ikke kontroversielt. Han var erfaren og hadde godt omdømme. Direktørene fra de to gamle etatene ville nok kjent velferdsforvaltningen bedre enn «kommunemannen» Saglie, men departementet fryktet at hvis de lot være å utpeke en «utenforstående» ville de to etatene brukt mye energi på å prøve å kapre direktørposten, siden begge sidene mislikte utsikten til å bli dominert av den andre. Å velge NAV-direktøren fra en av de to etatene ville blitt tolket i velferdsforvaltningen som en politisk autorisering av den ene etaten til å bestemme NAVs form og innretning. Da ville NAV-reformen mistet legitimitet og blitt vanskeligere å implementere. Det var dessuten nyttig for departementet å bruke direktørrekrutteringen til å signalisere til Stortinget og kommunesektoren at NAV var en ny start for velferdsforvaltningen, ikke gammel vin på ny flaske.

Interimsarbeidet får sin form

Interimsarbeidet var en beslutningsprosess, og det er en sentral lederoppgave å strukturere beslutningsprosesser. Slik strukturering gjøres grovt sett langs to dimensjoner, hvilke aktører som får delta og hvilke problemer og løsninger som får være på bordet (Egeberg 1984). Det er spesielt viktig å strukturere beslutningsprosesser i situasjoner preget av usikkerhet, som for eksempel overgangsprosesser i organisasjoner. En reforms interimfase er et typisk eksempel på en slik overgang under usikkerhet, så man må strukturere slike faser godt for å oppnå ønsket resultat. Dette er også erfaringen fra tidligere interimprosesser i statsforvaltningen (Statskonsult 2005). Det var NAV interim ansvar å strukturere interimprosessen (St.prp. nr 46, Supplerende tildelingsbrev 2005 for NAV interim).

Hvem deltok?

Reformledelsen utøvde begrenset kontroll over hvem og hvor mange som deltok i NAV interim. Organisasjonen vokste raskere og langt ut over det ledelsen forutså. Nye lokaler måtte oppdrives etter kun få uker. Fra å være en tett gruppe på ti personer med Saglie i ledelsen, vokste NAV interim til et stort direktorat med et par hundre personer i aktivitet i løpet av få måneder. En av våre informanter karakteriserte det slik: «Folk bare ramlet inn fra etatene». Merk imidlertid at bare et lite fåtall personer faktisk ble ansatt i NAV interim. Langt de fleste fra Aetat og trygdeetaten som arbeidet med NAV interim var ansatt i sine «gamle» etater.

Det var tydelige forskjeller mellom NAV interim og tidligere reformer i statsforvaltningen (Statskonsult 2005). For det første hadde NAV interim ledelse begrenset kontroll over hvem som skulle delta. Aetat og trygdeetaten bestemte langt på vei selv hvem de sendte for å delta i arbeidet med å forberede NAV-reformen. I tidligere

reformer har interimsledelsen lettere kunnet peke ut hvem de ville ha med. For det andre sendte begge etatene sin toppleder, arbeidsdirektøren og trygdedirektøren, inn i interimorganisasjonen. I motsetning til hva tilfellet var i andre reformer, var ikke arbeidsdirektøren og trygdedirektøren bare som deltakere i arbeidsgrupper i interimarbeidet, men heller fulltids ansatt i NAV interim. Deres nestledere ledet de gamle etatene under interimperioden.

Etatene tenkte ulikt om sin deltakelse i NAV interim. Det er stor enighet blant våre informanter om at Aetat var langt mer strategisk enn trygdeetaten når det gjaldt hvem man sendte til NAV interim. Aetats ledere, som så NAV-reformen som en trussel og ville sette Aetat-preg på den nye etaten (mer om det under), så NAV interim som det mulighetsvinduet det var, og sendte inn mange av sine beste strategier, i praksis store deler av ledergruppen.

Hvilke problemer og løsninger var på bordet?

Det at NAV-reformens ledere utøvde begrenset kontroll over hvem som deltok i interimfasen begrenset også deres kontroll over hvilke problemer og løsninger som ble diskutert, siden deltakerne tok med seg egne tanker om disse tingene. NAV-reformens tre overordnede mål – flere i jobb, økt brukervennlighet og økt produktivitet – ga deltakerne albuerom. Noen foreslo løsninger under henvisning til brukervennlighet, andre foreslo andre, motstridende løsninger under henvisning til effektivitet. Mange deltakere fremmet dessuten «sin egen gammel-etat» sine interesser. Og igjen var Aetat mer strategisk enn trygdeetaten. Flere informanter sier at mens deltakere fra trygdeetaten gikk inn i interimfasen med en innstilling om at her skulle man skape noe nytt sammen, hadde deltakere fra Aetat klar strategi og taktikk med seg da de kom. Aetat hadde for eksempel ikke lagt bort sitt ønske om separate etater for arbeid og pensjoner. Deltakere fra Aetat gikk derfor inn i NAV interim med klare tanker om hvordan man kunne skille arbeid og pensjon mest mulig fra hverandre innenfor en samlet etat.

Selv om det var uenighet langs etatsgrensene om hva som var de viktige spørsmål og de riktige svar, hersket det bred enighet om at NAV interim var avhengig av Aetats strategier for å greie å løse sine oppgaver. Som nevnt hadde Aetat nylig gått gjennom tøffe reformer, så deltakerne derfra hadde gode forutsetninger for å håndtere sentrale sider ved NAV-reformen.

