

Partnerskapet i Nav – innovasjon eller “same procedure”?

Anne Lise Fimreite



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

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

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Partnerskapet i Nav – innovasjon eller "same procedure"?

ANNE LISE FIMREITE

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS

Mai 2011

Notat 4 – 2011

Innhold

SAMMENDRAG	3
SUMMARY	3
INNLEDNING	4
HVORFOR PARTNERSKAP – EN LØSNING FOR DET ULØSELIGE?	5
Samordningsbehov	5
Lanserte løsninger.....	7
Partnerskapet.....	8
Oppsummering.....	9
IVERKSETTING OG DRIFT AV PARTNERSKAPET	9
Lokalt.....	9
Sentralt	11
Oppsummering.....	11
PARTNERSKAP OG OFFENTLIG FORVALTNING	12
Samordning og samordningsmekanismer.....	12
Nav-partnerskapet og samordning.....	12
Oppgaveavhengig organisasjonsstruktur også i offentlig sektor	14
Oppsummering.....	16
UTFORDRINGER FOR OFFENTLIG PARTNERSKAP	17
En organisasjonsform for framtid.....	17
Det handler om ansvar og ansvars plassering.....	18
Oppsummering.....	20
AVSLUTNING	20
LITTERATUR	22

Sammendrag

Dette notatet ser nærmere på partnerskapet mellom stat og kommune i Nav. Partnerskap fremstilles gjerne som et innovativt organisatorisk grep i vår forvaltningsstruktur. Problemstillingene som tas opp i dette notatet er om: 1) partnerskapet i Nav er en innovasjon og 2) om det er en løsning som bidrar til å nå reformmål eller en løsning som i seg selv skaper nye utfordringer. Diskusjonene i dette notatet reiser tvil om partnerskapet i Nav faktisk kan sies å være en innovasjon på den måten at det er en ny løsning på et gammelt problem. Snarere representerer partnerskapet en type kvasiløsning som tillater at gamle måter å gjøre ting på kommer til overflaten. Som en hovedkonklusjon i notat slås det fast at for at reformer i velferdsstaten skal være bærekraftige må de representere endelige løsninger på reelle politiske problem. Det kan se ut som om kvasiløsninger fort avsløres gjennom måten de fylles med innhold på. Den underliggende politiske kontrovers vil dermed gjerne dukke opp igjen. Om partnerskapet i Nav er en innovasjon på den måten at man gjennom det når de oppsatte reformmål, er likevel for tidlig å ha noen endelig mening om rett og slett fordi effekter av partnerskapet på tjenestetilbudet ikke er systematisk studert.

Summary

The partnership between central and local government in The Norwegian welfare administration reform is the topic in this paper. This partnership is often regarded as an innovative solution in the government structure of Norway. The main issues addressed in the paper are 1) whether the partnership really is an innovation or 2) whether this solution can be a measure to fulfil the aims of the reform. The discussions in the paper reveal that it is doubtful if the partnership really can be said to be an innovation if the definition of innovation is new solutions to old problems. The partnership is rather a quasi solution that allows old ways to do things to surface again and the original political controversy between central and local government to be maintained. It is however too early to say if the partnership is an innovation in the way that it fulfils the aims of the reform. No analysis of the relationship between the partnership and services provided by Nav has been done.

Innledning

Nav-reformen¹ ble vedtatt av Stortinget våren 2005 (St.prp. nr. 46). Reformen innebar at Trygdetaten og Aetat ble slått sammen til en Arbeids- og velferdsetat fra 1.6. 2006. Den nye etaten har ansvar for alle typer pensjonstjenester, arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, barnetrygd, svangerskapspermisjon, andre former for kontantytelser samt ulike typer attførings- og rehabiliteringstjenester. Nav legger beslag på om lag en tredjedel av statsbudsjettet (i overkant av 300 milliarder kroner), og hvert sekund utbetaler etaten 9000 kr. Alle kommuner har fra 2011 lokale Nav-kontor. Ved dette kontoret er (minimum) den økonomiske siden av kommunens sosialtjeneste² integrert med de statlige tjenester og ytelser. Nav-kontoret representerer gjennom samlokalisering en *fysisk* integrasjon av tjenestene, eller en "én-dør-inngang" til velferdsetaten om man vil. Nav-kontoret representerer videre en *organisatorisk* integrasjon mellom stat og kommune. Integrasjonen ivaretas gjennom et *partnerskap* mellom nivåene alle kommuner og Nav i hvert fylke er pålagt å være med i. Partnerskapet mellom stat og kommuner er tema i dette notatet³.

Partnerskapet blir av mange framstilt som en av de store innovasjoner i Nav-reformen. Innovasjon kan defineres på mange og ulike måter. Ett element vi finner i de fleste definisjoner, er at innovasjon ikke må forveksles med oppfinnelse. For å kunne snakke om innovasjon, må allerede eksisterende teknologi (løsninger) brukes annerledes eller på nye områder. Innovasjon er "ny løsning på gamle problem" (Black 2005:4). Med utgangspunkt i dette, omtales i en rapport fra britisk myndigheter (Cabinet Office 2003) *forvaltningssinnovasjon* som "nye ideer som virker" dvs som når oppsatte mål. Nye ideer og løsninger kan være knyttet til prosesser, produkter, tjenester eller metoder som forbedrer resultatet, det som leveres i og av offentlig sektor (Black 2005:13). Forvaltningssinnovasjon kan da forstås som en kur for en stat, eller et forvaltningssystem, som sliter.

Innovasjon og innovative løsninger har vært en viktig del av reformdebatten og retorikken omkring offentlig endring de siste 10–15 årene. I dokumenter fra EU og OECD, men også fra nasjonale myndigheter, omtales gjerne offentlig innovasjon i positive termer. I kontrast til dette finnes forvaltningsforskere som hevder at forvaltningssinnovasjon kjennetegnes av tiltak som utløser sine egne utfordringer, ja endog noen ganger katastrofer (disasters) (Moran 2003). "*The frenetic selection of new institutional modes*" blir for eksempel framholdt som hovedårsaken til de

¹ NAV var i utgangspunktet en forkortelse for Ny Arbeids- og velferdsetat. Det er siden besluttet at Nav skal være et egennavn på denne etaten og partnerskapet med kommunene. Nav er gjennomgående skrevet som egennavn i dette notatet.

² Fra 1.1.2010 omfatter dette også gjeldsrådgivning og boligtilbud for vanskeligstilte og midlertidig botilbud.