NAV interim inviterte representanter fra enkeltkommuner og KS til å delta i interimarbeidet. At kommunesektoren skulle delta var avtalt mellom departementet og KS, og NAV interim ble instruert om å inkludere kommunene i det supplerende tildelingsbrevet av 18.10.05. Inkluderingen av kommunene i interimarbeidet ville bringe perspektiver, problemer og løsninger til bordet, bidrag representanter fra etatene ikke hadde forutsetninger for gi, og som ville gjøre reformen lettere å iverksette. KS hadde for eksempel mange innspill når det gjaldt hvordan partnerskapet mellom stat og kommune kunne konstrueres (Fimreite 2008), noe som påvirket innholdet i rammeavtalen mellom KS og departementet om NAV (AID 2005). Videre ville kommunerepresentanter kunne fungere som en nøytral tredjepart i drakampen mellom trygd og arbeid. Kommunesektorens deltakelse hadde også en symbolsk dimensjon.

NAV ville trenge legitimitet i kommunesektoren for å lykkes med å etablere NAV-kontorene, og hvis man hadde utarbeidet partnerskapet uten å involvere kommunesektoren ville reformen møtt stor motstand når den skulle iverksettes.

NAV interim planlegger organiseringen av NAV sentralt

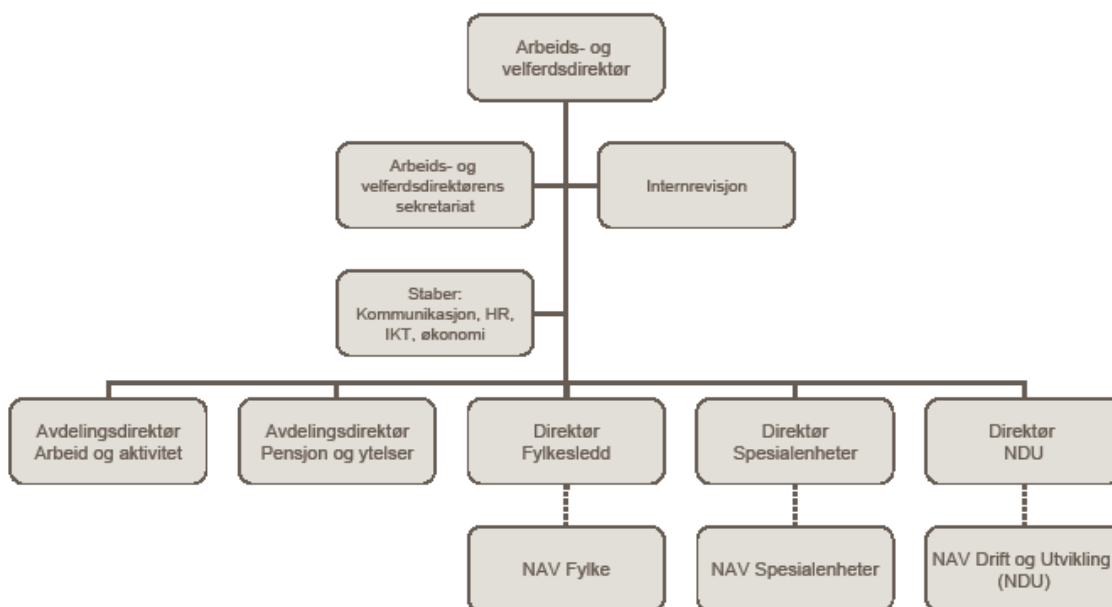
NAV interim fordelte oppgavene på fem programmer. Et av programmene het Ny etat, og under dette ble det etablert et prosjekt som skulle foreslå en organisasjonsstruktur for NAV på sentralt nivå, altså de delene av NAV som skulle ha overordnet og ikke funksjonelt eller geografisk avgrenset ansvar. Prosjektets mandat var relativt løst, men *Overordnet plan* (NAV interim 2005) ga en del føringer. En ekstern konsulent ble ansatt som prosjektleder, og etatene foreslo ytterligere åtte deltakere. Etter å ha arbeidet i fire uker senhøstes 2005, kom prosjektet fram til tre modeller. Hver modell vektla hvert sitt spesialiseringsprinsipp. Etter en høringsrunde der forslagene ble presentert og diskutert med etatsledere, arbeidstakerorganisasjoner og ansatte i etatene, kom prosjektet fram til en fjerde kompromissmodell. Denne ble i tråd med prosedyren bestemt i Supplerende tildelingsbrev 2005 for NAV interim avklart med departementet, i desember 2005, og fra januar 2006 kunne NAV interim etablere nye prosjekter som skulle videreutvikle organisasjonsstrukturen innenfor rammene av den vedtatte modellen. I det videre fokuserer vi på to sider ved organiseringen av NAV sentralt. Det ene er hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet ble organisert og det andre er hvordan forholdet mellom strategisk og operativ virksomhet ble organisert.

Organisering av Arbeids- og velferdsdirektoratet

Organisasjonsmodellen man valgte innebar fem direktører under arbeids- og velferdsdirektøren (se Figur 1). Disse fikk ansvar for gjennomføring av henholdsvis arbeidspolitikk, pensjonspolitikk, fylkeskontorer og lokale NAV-kontorer, spesialenheter og NAV Drift og Utvikling (se neste avsnitt). Den valgte organisasjonsmodellen innebar en blanding av organisering etter formål og organisering etter prosess (Christensen m.fl. 2009). Oppdelingen mellom arbeid og pensjon er formålsbasert, mens oppdelingen mellom fylkes- og lokalkontorer, spesialenheter og NDU er prosessbasert. En slik blanding av prinsipper er vanlig i store og/eller komplekse organisasjoner.



Arbeids- og velferdsdirektoratet



NAV, 04.09.2006

Side 1

Figur 1: Organisasjonskart for Arbeids- og velferdsdirektoratet (hentet fra www.nav.no)

Sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv fremstår den valgte modellen som utfordrende og noe paradoksal. For det første har man opprettholdt skillet mellom arbeid og pensjoner (med modifikasjoner), i strid med hva man kunne forvente ut fra NAV-reformens intensjon om samordning. For det andre er grenseflaten mellom førstelinjen (NAV-kontor) og andrelinjen (forvaltnings- og spesialenheter) åpenbart en kritisk suksessfaktor for brukervennlighet. Likevel er ansvaret for første- og andrelinjen er holdt atskilt. For det tredje er det noe overraskende at NDU er representert i direktoratets ledergruppe, gitt tankene om hvilken rolle NDU skulle fylle i etaten (mer om det under).

Valgene som ble gjort er lettest å forstå om vi tolker dem som resultater av kompromisser mellom Aetat og trygdeetaten. Forenklet sagt, trygdeetaten fikk sammenslåingen de ville ha, mens Aetat fikk styre den interne organiseringen. Aetat gikk inn i NAV interim med tre mål, alle beslektet med mål Aetat hadde i prosessen forut for Stortingets reformvedtak. Ett mål var å sikre en separat direktørpost for arbeidsmarkedspolitikk, dette for å skjerme den såkalte arbeidslinjen i NAV. Aetatrepresentantenes besluttsomhet om å skille arbeid fra trygd ble styrket da de innså at NAV fra dag én til 2010 ville få oppgaven med å gjennomføre *pensjonsreformen*, som gjaldt endringer av alderspensjonen i folketrygden. Pensjonsreformen ville kunne flytte fokus bort fra arbeidslinjen, om man ikke holdt arbeid separat. Et annet mål for Aetat-

representantene var at NAV-kontorene skulle jobbe med aktivering og arbeidsrelaterte tjenester, ikke behandling av søknader om trygdeytelser. De mente sistnevnte oppgave best kunne løses i større, spesialiserte enheter. De «ville ha Weber ut av førstelinja», som en informant uttrykte det. Mens reformen ble forberedt ville Aetat ha en egen pensjonsetat. Da dette viste seg å ikke kunne gjennomføres, ble plan B å etablere en egen direktørpost i NAV for spesialiserte andrelinjetjenester og behandling av trygdesaker. Så ble gjort. Et tredje mål for Aetat i NAV interim var at direktoratet måtte holde fylkesleddet i stramme tøylar. Deres erfaring fra arbeidsmarkedsfeltet tilsa at tett kontroll over fylkesleddet var en forutsetning for lik implementering av politikken over hele landet. Derfor ønsket Aetats representanter at direktoratet skulle ha en egen direktørpost for fylkene. Så ble også gjort. Aetats representanter i NAV interim jobbet samstemt for disse tre målene, og de møtte lite motstand fra trygdeetaten og departementet.

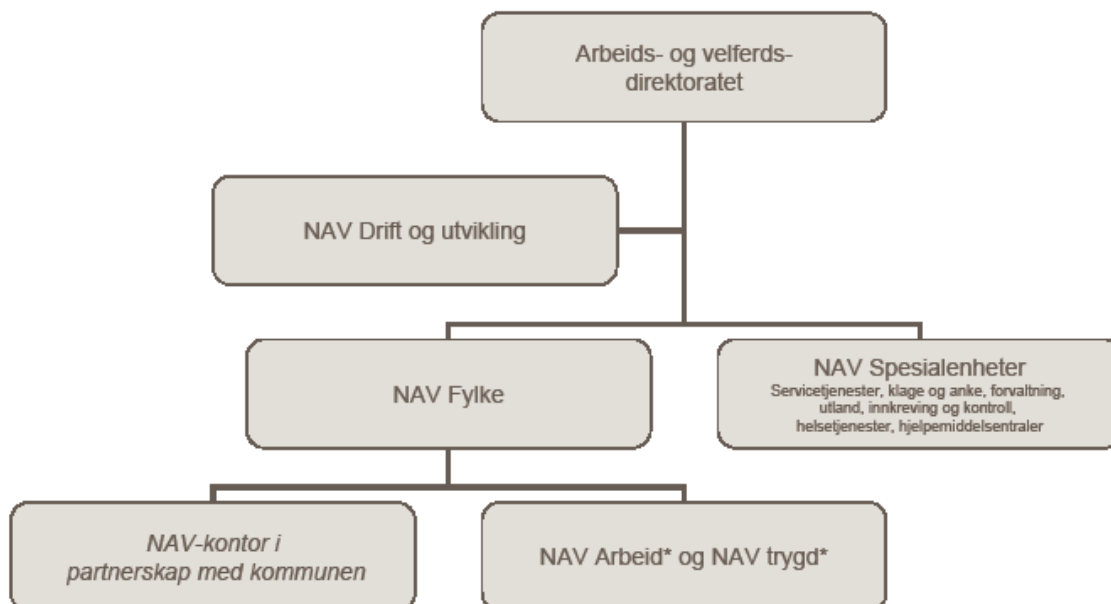
Et biprodukt av den valgte organiseringen var mønstre i bemanningen. Aetats folk fikk direktørstillingene for arbeid og aktivitet og fylker og NAV-kontor, mens trygdeetaten fikk direktørstillingene for pensjon og ytelser, spesialenheter og NDU. Arbeidsavdelingen ble hovedsakelig bemannet med tidligere Aetat-ansatte og pensjonsavdelingen ble hovedsakelig bemannet med tidligere trygdeetatsansatte. Over disse avdelingene rådet en «etatsnøytral» ledelse med «kommunemannen» Tor Saglie i spissen og stabsledere hentet fra henholdsvis næringslivet (økonomiavdelingen), forsvaret (HR-avdelingen) og konsulentbransjen (IKT-avdelingen). I staben var det bare kommunikasjonsavdelingen som fikk sin leder rekruttert fra de gamle statsetatene.