³ Notatet bygger på data samlet inn først og fremst i Modul 1 og 2 i den pågående evalueringen av Nav-reformen som er finansiert av Norges forskningsråd, dvs eliteintervju gjort på sentralt hold i departement, direktorat, Storting og organisasjoner i 2007 og i 2010, rundt 45 hver gang, intervju med politisk og administrativ ledelse i fire case-kommuner i 2008 og det såkalte avtalearkivet hvor alle avtaler mellom staten og enkelt kommuner er kodifisert. Når data fra andre moduler i evalueringen er benyttet, er det spesifikt redegjort for gjennom referanser i notatet. For en nærmere redegjørelse for Nav-evalueringen og modulene se www.rokkan.uni.no/nav.

forvaltningsmessige kriser Storbritannia har stått overfor de siste 15 årene (Moran 2003:26). I dette notatet skal vi se nærmere på partnerskapet i Nav mot en slik bakgrunn. Vi vil ta utgangspunkt i fire spørsmål: 1) Hvorfor oppsto partnerskapet? 2) Hva er erfaringene knyttet til iverksetting og drift av partnerskapet? 3) Hva innebærer det å organisere offentlig forvaltning og tjenesteproduksjon gjennom partnerskap? 4) Hvilke utfordringer er knyttet til partnerskapsløsninger for offentlig forvaltning generelt og velferdsstaten mer spesielt? De to første spørsmålene dreier seg om partnerskapet kan sees på som innovasjon gitt definisjonen "ny løsning på gamle problem". De to siste gir grunnlag for forsøksvis å kunne svare på om partnerskapet i Nav er en løsning som bidrar til å nå mål, eller om det er en løsning som i seg selv skaper nye utfordringer.

Hvorfor partnerskap – en løsning for det uløselige?

Samordningsbehov

Nav-reformen har mange sider. I utgangspunktet må den forstås som en *forvaltningsreform*. Hensikten var at prosesser og prosedyrer skulle endres og personell omdisponeres slik at saker og problem kan sees og løses på tvers av tradisjonelle politikk-/tjenesteområder og styringsnivå i velferdsstaten (St. prp. 46, 2004–2005). Virkemidler eller tiltaksportefølje endres (i utgangspunktet) ikke i Nav-reformen. Innsatsfaktorene for å nå målene i reformen kan grovt kategoriseres som organisatoriske endringer. Organisering er det viktigste instrumentet i reformen (Christensen 2008).

Opprettelsen av Nav har mange grunner og begrunnelser, men hovedargumentet for organisasjonsendringen i Nav-reformen, var uten tvil et opplevd behov for bedre samordning av et fragmentert virkemiddelapparat. Behovet var artikulert av så vel politikere som av brukere og av representanter for velferdsprofesjonene (Christensen 2008). Intensjonen var, gjennom organisasjonsendring, å få til bedre tilpasset bistand for den enkelte, der brukeren selv skal medvirke i utformingen av tilbudet. En annen viktig målsetning med samordningen var et forenklet møte med arbeids- og velferdsetaten gjennom større grad av brukernærhet. Mer effektiv utnyttelse av de store ressursene etaten disponerer var et tredje viktig mål, mens flere i arbeid og aktivitet var reformens fjerde og – for mange kanskje viktigste – hovedmål.

Behovet for bedre samordning av det vi litt rundt kan omtale som velferdsfeltet, er ikke av nyere dato. Det har vært tenkt på og snakket om svært lenge, og fra midten av 1980-tallet ble det åpent utredet, og løsninger forsøkt funnet (Christensen 2008). Den tradisjonelle organiseringen av den norske velferdsstaten er en opplagt årsak til dette opplevde, og sannsynligvis også faktiske, samordningsbehovet. Den norske velferdsstaten er, som de fleste avanserte velferdsstater sektorspesialisert, dvs at det er klare, gjerne også vanntette, organisatoriske grenser mellom viktige sektorer som utdanning, helse, sosial, trygd og arbeidsformidling. I Norge forsterkes sektorinndelingen av det konstitusjonelle ministerstyret som gir statsråden (og ikke regjeringen som kollektiv) det fulle ansvar for et politikkområde (Christensen et al 2010).

Norge har ytterligere et trekk som gjør samordning på velferdsfeltet utfordrende, den sterke stilling kommunalt selvstyre har som politisk verdi her til lands (Flo 2004). Det er ikke noe særnorsk fenomen at velferdstjenester må tilbys lokalt. Folket bor jo faktisk der. Nivåinndeling er et viktig trekk i alle avanserte velferdsstater (Christensen et al 2010). Men hvem som har ansvaret for å produsere og tilby tjenestene lokalt, varierer. I noen land ivaretas dette av lokale statlige organ. Andre land bruker organ som verken er rent statlige eller kommunale, og dermed på mange måter på siden av forvaltningsstrukturen. Slike organ kan være opprettet utelukkende for å produsere og tilby velferdstjenester. Britenes National Health Service (NHS) som har ansvar for helsetjenester på alle nivå, er kanskje det mest opplagte eksempelet på dette. Noen land gjør omfattende bruk av private løsninger – marked eller sivilsamfunn, eller også kvasiløsninger som representerer et samarbeid mellom det offentlig og private, mens det i atter andre land er kommunene som produserer og tilbyr velferd lokalt (Fimreite og Grindheim 2007). Nå er det ikke slik i noen land at bare en type lokale tjenestetilbydere/-produsenter brukes. Det er likevel gjerne slik at en type er dominerende. Hvilke type iverksettingsorgan som er valgt, er resultatet av historiske forhold, av forbildehenting fra andre land og system men også av bevisste politiske valg (Flo 2004, Fimreite og Grindheim 2007).

I Norden ble kommunene aktivt valgt som tjenesteprodusenter og -tilbyder i velferdsstaten. Det finnes likevel variasjoner mellom landene både historisk og i dag (Flo 2004). I den norske velferdsstaten var det aldri tenkt slik at kommunene utelukkende skulle effektivt statens politikk i sitt iverksettingsoppdrag (Fimreite, Flo, Selle og Tranvik 2007). Kommunene skulle ikke bare gjøre tjenestene tilgjengelig for folket. Det skulle også være rom for lokalpolitisk innflytelse i utformingen av en kommunes tjenestetilbud. Litt populært kan vi si at i tillegg til den nasjonale politikken innen velferdssektorene, fikk man dermed også en lokal/kommunal skolepolitikk, helsepolitikk, eldrepolitikk og sosialpolitikk (Fimreite et al 2007).

Den betydning lokalt selvstyre har hatt for utviklingen av, og innretningen på, den norske velferdsstaten er omtalt mange steder (Grønlie 1987, Flo 2004, Fimreite et al 2007, Hansen et al 2000). Kommunenes sterke stilling på dette området, har vært viktig for at et formelt svært sentralisert styringssystem i praksis ikke har fungert så sentraliserende som en skulle forvente (Tranvik og Selle 2003). Lokal politikk har i mange tilfeller vist seg å også bli nasjonal politikk, ikke bare omvendt⁴. At den sterke stillingen til det folkevalgte lokalnivået i norsk politisk virkelighet også fører med seg samordningsproblem i en avansert velferdsstat basert på sektorer, er det heller ikke vanskelig å få øye på (Fimreite og Læg Reid 2005, Fimreite et al 2007). Når politikkkfelt, som for eksempel velferdsfeltet, skal samordnes på tvers av så vel sektorer som nivå, er det ingen overdrivelse å si at utfordringene blir betydelige.

⁴ At dette ikke bare er noe som har skjedd i "tidligere tider" vises av det faktum at relativt nyere nasjonale ordninger som Kontantstøtten og Den kulturelle skolesekken begge hadde sitt opphav i kommuner. Kontantstøtten kan med stor sannsynlighet føres tilbake til Eidfjord kommunes Foreldrestipend på 1980-tallet, mens Den kulturelle skolesekken har sitt opphav i Sandefjord kommunes satsing på kultur i skolen på 1990-tallet.