Organisering av forholdet mellom strategisk og operativ virksomhet

Om lag 1.000 personer var ansatt i Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket, de to gamle statsetatenes sentrale organer. Noen av disse hadde hatt strategiske oppgaver mens flertallet hadde hatt mer operative oppgaver. NAV interim bestemte at strategiske og operative oppgaver legges til to forskjellige organisasjoner i NAV. Den strategiske delen, Arbeids- og velferdsdirektoratet, skulle være om lag halvparten så stor som den operative, målt i antall ansatte. Den operative organisasjonen fikk navnet NAV Drift og Utvikling (NDU). NDU skulle organiseres etter et prosessprinsipp, med avdelinger for anskaffelser, regnskap, HR, juss og IKT. Forholdet mellom direktoratet, NDU og øvrige deler av NAV er illustrert i Figur 2:

Figur 2: Organisasjonskart for Arbeids- og velferdsetaten (hentet fra www.nav.no)

Arbeids- og velferdsetaten



* Navn på tidligere arbeids- og trygdekontor, inntil de etableres som NAV-kontor

NAV, 04.09.2006

Side 1

Direktoratet og NDU ha en bestiller-utfører-relasjon, men båndene mellom dem skulle være relativt tette. NDU skulle tilby tjenester kun til NAV, og skulle finansieres av NAV gjennom grunnbevilgning og prosjektbasert finansiering. Dessuten skulle NDUs direktør sitte i direktoratets ledergruppe.

Det er flere grunner til at forholdet mellom strategiske og operative oppgaver ble organisert på denne måten. Størrelse, for det første. NAV interim fryktet at Arbeids- og velferdsdirektoratet ville bli stort og uhandterlig dersom man ikke skilte ut en del funksjoner. Lærdommer fra etatene spilte også inn. Verken Aetat eller trygdeetaten hadde greid å få til et organisatorisk skille mellom strategi og operasjon, og begge etatene hadde opplevd dette som et hinder for strategisk tenkning og langsiktig planlegging. Daglige store og små kriser i den operative virksomheten stjeler all oppmerksomhet dersom man ikke skjermer den strategiske funksjonen, forteller mange informanter. Resultatet var utilfredshet med evnen til å fylle den strategiske direktoratsfunksjonen. Representanter fra begge etatene så derfor sammenslåingen som en mulighet til endelig å få skilt ut mesteparten av den operative virksomheten ut. Selv om de to gamle etatene var enige om å skille ut operative oppgaver, var nok Aetats representanter aller mest ivrig på å få det til. De mente nemlig at et slankt direktorat ville bidra til å skjerme arbeidslinjen fra de gigantiske driftsoppgavene som trygden førte med seg inn i NAV. Siden trygdeetaten var enig, ble det imidlertid ingen kamp om dette.

Inspirasjon til den valgte bestiller-utfører-modellen kom fra andre felt enn velferdsområdet. En ekstern konsulent introduserte modellen, basert på erfaringer fra Telenor, Rikshospitalet og Forsvarsbygg. Konsulenten gjennomførte en såkalt *business process reengineering*-øvelse i NAV interim for å finne ut hvordan man kunne skille mellom strategiske og operative oppgaver, og foreslo på grunnlag av dette et grensesnitt mellom direktoratet og NDU.

Hva med de andre involverte? Motstand fra ansatte og arbeidsgiverorganisasjoner kunne blitt et hinder for å få til skillet, for mange ansatte var redd for å havne i NDU, som ble oppfattet å ha lavere status enn direktoratet. NAV interim håndterte imidlertid murringen blant ansatte med sikker hånd, og det viste seg at relativt få oppgaver og dermed personer ble spesielt vanskelig å fordele på de to organisasjonene. Når det gjelder departementet trengte NAV interim ikke jobbe noe større for å overbevise dem om at skillet mellom direktoratet og NDU var fornuftig. Departementet så på de to som ett, selv om bestiller-utfører-modellen ble introdusert.

Den ulmende skepsisen blant ansatte kombinert med vissheten om at Stortinget fulgte med, skapte en oppfatning i NAV interim om at det var viktig å opprettholde bildet av at direktoratet og NDU var tett integrert. Dette symbolske aspektet er del av forklaringen på hvorfor NDUs direktør fikk plass i ledergruppen i direktoratet. Et ytterligere symbolsk aspekt ved skillet mellom direktoratet og NDU var at ved å skjære ned på størrelsen til direktoratet, kunne NAV med større legitimitet kreve effektivisering og nedskjæringer av NAVs øvrige deler, som fylkeskontorene og spesialenhetene.

Avsluttende diskusjon

Innflytelsesforhold i interimprosessen

Sentrale aktører i historien om NAV interim er ledere i ASD, som ansvarlig departement, Tor Saglie, som leder for NAV interim, og representanter fra Aetat og trygdeetaten. Etatsrepresentantene tok med seg sine profesjonelle og institusjonelle identiteter fra etatene. Som vanlig er i forvaltningsreformer (Christensen m.fl. 2009) hadde disse identitetene innflytelse på det videre forløpet. Identitetene forklarte særlig hvorfor hendelsesforløpet bærer preg av forhandling mellom etatene. Andre innflytelser, som læring fra andre settinger, symbolsk handling rettet mot omgivelsene og styring fra reformens formelle lederskap departementet og NAV interim spilte naturligvis også inn, men i ulik grad på ulike stadier i prosessen.

Forberedelsene til NAV-reformens interimfase, der interimarbeidet fikk sin form organisatorisk og personellmessig, bar preg av det vi kan kalle nøytral problemløsning (Christensen m.fl. 2009). Departementet tok kapasitet, størrelse og tid med i betraktning, og de trakk på erfaringer fra andre sammenslåinger i staten, noe forskningen har vist at er viktig for å få til vellykkede sammenslåinger (Cartwright og Schoenberg 2006). Slik bevisst læring på tvers er ikke vanlig i statsforvaltningen (Riksrevisjonen 2005:3). Man har det gjerne med å starte hver reform fra «skratz», ut fra en ide om at vår reform er så unik at her er det lite å hente i andres erfaringer.

Kapasitetsbegrensninger ble hensyntatt blant annet i vurderingen av om interimarbeidet skulle gjøres internt i departementet.

Nøytral problemløsning var imidlertid ikke enerådende. Formingen av interimarbeidet bar også noe preg av forhandlinger mellom uenige parter og hensyntagen til forventninger i omgivelsene. Rekrutteringen av en «utenforstående» som leder for NAV var dels begrunnet i de to gamle etatenes frykt for å bli dominert av hverandre, og dels i departementets ønske om å kommunisere til Stortinget og kommunesektoren at NAV var en ny start for velferdsbyråkratiet. Ved å opprette et direktorat for å håndtere overgangen til NAV kunne departementet videre signalisere distanse fra partipolitikk og vektlegging av nøytral fagekspertise.

Departementet og ledelsen i NAV interim mindre kontroll over den neste delen av prosessen, der interimarbeidet fikk sin nærmere form i betydningen deltakelsesstruktur og problemer og løsninger som kom på bordet. Deltakere, problemer og løsninger fløt inn i NAV interim i strie strømmer, tempoet var høyt og interimledelsen hadde begrenset oversikt. Departementet holdt løsere i tømmene i denne fasen, i tråd med forutsetningene om at NAV interim skulle ta seg av arbeidet. Aetat var best forberedt på en løst organisert prosess. Deltakerne derfra kom utrustet med klare ideer om hva de ville oppnå.

Når det kom til organiseringen av NAV på sentralt hold, vedtok departementet raskt hovedmodellen NAV interim foreslo, men de la seg mindre bort i de mer operative valg, som skillet mellom direktoratet og NDU.

Hvorfor gikk statsetatene inn i interimfasen med ulik innstilling?

Som nevnt bar interimarbeidet preg av at etatsrepresentantene tok med seg sine profesjonelle og institusjonelle identiteter inn i NAV interim. Det er derfor viktig å merke seg at statsetatene gikk inn i interimarbeidet med noe ulik innspilling. Aetat, og Arbeidsdirektoratet spesielt, tok fatt på implementeringen av NAV-reformen med en beslutsomhet om å sette «Aetat-preg» den nye etatens organisering og orientering. Mange år med eksternt press og betydelige reformer hadde gjort Aetats ledelse veldig dedikert til etatens mål – å få folk i arbeid, også kalt arbeidslinjen. Og Aetats ledelse så sammenslåingen med trygdeetaten som en trussel mot arbeidslinjen. De fryktet at «lille» Aetat ville streve med å skjerme arbeidslinjen i møtet med den «digre» trygdeetaten, som var utstyrt med en langt rikere pallett av oppgaver og mål. Med eksternt press tenker vi på at Aetat lenge hadde måttet tilpasse og forsvare etatens dimensjonering og programmer som svar på endringer i omgivelsene, ettersom arbeidsmarkedspolitikken gjerne skifter i takt med makroøkonomiske forhold og regjeringskonstellasjoner. Med reformerfaringer tenker vi på at Aetat det siste tiåret hadde gjennomgått reformene som avsluttet etatens monopol på arbeidsformidling, samt tjenstediversifisering, modernisering av etatens informasjonsteknologi og endringer i toppledelsen i direktoratet. Disse begivenhetene økte ikke bare bevisstheten om hva som var kjernen i etatens arbeid, de gjorde også etatsledelsen kyndige på forholdet mellom forvaltningsreform og reform av substans (som programmer og tjenester).

Reformerfaringene hadde med andre ord gjort Aetat godt rustet for å ta grep om en utfordring som NAV-reformen.

Aetats besluttsomhet ved inngangen til NAV interim skyldes også at Aetats ledelse satt med en følelse av å ha tapt en lang (og uønsket) reformopptakt på målstreken. Da Stortinget satte sammenslåing på dagsordenen i 2001 så Aetats ledelse en mulighet for at trygdeetaten kunne komme til å «sluke» Aetat. I perioden fra 2001 til 2005 arbeidet Aetat derfor mot sammenslåing av de to etatene, først med innspill til arbeidet med St. meld. nr 14 og deretter med innspill til Rattsø-utvalget. Etatens ledere så med lettelse at både St. meld. nr 14 og Rattsø-utvalget anbefalte å opprettholde skillet mellom arbeid og trygd. Da målstreken nærmet seg og tidligere trygdedirektør Dagfinn Høybråten tok over ASD, måtte Aetat likevel konstantere at slaget var tapt. Regjeringen anbefalte Stortinget å vedta en sammenslåing. Når interimfasen stod for døren, og den politiske oppmerksomheten var rettet annetsteds hen, så Aetat en mulighet for å gjøre et sent comeback.

Trygdeetaten hadde ikke Aetats kampklarhet da de gikk inn i NAV-reformens interimfase. Noen i trygdeetaten fryktet visstnok at en sammenslåing ville bli brukt til å introdusere IT-løsninger som ville fjerne oppgaver fra trygdekontorene og gjøre hverdagen komplisert for de som ikke mestrer moderne teknologi. Langt de fleste av etatens ledere og ansatte så imidlertid sammenslåingen som en positiv mulighet for den samlede velferdsforvaltningen. Denne mer holistiske tilnærmingen hadde trolig sin bakgrunn i at trygdeetatens tjenesteportefølje som nevnt var bredere enn Aetat sin. Rikstrygdeverkets ledere var ikke fremmed for arbeidslinjen som strategi for velferdsforvaltningen. Etter å ha arbeidet med både pensjonsspørsmål og en del arbeidsrelaterte tjenester og ytelser hadde trygdeetatens ansatte erfart at fragmenteringen av velferdsforvaltningen kunne være til hinder for å tilby brukere skreddersydde opplegg. Bredden i tjenesteporteføljen hindret også trygdeetatens ansatte fra se på NAV-reformen som en trussel. De hadde jo ikke ett klart mål eller én klar policy-linje å forsvare. Det kan også nevnes at trygdeetaten ikke gikk inn i interimfasen i «comeback»-modus. De følte de hadde vunnet reformens opptakt, siden de hadde vært for en sammenslåing fra starten.