Lanserte løsninger

Innenfor det politikfeltet som fra 2006 ble Nav, har formell samordning mellom sektorer og nivå og mellom staten og kommunene vært forsøkt i alle fall siden frikommuneforsøket i Grimstad i 1986 (Fimreite 1990). Grimstadforsøket hadde i seg mange av de element som vi finner i dagens Nav-konstruksjon. Først og fremst dreide det seg om å samordne virkemidlene innenfor trygd, arbeidsmarked og sosiale tjenester slik at yngre arbeidsledige kom i arbeid/aktivitet (Fimreite 1990, Pedersen 1992). I statsetatene lokalt, men kanskje særlig sentralt, var motstanden mot forsøket stor. Grimstad kommune skrev sommeren 1988 i et brev til det daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet (KAD) følgende om sitt forhold til den lokale arbeidsformidlingsetaten:

Lite og intet har vi møtt av entusiasme og oppfølging av positive konstruktive forslag til samarbeid og tanker om prosjektets ide og grunntanke om å forsøke å gi kommunens ungdom et bedre samlet tilbud og redusere ungdomsledigheten (brev av 7.7.1988).

På sentralt hold allierte involverte fagavdelinger i to departement seg med sine statsråder og argumenterte for at prosjektet i Grimstad måtte stoppes. For å finne en løsning måtte prosjektet behandles i regjeringen. Prosjektet møtte også på en av de *ekte* utfordringene når det gjelder samordning mellom etater (uavhengig av nivå), nemlig kobling av register knyttet til ulike lovverk (Fimreite et al 2007). Generell tilgang til slik kobling fikk aldri prosjektet i Grimstad, og man var derfor avhengig av klientenes samtykke for å kunne se deres saksportefølge i sammenheng (Fimreite 1990). Reell samordning av tjenestetilbudet ved de tre etatene, fikk man dermed aldri helt prøvd ut.

Etter Grimstadforsøket som ble vurdert som relativt vellykket (Pedersen 1992), har Samordningsforsøkene i perioden 2002–2005, SATS-utredningen i 2003⁵ og Rattsøutvalget i 2004⁶ alle forsøkt å komme fram til en organisering av velferdsfeltet som ville gi bedre samordning mellom etater og på tvers av nivå (Christensen 2008, Møller 2006). Oppdraget for alle disse forsøkene og utredningene var å komme fram med et forslag til en felles velferdsetat eller det Stortinget, da det gav Regjeringen oppdraget med å samordne sosialhjelp, trygd og arbeidsformidling i forbindelse med budsjettbehandlingen i 2001, omtalte som "en-dør" inn til velferdsetatene (Christensen 2008). Det virkelig utfordrende i alle disse arbeidene og utredningene har vært å finne fram til en samarbeidsform mellom stat og kommune. Ulike forslag, fra statliggjøring av alle tjenestene til mer kommunalisering av feltet, er diskutert (Fimreite 2008). Fram til vinteren 2005 var det imidlertid ikke blitt lansert noen reell løsning som alle parter kunne akseptere, og som "svarte" på Stortingets oppdrag.

⁵ Denne såkalte SATS-fasen endte med at Regjeringen i en St. melding av 13. des. 2002 (St. meld. nr. 14 (2002–2003)) foreslo at det ikke skulle opprettes en felles etat, men to separate statlige etater og et lokalt samarbeid med sosialkontorene.

⁶ Da SATS-meldingen ble sendt tilbake til regjeringen, ble det satte ned et offentlig utvalg; Rattsø-utvalget som skulle utrede saken videre. Utvalgets innstilling (NOU 2004: 13) foreslo fortsatt en delt organisatorisk løsning, relativt mye på linje med innholdet i SATS-utredningen, men denne gangen sluttet ikke Regjeringen seg til dette.

Partnerskapet

Vinteren 2005 ble et lovpålagt partnerskap mellom stat og kommune lansert (Fimreite 2008). Partnerskapet innebar at trygdeordninger, arbeidsmarkedstiltak/ arbeidsformidling og (minimum) økonomisk sosialhjelp skulle sees i sammenheng og også samordnes. Samordningen skulle i all hovedsak skje ved det lokale *Nav-kontoret* som ble sett på som manifestasjonen av partnerskapet. Nav-kontoret, som altså i dag finnes i alle kommuner, er regulert i lokale avtaler mellom Nav-fylke (staten) og den enkelte kommune. De lokale avtalene har en forankring i en sentral rammeavtale inngått mellom (det daværende) Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kommunenes interesseorganisasjon KS. Partnerskapet betyr felles eierskap til, og også felles styring av, det lokale Nav-kontoret for stat og kommune.

I partnerskapsløsningen fant man en organisatorisk konstruksjon som ikke tok stilling til stat-kommuneproblematikken, eller til de kontroversene rundt oppgavefordelingen mellom nivåene som tidligere hadde truet med å velte mulighetene for å få innført en felles velferdsetat også lokalt (Fimreite 2008). Partnerskapet løste på mange måter dette spørsmålet og disse kontroversene uten egentlig å løse dem. For Bondevik-II-regjeringen betydde partnerskapet at den i St.prp. 46 2004/2005 leverte det Stortinget tidligere hadde ønsket, og som var etterlyst da SATS-meldingen ble sendt i retur til regjeringen to år tidligere (Christensen 2008), en felles samlokalisert velferdsetat helt lokalt.

For å forstå hvorfor dette partnerskapet i det hele tatt ble en realitet, er kjennskap til den særegne stilling kommunalt selvstyre, og dermed kommunene, har i norsk politisk kultur, avgjørende. Synet på lokalt selvstyre blir av mange hevdet å være en av de mest markante konfliktlinjer i norsk politikk (Hansen et al 2000, Aars et al 2006). Litt forenklet kan vi dele partiene inn etter om de har et instrumentelt kommunesyn; en oppfatning av at kommunene skal brukes i iverksettingen av nasjonalpolitikk, eller et organisk kommunesyn; en oppfatning av at kommunene tilfører iverksettingen og oppgaveløsningen noe verken stat eller marked kan erstatte (Aars et al 2006). Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og delvis Sosialistisk Venstreparti er alle representanter for det første synet, mens Senterpartiet, Venstre og også store deler av Høyre vil representere det andre synet. Ett parti – Kristelig Folkeparti (KrF) – har imidlertid i større grad enn andre representanter for begge disse synene i sine rekke. Sagt på en litt annen måte, partiet har et mindre tydelig kommunesyn enn de fleste andre parti, og må først og fremst kunne betegnes som et hjertesakparti. Hvor og hvordan hjertesakene blir iverksatt er ikke det viktige, at de gjør det, har prioritet (Aars et al 2006). Det er derfor kanskje ikke en tilfeldighet at statsråden som framfor noen var aktiv i utformingen av partnerskapet i Nav – Dagfinn Høybråten, representerte nettopp KrF.