Forhandlingsaspektet ved interimfasen

Er det overraskende at en sammenslåing preges av uenigheter og forhandlinger? Nei, for det blir alltid gnisninger når tidligere selvstendige enheter skal dele en ny struktur (Egeberg 1989). Var det mer uenighet og støy i NAV-sammenslåingen enn man skulle vente? Nei, for norsk forvaltning har aldri sett en sammenslåing som har involvert større og eldre organisasjoner. Har det noen betydning at sammenslåingsprosessen hadde en slik karakter? Ja, og denne rapporten har sagt en del om hvilken betydning det har hatt. Blant annet har NAV direktoratet fått en krevende organisasjonsmodell, en modell som best kan forstås som et kompromiss mellom involverte parter.

I den grad man mener utfallet av implementeringen ble for preget av gnisninger og forhandlinger, er det relevant å spørre hvordan man kunne gitt mindre rom for uenighet og støy i interimfasen. Klarere og mindre internt motstridene mål for interimfasen er en metode, siden uklare mål inviterer til uenighet og konflikt. En kortere interimfase er

en annen mulig metode. Forskning fra privat sektor viser at en sammenslåing er lettest å kontrollere de første 100 dagene etter at den er offentliggjort (Stahl, Mendenhall og Weber 2005:405). NAV-reformen hadde en vesentlig lengre opptakt, med flere år med transparente utredninger og deretter en ettårig interimsprosess der to etater skulle forberede seg på å bli én. Departementet og NAV interimslidelse hadde kontroll over mye, men som rapporten viser var det muligheter for andre enn disse til å påvirke utfallet. Det er ikke overraskende at det finnes aktører som vil bruke NAV-reformen som en anledning til å få til store og små endringer de lenge har tatt til orde for. Det er vanlig, særlig i institusjonaliserte settinger, at aktører får handlingsrom i fasen mellom «opptining» og «tilfrysing» (Weick og Quinn 1999). Det samme fenomenet medfører at uventede ting kan skje i en overgangsfase.

NAV i reformkontekst

Hva kan vi ellers si om NAV-reformen sammenlignet med andre store reformer og sammenslåinger? Rapporten bekrefter og illustrerer for det første en kjent innsikt fra statsvitenskapen: Implementering er sjelden en nøytral, teknisk affære. Normalt strømmer uenigheter i forkant av et politisk vedtak videre inn i implementeringsprosessen og påvirker den på måter som lovgiver ikke forutså (Winter 2003). Slaget er derfor ikke vunnet når et politisk vedtak er fattet. Det finnes sågar eksempler på at krigen tapes selv om slaget vinnes.

For det andre illustrerer NAV-reformen et vanlig grep, som er å endre forvaltningen først og innholdet etterpå. NAV fylles nå med innhold som griper over den gamle grensen mellom trygd og arbeid, for eksempel ny ordning for midlertidig inntektssikring. Slike overgripende innholdsendringer lar seg vanskelig gjennomføre uten at forvaltningsstrukturen er reformert først.

Interimsfasen og videre dynamikk

Forholdet mellom administrativ og innholdsmessig reform leder oss til et tredje poeng. Vi kan spørre: Er det grunn til å tro at uenigheter og antipatier langs de gamle etatsgrensene vil vedvare i NAV? I utgangspunktet ikke, for pågående endringer fjerner grensemarkører. Ny policy, altså nye NAV-tiltak, ordninger og programmer, vil gradvis erstatte etatenes gamle. Dermed utviskes policy som grensemarkør. Likeledes vil nye IT-systemer erstatte de gamle. Og som nisse på lasset følger at etatsspesifikk policy- og teknologikompetanse foreldes og svinner hen som grensemarkør. Dessuten vil fysiske lokaler gradvis forsvinne som grensemarkør når stadig flere NAV-kontorer etableres i kommunene. Når policy, teknologi og fysisk struktur ikke lenger markerer en grense, er det ikke mye igjen av den. Tiltagende naturlig avgang og nyrekruttering vil svekke grensen ytterligere.

Samtidig vet vi, for eksempel fra sammenslåingen mellom SAS og Braathens, at konflikter flyter opp til overflaten igjen når det skal kuttes. Hestene bites når krybben er tom. Så langt har NAV-reformen vært godt smurt. Det har vært et premiss at ingen fra de gamle etatene skulle sparkes som følge av sammenslåingen. Men uimotståelige kuttemuligheter vil synliggjøres. En del NAV-oppgaver vil av teknologimessige grunner kreve mindre personalinnsats, og dessuten vil sammenslåingen gi stordriftsfordeler og

kreve avvikling av duplisering. Når støvet fra reformen legger seg og lederoppmerksomhet kan flyttes til andre ting, blir det et spørsmål hvordan kuttemulighetene realiseres. Hvis det gis inntrykk av at NAV kutter mest på oppgaver som lå hos den ene gamle etaten, kan vi få SAS-Braathens-tilstander.