Til grunn for Høybråtens initiativ lå også to andre "politiske" forutsetninger. For det første hadde han fram til 2004 vært ansvarlig statsråd for iverksettingen av Sykehusreformen. At ansvaret for sykehusene og spesialisthelsetjenesten for øvrig ble overført fra fylkeskommunene til staten i 2002, er kanskje en av de største statliggjøringer av velferdstjenester vi har sett i Norge. Erfaringene derfra var ikke slik at Høybråten, da han overtok ansvaret for Arbeids- og sosialdepartementet, ønsket en ny

stor statliggjøring. En annen, og kanskje noe undervurdert faktor, er at Høybråten representerte, og etter hvert ledet, et parti med store velgergrupper for hvem nettopp velferdstjenestene og utformingen av disse, er avgjørende (Fimreite 2008).

Høybråtens "Columbiegg" som partnerskapet er blitt kalt, ble møtt med relativt stor entusiasme i det politiske miljø sentralt (Fimreite 2008). Internt i regjeringen, i forholdet til KS og ikke minst i Stortinget ble dette sett på som "en løsning som løste det uløselige". Likevel er det indikasjoner, bl.a. i komiteinnstillingen fra Arbeids- og sosialkomiteen, og også i selve debatten om loven i Stortinget, på at partnerskapet ikke av alle ble sett som noen endelig løsning.

Tiltross for alt dette vil de nye arbeids- og velferdskontorene ha to eiere, det vil være to budsjetter, det vil være to systemer, og det vil være flere ulike lover (Bjarne Håkon Hanssen, AP i Stortingsdebatten)

Hanssen begrunnet det forhold at AP likevel stemte for ordningen, og ikke for en statliggjøring av den kommunale sosialtjenesten, med behovet for å ta "ett skritt av gangen." Det er også mulig at erfaringene med statliggjøringen av sykehusene hadde gjort flere enn Høybråten skeptisk. Praktiske formål kan derfor ha vært like viktig som prinsipielle oppfatninger om viktigheten av kommunalt selvstyre, for at Stortinget gikk inn for partnerskapet i Nav. Partnerskapet ble rett og slett vedtatt fordi det ble sett på som et reelt alternativ til statliggjøring av nok en kommunal oppgave (Fimreite 2008).

Høybråtens nærmeste medarbeidere i embetsverket mente partnerskapet representerte en genial løsning. Andre deler av embetsverket, kanskje særlig i de berørte fagavdelinger, var mer skeptiske, og mente mye måtte lykkes om iverksettingen av og ved Nav-kontorene skulle ivareta Stortingets intensjon om en felles etat lokalt (Fimreite 2008).

Oppsummering

Det første spørsmålet som er diskutert i dette notatet er hvorfor partnerskapet i Nav ble lansert. Argumentet har vært at for å forstå dette, må man ta utgangspunkt i stat-kommunereelasjonen som et uløst (og kanskje uløselige) konfliktspørsmål i norsk politikk. Konflikten måtte imidlertid finne en eller annen form for løsning om regjeringen skulle oppfylle Stortingets oppdrag fra 2001 om en felles velferdsetat som omfattet trygd, arbeidsformidling og sosialhjelp. Partnerskapet ble da valgt. Dette er en løsning i tråd med reformens grunntanke om at organisasjonsendring kan brukes for å nå mål, men det er samtidig en løsning som løser uten egentlig å løse. Partnerskapet må kunne sies å være innovativt på den måten at det representerer en ny løsning (dog prøvd andre steder og for andre formål) på et uløst (og gammelt) problem.

Iverksetting og drift av partnerskapet

Lokalt

Partnerskapet er lovpålagt. Ingen kommuner kan unndra seg å være med, men det kan heller ikke staten. En kommune i Vest-Agder prøvd lovligheten i lovpålegget i 2010. Det

ble da slått fast at kommunene *må* delta. Partnerskapskonstruksjonen har mange sider, men at den er en konsesjon til kommunal frihet, spesielt på det organisatoriske området og også hva gjelder oppgaveportefølje, er det liten tvil om. Med unntak av at loven positivt definerer at den økonomiske sosialhjelpen (nå med gjeldsrådgivning og boligtiltak) skal være med i partnerskapet fra kommunenes side, er det opp til kommunene å legge inn andre (kommunale) tjenester i de lokale Nav-kontoret. Den kommunale friheten setter slik noen rammer også for den statlige oppgaveløsningen: Selv om den statlige oppgaveporteføljen er den samme ved alle Nav-kontor, vil bruken av tjenestene/ytelsene, i alle fall delvis, også være avhengig av hvilke tjenester kommunene legger inn i Nav-kontoret. Det er videre opp til de lokale avtalene å utforme det lokale Nav-kontorets organisering. Om kontoret skal ha enhetlig ledelse eller en leder for "statsdelen" og en leder for "kommunedel", legger heller ikke staten gjennom lovregulering seg opp i. Det samme gjelder for leders ansettelsesforhold der det er enhetlig ledelse. Alt dette avgjør man lokalt. Denne friheten var villet fra politiske ledelse i departementet, mens man på embetsmannsnivå i fagdepartementene og – etatene i større grad var redd friheten kunne bli utfordrende.

Variasjonen man var redd for sentralt, har materialisert seg i de løsninger som er valgt for Nav-kontor over det ganske land. Bare 6 % av avtalene⁷ (30 stykker) omfatter kun ren økonomisk sosialhjelp fra kommunens side. Om man ser bort fra boligtiltak og gjeldsrådgivning som fra 2010 er innlemmet i minimumsløsningen, er rusomsorg og flykntingstjenester de tjenestene som flest avtaler inkluderer i Nav. 7 % av avtalene (35 stykker) har delt ledelse, dvs at det er en leder for statsdelen av Nav-kontoret og en for kommunedelen. Det er nesten utelukkende store kommuner bl.a. Oslo og Bergen som har valgt denne løsningen. Det betyr at omlag hver femte innbygger bor i kommuner hvor Nav-kontoret er organisert med delt ledelse. I 93 % av avtalene er det imidlertid avtalt en eller annen form for enhetlig ledelse. Felles faglig og administrativ ledelse er absolutt mest vanlig. Det finnes i 89 % av avtalene, mens 3 % har felles administrativ ledelse. Flesteparten av de "enhetlige lederne" er ansatt i staten (78 %). Litt røft sagt kan det altså se ut som om kommunene har tapt kampen om lederskapet ved Nav-kontorene (Aars og Christensen 2011). Kostnadsdelingen ved kontorene er slik at i 80 % av avtalene deles dette etter årsverk, mens i 20 % av avtalene er deling av utgifter regulert i henhold til egen avtale.

Om vi ser dette samlet, må det kunne hevdes at det er mange ulike lokale Nav-løsninger. I dette ligger, som vi har sett variasjon i hvilke typer oppgaver kommunene har lagt inn, ulike organisering, ulike ledelsesmodeller, ulike ansettelsesforhold og ulike mål. Kommunen påvirker innholdet, staten leder. Uten å gå nærmere inn på den effekt utformingen av partnerskapet kan ha på tjenestetilbudet og den totale måloppnåelse i Nav, er det en påpekning av prinsipiell karakter at den dokumenterte variasjonen faktisk gir ulike Nav-dører i ulike kommuner. Gjennom denne måten å organisere på, har intensjonen om "èn-dør" ført til at denne døren har ulikt design avhengig av hvilke kommune man befinner seg i. At kommunene legger inn ulike tjenester fører også til det vi kan kalle "nye sømmer" i det kommunale tjenestetilbudet, selv om *Nav-tjenesten* er blitt

⁷ Avtale brukes her i stedet for kontor eller kommune fordi vår N refererer seg til avtaler. I vårt grunnlag på 475 avtaler, er det også 15 annengangs avtaler inkludert, samt avtaler for bydelskontor i de store byene.

mer sømløs. Selv om det er rett å si at de lokale Nav-kontorene i sitt valg av oppgaveportefølje er mer omsorgsorientert enn for eksempel nærings- og utdanningsorientert (ingen avtaler har lagt inn slike tjenester), er det også slik at kommunal samordning ikke er upåvirket av hva kommunen legger inn i Nav. Et prinsipielt spørsmål som da må reises er om samordning på velferdsfeltet er blitt bedre gjennom at utfordringene er overført til andre politikkfelt/-områder?

Sentralt

Intervjumaterialet fra 2010 viser at man på sentralt hold har mye den samme oppfatning som kom fram i intervjuene i 2007/08 om at variasjon ved de lokale Nav-kontorene er problematisk. Så vel på departements- som på direktoratsnivå gis det uttrykk for at det er utfordrende at styringslinjen ved de lokale Nav-kontorene er dobbel ved at den kommunale delen av kontoret er underlagt kommunal folkevalgt styring og den statlige delen er underlagt statlig etatsstyring. Ulike organisatoriske løsninger lokalt, gir dessuten manglende entydighet i Nav-systemet. Å styre underliggende etat gjennom sektorbaserte styringsvirkemidler, har vanskelige betingelser når styringslinjen blir forstyrret lokalt, og når verken tjenestetilbudet eller utformingen er identisk ved alle kontor:

Jeg tror staten opplever det som et problem at det er så stor variasjon og at det er ulike kombinasjoner (tjenestemann direktoratet våren 2010).

Intervjuene avdekker videre at sentrale myndigheter er opptatt av å få partnerskapet til å fungere, men de er også opptatt av å finne måter dette kan gjøres på som ivaretar statens behov for styring. Den snille staten som lar brysomme kommuner få være med i leken, er en ikke helt ueffektiv kondensering av det som fremkommer av intervjuene våre når det gjelder partnerskapet. Hva kommunenes deltakelse og variasjonen i lokale valg – når det gjelder så vel organisering som tjenestetilbud – kan tilføre Nav lokalt og oppgaveløsningen der, synes ut fra våre intervju å være et ikke-tema sentralt. Dette, som har vært hovedargumentet for kommunenes iverksettingsoppdrag i den norske velferdsstaten, er helt i bakgrunnen for sentrale aktører i Nav-organiseringen.

Oppsummering

Partnerskapet har ført med seg variasjon i hvilke tjenester/ytelser lokale Nav-kontor tilbyr, og i hvordan kontorene er organisert og ledet. Variasjonen her kan være et gode. Den kan bety at Nav-kontor er tilpasset de problem, behov og forutsetninger man har lokalt. Men variasjonen kan også være problematisk. De "sømløse" tjenestene i Nav, kan skap andre "sømmer" i det kommunale tjenestetilbudet, og dermed andre og nye samordningsutfordringer lokalt. Variasjonen byr også på problem for den statlige styringen av det lokale Nav-kontoret, bl.a. ved at tjenesteporteføljen ser ulik ut ved ulike kontor. Det gjør for eksempel noe med hvilke forventninger som kan rettes til lokal måloppnåelse fra sentrale myndigheters side. Også det doble eierskapet og den medfølgende delte styringslinjen lokalt, byr på utfordringer. Partnerskapet har vist seg å være en kompleks og utfordrende måte å organisere relasjonen mellom sentralt og lokalt nivå på. Partnerskapet bidrar til at noen mål nås, men som deler av litteraturen om forvaltningsinnovasjon hevder, skapes også andre og tildels nye utfordringer av og i

denne konstruksjonen.. Noen av disse, skal vi se nærmere på i de to neste hovedavsnittene.

Partnerskap og offentlig forvaltning

Samordning og samordningsmekanismer

Det tredje spørsmålet i dette notatet er hva organisering gjennom partnerskap innebærer i offentlig forvaltning. Vi retter først blikket mot organisasjonsteorien for å finne svar. I organisasjonsteorien skilles grovt mellom tre måter å samordne mellom spesialiserte organisasjonsenheter; via hierarki, via marked og via nettverk (Verhoest, Bouckaert og Peters 2007). Hver av disse samordningsmåtene har sine foretrukne samordningsmekanismer (eller styringsmekanismer om man vil). Standardisering i hierarkiet, ressurstilgang i markedet og gjensidig tilpasning i nettverk (Fimreite og Læg Reid 2008). Partnerskapet som er valgt i Nav, er en form for samordning gjennom nettverk (utdypes senere). Det representerer i følge organisasjonsteorien, en annen måte å tenke samordning og også styring på, enn det hierarkiske/byråkratiske strukturer gjør. Kanskje kan vi si at det er nettopp derfor *partnerskap* blir valgt for å løse gamle problem.

I organisasjonsteorien defineres partnerskap på ulike måter, men noen av følgende trekk er med i de fleste definisjoner (Fimreite og Læg Reid 2009): Partnerskap er basert på *nettverk* mellom *likeverdige partnere*⁸ som samarbeider for å nå *felles mål*. Det er videre et definitorisk kjennetegn ved partnerskapet at det inngås *kontrakter* mellom partene for å løse oppgaven og nå målet. Dette innebærer bl.a. at en part ikke alene har styringsmyndighet i nettverket. Det snakkes heller om at partene inngår i *samstyring* (Fimreite og Læg Reid 2009). Et siste viktig definitorisk trekk ved partnerskapet er at det er *fleksibelt*. Partnerskap kan for eksempel opprettes, men også avvikles, raskt. Det er oppgaver og mål som er det styrende, ikke strukturene i seg selv. Flexibilitet kan imidlertid også knyttes til selve oppgaveløsningene, og måten den kan håndteres på i partnerskapet.

Nav-partnerskapet og samordning

Om vi vurderer Nav-partnerskapet med utgangspunkt i disse definitoriske trekkene, er det tre momenter som særlig peker seg ut. For det første er partnerskapet i Nav lovpålagt. Dette var en av de få betingelsene Høybråten satte til løsningen. For som en av politikerne vi intervjuet i vår første intervjurunden i 2007 kommenterte:

Det gikk aldri dit hen at det kunne bli en frivillig modell, at det kunne være unntak for regelen (politiker, intervju 2007).