Referanser

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2005): *Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet om NAV* (26.4.2006).
- Arbeids- og sosialdepartementet. *Mandat for NAV interim* (23.8.2005).
- Arbeids- og sosialdepartementet (2005): *Supplerende tildelingsbrev for NAV interim* (18.10.2005).
- Askim, J., T. Christensen, A.L. Fimreite og P. Lægreid (2008): *Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration*. Paper presentert på SOG-konferansen i Paris, 23–24 mai 2008.
- Cartwright, S. and R. Schoenberg (2006): «Thirty years of mergers and acquisitions research: Recent advances and future opportunities», *British Journal of Management*, 17(1): 1–5.
- Christensen, T. (2008): «En felles etat» – *en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Rapport 5-2008, Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness og K.A. Røvik (2009): *Organisasjonsteori for offentlig sektor: Instrument, kultur, myte (2. utgave)*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Egeberg, M. (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.
- Egeberg, M. (1989): *Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen*, i M. Egeberg. Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo: TANO.
- Egeberg, M. (2003): *How bureaucratic structure matters: An Organizational Perspective*. In B.G. Peters and J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Fimreite, A.L. (2008): *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Notat 14-2008, Rokkansenteret.
- Fimreite, A.L. og P. Lægreid (2008): *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat 4-2008, Bergen: Rokkansenteret.
- Hood, C., M. Huby og A. Dunsire (1985): «Scale economies and iron laws: Mergers and demergers in Whitehall 1971–1984», *Public Administration*, 63(1): 61–78.
- Hult, K.M. (1987): *Agency merger and bureaucratic redesign*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Innst. S. nr. 189 (2002-2003) *Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- NAV interim (2005): *Overordnet plan for NAV interim*. Etablering av Ny arbeids- og velferdsforvaltning. November 2005. Oslo: NAV interim.
- NOU 2004:13. *En ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Ot. prp. nr. 47 (2005–2006): *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)*
- Ot. prp. nr. 96 (2004-2005): *Lov om interimorganisering av ny arbeids- og velferdsetat*. Innst. O. nr. 126 (2004-2005), beslutning. O. nr. 133 (2004-2005)
- Pollitt, C. (1984): *Manipulating the Machine: Changing the Pattern of Ministerial Departments 1960–83*. Hemel Hempstead: Allen and Unwin.
- Riksrevisjonen (2005): «Riksrevisjonens undersøkelse av omorganiseringer som forvaltningspolitisk virkemiddel». *Dokument nr. 3:11* (2004-2005)
- Siggelkow, N. (2007): «Persuasion With Case Studies», i *Academy of Management Journal*, 50(1): 20-24.
- St. meld. nr. 14 (2002-2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.

- St. prp. nr. 46 (2004–2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning og Innst. S. nr. 198* (2004–2005). «Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning».
- St. prp. nr. 65 (2004–2005): *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2005*
- Stahl, G.K., M.E. Mendenhall og Y. Weber (2005): «Research on sociocultural integration in mergers and acquisitions: Points of agreement, paradoxes, and avenues for future research», i G. K. Stahl og M. E. Mendenhall, red., *Mergers and acquisitions: Managing culture and human resources*. Stanford, CA: Stanford Business Books.
- Statskonsult (2005): *Erfaringer fra større omorganiseringer i staten. En studie av etableringen av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet*. Rapport 2005:9. Oslo: Statskonsult.
- Weick, K.E. og R.E. Quinn (1999): «Organizational change and development». *Annual Review of Psychology*, vol 50, 361–386.
- Winter, S. (2003): «Implementing Perspectives: Status and Reconsiderations». In B.G. Peters and J. Pierre, eds. *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Vedlegg

Oversikt over respondenter med institusjonstilknytning, stilling og intervjudato

- Anita Mølmesdal Sivertsen, NAV Pensjon og ytelser, Familie og Pensjon, Seksjonssjef, 11. des. 2007
- Arild Sundberg, Oslo kommune, Tidligere trygdedirektør, 26. okt. 2007
- Bjarne Håkon Hanssen, AID, Statsråd, 31. okt. ,2007
- Bjørn Dølvik, AID, Rådgiver, 2. nov. ,2007
- Bjørn Gudbjørgrud, KS, Direktør, 12. des. 2007
- Britt Hildeng, Stortinget, Arbeiderpartiet, 14. des. 2007
- Dagfinn Hanssen, AID, Avd. dir. , Velferdspolitisk Avdeling, 24. okt. 2007
- Dagfinn Høybråten, Stortinget Krf. ,tidligere ASD-minister, 14. jan. 2008
- Ellen Seip, AID, Departementsråd, 31. okt. 2007
- Erik Oftedal NAV Arbeid og Aktivitet Direktør 05. nov. 2007
- Grethe Øvre NAV Pensjon og ytelser, Resultatoppfølging og analyse, Seksjonssjef, 06.nov. 2007
- Gunnar Horn, NAV IKT, stab, Leder, 06. nov. 2007
- Hilde Olsen, NAV Pensjon og ytelser, Direktør, 29. okt. 2007
- Inger Helene Spangen NAV Arbeid og Aktivitet, Resultatoppfølging og analyse, Seksjonssjef, 05. nov. 2007
- Inger Johanne Stokke, Posten, Tidligere arbeidsdirektør, 14. nov. 2007
- Ingjerd Schou, Helse Sør-Øst, Høyre, tidl. Sosialminister, 18. des. 2007
- Johan Wroldsen, NAV HR, stab, Leder, 29. feb. 2008
- Jørn Johansen, NAV Økonomi, stab, Leder 31. okt. 2007
- Karin Andersen, Stortinget, SV, 06. mars. 2008
- Katrine Høysæter Larsen, NAV, Prosjektstilling i endringsprogrammet, 02. nov. 2007
- Kristian Heyerdahl, NAV Arbeid og Aktivitet, Midlertidig inntektssikring, Seksjonssjef, fung., 18. des. 2007
- Laila Gustavsen, AID, Statssekretær, 3. des. 2007

Lars Wilhelmsen, AID, Direktør, 3. des. 2007

Lise Christoffersen, Stortinget, Arbeiderpartiet, 12. des. 2007

Magne Hustad, KS, Rådgiver, 11. des. 2007

Martin Apenes NAV Kommunikasjon, stab, Leder, 18. jan. 2008

Nanna Stender, NAV Drift og utvikling (NDU), Direktør, 09. nov. 2007

Nina Aulie, NAV, Endringsprogrammet, Prosjektleder, 06. feb. 2008

Odd Helge Askevold, AID, Avd. dir., 30. nov. 2007

Per Jacob Tehel, AID, Rådgiver, 24. okt. ,2007

Per O. Fjell, NAV Drift og utvikling (NDU), Anskaffelser og økonomi, Avdelingsdirektør, 08. nov. 2007