⁸ Å forstå likeverdighet som at partene i partnerskapet må bidra likt i nettverkssamarbeidet blir dog feil. Det er fullt mulig at de bidrar med for eksempel ulike ressurs (også ulike typer ressurser) i samarbeidet. Om vi ser på den typen partnerskap som kanskje er best kjent og mest akseptert i norsk forvaltning, offentlig privat samarbeid (OPS) knyttet til samferdsel, eller mer spesifikt til veibygging, er det gjerne slik at en part stiller til rådighet finansielle ressurser, en part har utbyggingsmuligheter, en part har beslutningsmyndighet og atter andre partnere eiendomsrett til grunnen der trasen skal gå. Det viktige i partnerskapet er at disse ressursene samles for å nå et felles mål, for eksempel en vei.

Selv om begrunnelsene for å gjøre partnerskapet lovpålagt er solide nok, og det opplagt har noe for seg å standardisere akkurat dette elementet, er det noe problematisk ved et partnerskap som er lovpålagt. Det ligger (eller kan i alle fall legges) et element av tvang i lovpålegget. I Nav kan derfor ikke likeverdighet mellom partene, som det så ofte ellers gjøre når partnerskap diskuteres, knyttes til frivillighet. For de fleste av oss, er like ufrivillige partnere en begrepskonstellasjon med indre selvmotsigelser. Spørsmålet er da om man har et partnerskap i Nav, eller om man bør ta innvendingen på alvor, og søke etter et annet, mer dekkende begrep på den hybride organisasjonsstruktur som er utviklet. Kanskje er hierarkisk nettverk, en mindre tidsriktig men mer presis, betegnelse. I det minste er dette en betegnelse som synliggjør hva strukturen representerer, og hvilke muligheter og begrensninger den faktisk har. Det betyr ofte noe hvordan man omtaler fenomenen, bl.a. gjør det noe med forventninger. Partnerskap er sannsynligvis en betegnelse som skaper forventninger i retning frihet. I et hierarkisk nettverk vil begrensninger sannsynligvis også være en del av det man ser for seg.

Det andre definitoriske trekket ved partnerskap som er utfordrende i forhold til partnerskapet i Nav, er fleksibilitet. I begrunnelsene for partnerskapet i Nav, er ikke fleksibilitet knyttet til behovet for raske endringer i forhold til opprettelse og nedleggelse, mer til muligheter for fleksibilitet i forhold til å få til individuell tilpasning i tjenesteutforming gitt de ytelser som finnes. Svært mange av de oppgaver og ytelser som skal (skulle) tilbys av Nav-partnerskapet, er imidlertid standardiserte i sin utforming. Mange av dem er det også knyttet automatiske kriterier for tildeling til. Nå kan det innvendes at partnerskapet var tiltenkt en rolle hvor anvendelsen og sammensetningen av (i alle fall noen av) disse ytelsene overfor den enkelte bruker, skulle kunne være mer fleksibel. Like fullt er det grunn til å spørre om det ikke er noen mismatch mellom den samordningsmåten som er valgt og (i alle fall deler av) den oppgaveportefølje, partnerskapet er ment å ha hånd om.

Det tredje trekket det skal knyttes kommentarer til er kontraktsinngåelsen. Nav-kontorene er regulert gjennom avtaler inngått mellom staten representert ved Nav i hvert fylke og den enkelte kommune. Prosessene rundt selve kontraktsinngåelsene vet vi lite systematisk om. De kvalitative intervjuene som er gjennomført indikerer at kommunene stort sett har følt seg vel ivaretatt. Men intervjuene indikerer også en oppfatning av at det finnes en form for "manual" utformet av direktoratet for hvordan avtalene skal utformes og hva de skal inneholde. Det er også en kjensgjerning at Nav-fylke er en gjenganger i kontraktsinngåelsessammenheng, mens kommunene stort sett møter der en gang. Dette er også en side ved partnerskapet som utfordrer likeverdigheitemellom partnerne.

Med disse tre trekkene ved Nav-partnerskapet i bakhodet, skal vi se nærmere på iverksettingen av partnerskap. Det kan slås fast at det har vært ulike erfaringer med etableringen av partnerskapet lokalt (Andreassen og Fossetøl 2011a). Mange steder kan det synes som om det er en gradvis tilpasning mellom partene (Andreassen og Fossetøl 2011a). Men det avdekkes også store utfordringer i hvordan partnerskapet fungerer (Syvertsen 2011) og hvordan det er å lede det (Klemsdal 2011). Om en skal oppsummere erfaringene lokalt er det kanskje rett å si at byråkratiet muligens har mer for seg som samordningsmåte i offentlig sektor enn partnerskap: Samstyring og likeverdighet på intensjonsplanet til tross, mange steder har etableringen endt med

lokale aktører som føler de driver med det. Andreassen og Fossetøl (2009) kaller oppdragsstyring. Muligheten for å utøve fleksibilitet i tilpasning av bistand til den enkelte, er også blitt begrenset av at forvaltnings- og spesialenheter har overtatt ansvaret for de mest standardiserte ytelsene. Argumentene bak, og behovene for, en slik re-sentralisering (Fimreite 2008) er ikke tema her. Her skal det bare slås fast at dette har fratatt lokalkontoret ansvar for visse ytelser, og dermed også redusert noe av fleksibiliteten kontorene hadde vis a vis enkelt brukere (Andreassen og Fossetøl 2011b). Nyopprettet statlig tilsyn med den delen av kommunenes oppgaver som er pålagt lagt inn i Nav – økonomisk sosialhjelp, kan også tenkes å være med på å redusere partnerskapets fleksibilitet ytterligere.

Litt tabloid kan vi kanskje si at når regjeringen og Stortingets partnerskapside nå blir fylt med innhold i iverksettingen, så kjennetegnes innholdet mer av standardisering og byråkrati enn av nettverk og gjensidig tilpasning. Eller, om man legger definisjonen av innovasjon til grunn, nærmest en reversering; tilbake til den gamle løsning på problemet. Den tilretteleggende staten som var omtalt i noen av de første sentrale dokumentene om Nav, som skulle gjør både direktorat og kommuner til fleksible oppgaveløser, ser vi heller lite av. Kanskje må det også være slik, at en tilretteleggende stat på et så tungt politikkområde som velferdsfeltet, forblir en illusjon i en av verdens mest avanserte velferdsstater?