Rune Solberg, AID, Ekspedisjonssjef, Arbeidsmarkedsavdelingen, 1. nov. 2007

Steinar Lie, Forsvarsbygg, Tidl. konsulent NAV interim, 12. des. 2007

Sven Ove Svensson, NAV Drift og utvikling (NDU), Fag drift og utvikling, Avdelingsdirektør, 16. jan,2008

Terje Andre Olsen, NAV Drift og utvikling (NDU), System og prosjekt, Avdelingsdirektør, 02. nov,2007

Tom Rådahl, AID, Assisterende departementsråd, 19. okt. ,2007

Tone F. Nordenborg NAV Drift og utvikling (NDU), Administrative tjenester, Avdelingsdirektør, 06. nov,2007

Tone Mørk, NAV Spesialenheter, Direktør, 25. okt,2007

Tor Saglie, NAV Direktør, 16. nov,2007

Torgeir Hernes, NAV Arbeid og Aktivitet, Tjenester ved NAVkontor og brukernære spesialenheter, Seksjonssjef, fungerende, 01. og 09. nov, 2007

Tron Helgaker, NAV Arbeid og Aktivitet, Arbeidsmarkedstiltak og hjelpemidler, Seksjonssjef, 21. jan,2008

Trond Bjerke, NAV Økonomi stab, virksomhetsstyring, Seksjonssjef 13. des,2007

Yngvar Åsholt, NAV Fylkesledd, Direktør, 26. okt,2007

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,

e-post: post@rokkann.uib.no, www.rokkansenteret.uib.no**2009**

- 1-2009 *Danielsen, Ole Andreas*: «Norsk sentralforvaltning under EØS-avtalen». January 2009.
- 2-2009 *Lise Hellebø Rykkja*: «Øvelse gjør mester? Øvelser som virkemiddel for bedre krisehåndtering og samfunnsikkerhet». March 2009
- 3-2009 *Synnøve Skarsbø Lindtner*: «Hvem har makt over teksten? Marilyn Frenchs kvinner, lest i lys av Giddens` og Foucaults bidrag til aktør- og strukturdebatten». March 2009
- 4-2009 *Hans-Tore Hansen*: «Bidrar etableringen av lokale NAV-kontorer til bedre tilbakemeldinger fra brukerne?». Mai 2009
- 5-2009 *Sindre Andre Haug*: «Krisehåndtering i E.coli-saken». Mai 2009
- 6-2009 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Ethics, NPM and post-NPM - a study of patterns and tensions in the central civil service» June 2009
- 7-2009 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Coordination and hybrid governance – theoretical and empirical challenges» June 2009
- 8-2009 *Ingvild Pedersen*: Seleksjonsproblematikk i nytt pensjonssystem. Juli 2009
- 9-2009 *Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid and Lise Hellebø Rykkja*: «The role of trust, religion and political affiliation in attitudes to anti-terror measures» August 2009
- 10-2009 *Jostein Askim*: «NAV i støpeskjeen. En studie av NAV-reformens interimfase, 2005–2006» September 2009

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.
- 5-2008 *Ole Johnny Olsen*: «Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornyelse eller gradvis omdannelse?». Mai 2008.
- 6-2008 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reorganizing the Welfare State Administration. May 2008.
- 7-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Administrative Reforms and Competence in Central Government Organizations». June 2008.
- 8-2008 *Svanaug Fjær*: «Nordisk samfunnsvitenskaplig forskning om alkohol og narkotika. Utviklingstrekk og endringer i alliansen mellom kunnskapsproduksjon og politikk». Juni 2008.
- 9-2008 *Jill Loga*: «Kunsten å balansere mellom kreativitet og psykisk helsearbeid. Evaluering av Galleri VOX/Vågsbunnen Fellesatelier». Juni 2008.
- 10-2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration». August 2008.
- 11-2008 *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid*: «Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy». August 2008.
- 12-2008 *Lise Hellebø Rykkja*: «Flernivåperspektiv og krisehåndtering». Oktober 2008.
- 13-2008 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Scope, effects and driving forces». November 2008.
- 14-2008 *Anne Lise Fimreite*: «Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV». Desember 2008.

- 15-2008 *Knut Grove*: «One Landscape – Differing Eyes. The Interface of the Past for the Future in the Norwegian Fjord Landscape». December 2008.
- 16-2008 *Knut Grove*: «Det kulturelle Hardanger. Hardingen, regionen og fellesskapa. Desember 2008.
- 17-2008 *Jan-Erik Askildsen, Oddvar Kaarbøe and Tor Helge Holmås*: «Monitoring prioritization in a public health care sector». December 2008.
- 18-2008 *Tor Helge Holmås, Svønn-Åge Dahl and Frode Skjeret*: «Attitudes towards sickness absence in the Nordic countries». December 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». May 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». October 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». May 2006.
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». June 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knudsen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». June 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». June 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 *Even 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». December 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». May 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars:* «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». May 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal:* «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». May 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 Hellingen:* «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». December 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». December 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». December 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». May 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». October 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». December 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». December 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». December 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». December 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004. The Globalization Program.
- 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». March 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». May 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». May 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: The Case of the OECD». 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». December 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 Læg Reid, 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 Læg Reid, 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». December 2003.
- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «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». June 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». June 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». June 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnstrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». July 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». July 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspeillet 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.
- 17-2002 *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*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen 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». December 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». December 2002.
- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». December 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». December 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!». December 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». December 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». December 2002.