Oppgaveavhengig organisasjonsstruktur også i offentlig sektor

I det følgende skal det presenteres noen synspunkt på nettopp dette spørsmålet. Velferdsoppgaver (og også i stor grad forvaltningsoppgaver) preges av at beslutningsmyndighet, finansieringsansvar og iverksetting forestås av institusjoner som på et eller annet vis er underlagt folkevalgt kontroll. Med statsvitenskapelige termer kan vi si at *government* – en hierarkisk styringsstruktur basert på institusjoner som stilles til ansvar gjennom valg – er dominerende i utøvelsen av slike oppgaver (Pierre 1999). Andre typer oppgaver, som for eksempel næringsutvikling og regional utbygging, men også tildels samferdselssaker, har en annen innretning. Målsetningen her er å samhandle med andre aktører (offentlige så vel som private) for å få gjennomført politikk (Nilsson 2005, Selle 2005). *Governance* vil være den statsvitenskapelige måten å omtale dette på (Pierre 1999). Den typen samhandling vi da ser, gir sannsynligvis offentlige organ, spesielt på lokalt og regionalt nivå, større handlingskapasitet: Oppgaver man umulig ville fått løst innenfor rammen av offentlige institusjoner alene, vil kunne løses slik. Men det gir også betydelige omkostninger i forhold til plassering av ansvar (Aars og Fimreite 2005). Offentlige organ på alle nivå har et folkevalgt mandat i bunn. Det betyr at de skal ivareta fellesskapets, og ikke bare utvalgte aktørers, interesser. Samarbeidsstrukturer der "andre aktører" inngår, må derfor styres på en eller annen måte av folkevalgte organ. Meta-styring er det begrepet statsvitenskapelig litteratur bruker om slik styring (Sørensen 2006). Meta-styring (eller meta-governance som det også omtales som), defineres som regulering av selv-regulering, og innebærer tiltak eller virkemidler for å kontrollere samarbeidsstrukturer samtidig som strukturene gjøres til bærekraftige selv-styrte enheter (Sørensen 2006). Meta-styring innebærer at en klarer å utnytte ressursene i og til

nettverkene, samtidig som en viss grad av kontroll bevares. Å være aktive i utformingen av nettverkene, å fastsette rammebetingelsene for dem, å tilrettelegge for deres virksomhet og ikke minst å delta i dem, nevnes som strategier folkevalgte kan bruke for å utøve meta-styring (Sørensen og Torfing 2009). At en hel litteratur har utviklet seg omkring begrepet meta-styring viser at dette ikke er en ukomplisert oppgave (Sørensen 2006). Men det viser kanskje enda mer at noen offentlige oppgaver sannsynligvis ikke bør forvaltes på måter som utydeliggjør ansvar (se senere), og at velegnetheten til gjensidig tilpasning og nettverk som samordningsmekanisme, absolutt bør tematiseres når det gjelder noen av velferdsstatens kjerneoppgaver.

Er da partnerskap med de mangler og utfordringer vi har pekt på og diskutert her, en mulig løsning på den nærmest uløselige kontroversen mellom stat og kommune i det norske styringsverket? Og kan partnerskapet for det andre oppfattes som en velegnet organisasjonsstruktur og samordningsmekanisme i offentlig forvaltning? At ideen om partnerskap som en mulig løsning synes å ha spredt seg til flere viktige oppgavefelt/politikkområder, som helsetjenestene (gjennom samhandlingsloven) og samferdselsfeltet (gjennom forvaltningsreformen), kan indikere det. Et viktig poeng når partnerskaps egnethet diskuteres er da at ikke all desentralisering er like omfattende. Litteraturen peker på ulike *typer* desentralisering, bl.a. avhengig av hva som desentraliseres. Det er forskjell på om det er tjenesteproduksjon basert på vedtatte kriterier som delegeres eller selvstendig beslutningsmakt til å produsere tjenester som desentraliseres (Smith 1985). Vi kan her snakke om delegasjon og administrativ desentralisering vs politisk desentralisering (Fimreite og Aars 2007).

Den desentraliseringstankegangen partnerskapet i Nav bygger på er først og fremst knyttet til desentralisering forstått som tilgjengelighet. Lokalnivået må være operativt i Nav fordi det er lokalt folk bor og i stor grad får og mottar tjenestene sine. Beslutningene om tjenesteinnhold og dess like, er imidlertid oftest fattet andre steder. Inntektssikring og økonomiske overføringer til enkelt individ er lett å håndtere slik. Kriterier finnes, og det er egentlig bare snakk om en form for bankservice. At staten først og fremst ønsket å legge den økonomiske sosialhjelpen inn i partnerskapet, er med på å understreke dette aspektet ved Nav. Delegasjon eller administrativ desentralisering vil være mest dekkende for denne tenkningen. Kommunalt selvstyre er en prinsipielt helt annen måte å tenke desentralisering på. Desentralisering er da knyttet til medvirkning og deltakelse, til muligheter for å utøve vurderinger og skjønn lokalt når så vel tjeneste omfang som utforming skal bestemmes. Selv om brukermedvirkning er viktig her, er det likevel lokalpolitikernes medvirkning som er avgjørende, og vi kan snakke om politisk desentralisering.

At denne siste måten å forstå desentralisering på, har vært viktig i diskusjonene opp mot det som er blitt Nav, vet vi (Fimreite 2008). Tre eksempler skal nevnes. Det første eksemplet er knyttet til det faktum at det ikke ble oppnådd enighet om oppgavefordelingen mellom stat og kommune innad i Bondevik II-regjeringen da SATS-utredningen ble lagt fram. Tre statsråder fra det samme partiet (Høyre) sto mot hverandre i synet på hva kommunene representerer i det norske styringssystemet, og hva det betyr at de er ansvarlig for å løse en oppgave. Det andre eksemplet kan knyttes til sektorenes styringsgrep i iverksettingen av Nav-reformen. Så vel innføringen av forvaltningsenhetene som etablering av statlig tilsyn med kommunenes økonomiske

sosialhjelp, kan tolkes i lys av et behov for å begrense det lokale selvstyret og lokalpolitisk medvirkning på feltet. Det tredje eksemplet som skal nevnes, er at kommunene faktisk har tatt i bruk den friheten de har fått i Nav. De har tilpasset partnerskapet til sine lokale forutsetninger, nærmest stikk i strid med det sentrale sektormyndigheter har ønsket. Det disse eksemplene først og fremst viser er at desentraliseringstype, eller mer presist, innholdet i den desentralisering partnerskapet legger opp til, bør avklares og aksepteres av partene før partnerskap som organisasjonsstruktur tas i bruk. En desentralisert organisasjonsstruktur der den ene parten oppfatter strukturen som delegert myndighet og den andre som desentralisert beslutningsmakt, kan vanskelig fungere over lang tid – ei heller i offentlig sektor.

Denne påstanden leder over til en siste kommentar knyttet til spørsmålet om hva partnerskap i offentlig forvaltning innebærer. Utgangspunktet her er spørsmålet som ofte reises om Nav-kontoret representerer en siste fase på vei mot et nasjonalt helhetlig sikringssystem i velferdsstaten, og dermed en endelig løsning på samordningsutfordringene i velferdsstaten (Fimreite og Hagen 2009). Slik Nav-kontoret i dag er utformet er det lite sannsynlig. Argumentet som skal presenteres her er i slekt med argumentet over om at en omforent oppfatning av desentraliseringens innhold må være tilstede for at partnerskap kan fungere godt. Synet på Nav-kontoret som ett nasjonalt sikringssystem, utfordres av de lokale politiske vurderingene som skal ligge til grunn, og som også svært mange steder ligger til grunn, i kommunedelen av partnerskapet. Nav representerer lokalt en form for standardisering og lokale skjønnsvurderinger hånd i hånd (Fimreite og Hagen 2009). Partnerskapet kombinerer det vi kan kalle stedsuavhengige tjenester – tjenester man som innbygger i Norge har krav på, eller skal bli vurdert for, uavhengig av hvor man bor – med tjenester som er stedsavhengig. Dette siste er tjenester som varierer mellom kommuner, enten utformingen av dem eller også omfanget av dem. For disse tjenestene er altså bosted avgjørende for hva man får og hvordan man får det. Ved å kombinere tjenester med ulik karakter ved ett "kontor"/tjenestested kombinerer man også den nasjonale integrasjon (likhet) med lokalt handlingsrom (frihet) på en helt ny – og utfordrende måte. Om man er opptatt av lokalt handlingsrom kan det argumenteres for at det stedsavhengige i en slik kombinert struktur raskt vil kunne bli oppfattet og håndtert som stedsuavhengig. Lokalt handlingsrom vil på den måten heller kunne bli redusert enn opprettholdt og styrket i slike strukturer. Spørsmålet er igjen om det bare er slik kontroversen mellom stat og kommune kan løses i en avansert velferdsstat hvor lokalt selvstyre er en så tung politisk verdi og hvor kommunestruktur og oppgavefordelingen mellom nivåene, i alle fall så langt, har vært mer eller mindre et politisk ikke-tema.

Oppsummering

Det tredje spørsmålet som er reist her, er hva det innebærer å introdusere partnerskap i offentlig forvaltning. Diskusjonen har vært knyttet til om partnerskapet er reelt eller om den organisatoriske innovasjon vi har sett i Nav, heller burde ha hatt en annen betegnelse. Det faktum at det kan stilles spørsmålsteget ved om partnerskapet er reelt, er sannsynligvis et uttrykk for at en klassisk påstand i organisasjonsteorien, nemlig at det bør være sammenheng mellom organisasjonsstruktur og de oppgaver organisasjonen

skal løse, også har gyldighet i offentlig forvaltning. Det argumenteres videre for at en partnerskapsløsning i offentlig forvaltning heller reduserer enn styrker handlingsrommet til den lokale parten. Litt satt på spissen kan vi kanskje si at det er nettopp derfor partnerskapet tilsynelatende synes å løse kontroversen mellom stat og kommune. Med utgangspunkt i innovasjonslitteraturen presentert innledningsvis i notatet, kan vi imidlertid stille spørsmålet om partnerskapet gjennom dette ikke er ferd med å skape nye utfordringer, og dermed også kan bærer i seg kimen til sin egen krise? Dette skal vi se nærmere på i siste hovedavsnitt.

Utfordringer for offentlig partnerskap

En organisasjonsform for framtid

Det fjerde spørsmålet i dette notatet er hvilke utfordringer som er knyttet til partnerskap i offentlig forvaltning. Den kanskje viktigste utfordringen for enhver organisasjonsform, er overlevelse. Litteraturen om framtidsutsiktene for partnerskapskonstruksjonen, er generelt dystre lesning om man har en tro på partnerskap som en varig løsning, det være seg i offentlig sektor eller mer generelt. I litteraturen om partnerskap og nettverksstrukturer i næringslivet, argumenteres det for at slike konstruksjoner vil dø av seg selv ved at mer permanente strukturer tvinger seg fram. Begrunnelsen for dette er at det alltid vil være slik at en (eller flere) av partnerne på sikt vil prøve å "lure" den/de andre ved bl.a. å velte kostnader over på dem (Askim et al 2010). Organisasjonsteorien argumenterer i samme gate. Her hevdes det at det er vanskelig å hindre at et en-eierskap utvikler seg ut fra et partnerskap (Askim et al 2010). Hovedargumentet for dette er at en part nesten alltid vil ha (eller utvikle) en eller annen form for dominans i en slik konstruksjon. Dominansen kan være knyttet til ressursoverlegenhet, beslutningsmakt eller størrelse.

Om vi tar utgangspunkt i det første teoretiske poenget her, at en av partnerne vil kunne velte utgifter over på den (de) andre parten og appliserer det på Nav-partnerskapet, er det ikke vanskelig å se at stedsavhengige tjenester (les kommunale oppgaver) vil kunne omdefineres som stedsuavhengige (les statlige oppgaver) dersom det kan være kostnadsbesparende for kommunene. Enkeltkommuner i vårt materiale har vært ganske åpne på at langvarige brukere av sosialtjenesten gjennom Nav er blitt overført til statlige ordninger og ytelser, noe kommunene selv hevder å ha spart store summer på (Lunden 2008)⁹. Omdefinering motsatt vei, er imidlertid heller ikke helt utenkelig. Statlige innsparingskrav, kan tenkes å føre til at flere brukere overføres til kommunale ytelser. Organisasjonsteoriens argument om at en part vil tendere til å dominere et partnerskap, har vært ankepunkt mot Nav-partnerskapet siden starten. Iverksettingen har vist at det ikke er helt entydig i et lokalt Nav-partnerskap at det er staten som er dominerende. Dette har bl.a. med kommunestørrelse å gjøre. I de minste

⁹ Dette poenget understrekes av det faktum at Nav-reformen ikke har gjort noe med finansieringssystemet mellom stat og kommune. Kommunene får i prinsippet sine inntekter i stor grad rammeoverføringer. Midlene er ikke øremerket til spesielle formål. Det betyr at penger de ikke bruker på sosialhjelp, kan brukes fritt til andre formål.

kommunene er staten storebror, mens i de aller største kommunene er maktforholdet ofte motsatt. I Bergen er for eksempel 60 % av de som arbeider i Nav, kommunalt ansatte. Partnerskapet er mer likeverdig i de mellomste kommunene. Om vi vender blikket mot funksjonssiden er det også slik som vi har sett at når det gjelder å definere oppgaveporteføljen ved de lokale kontorene, har kommunene jevnt over "overtaket," mens staten er i førerretet hva ledelse av kontorene gjelder.

Om vi flytter blikket fra vår egen andedam ut i verden, viser erfaringene i Danmark at et forsøk med partnerskap mellom stat og kommune om arbeidsforvaltningen ble til kommunalt ene-eierskap gjennom at ansvaret for arbeidsformidlingen ble kommunalisert (Askim et al 2011). Helt enkelt å spørre hvem som vil dominere er det altså ikke, og trolig vil det som pekt på over, variere mellom kommuner. Til forskjell fra Danmark, som har få og store kommuner (98 med gjennomsnittsinbyggertall på 35 000) har imidlertid Norge flest små (gjennomsnittlig innbyggertall er rundt 10 000 og mediankommunen på rundt 5000 innbyggere). Akkurat denne forskjellen kan være den mest problematiske når det gjelder framtiden til Nav-partnerskapet i Norge.

Det handler om ansvar og ansvars plassering

En annet viktig utfordring for partnerskap i offentlig forvaltning, som henger sammen med dominansargumentet presentert over, er plassering av politisk ansvar. For innbyggerne som brukere kan partnerskap og den "en-dør-tenkning" det representerer helt klart være en fordel. Partnerskap utydeliggjør imidlertid politisk ansvar for de tjenestene og ytelsene som leveres av og i det. Om vi tar Nav-partnerskapet som utgangspunkt, gjør partnerskapet det mer utfordrende for innbyggerne som velgere å holde rede på hvilke politisk nivå som er ansvarlig for hvilke tjeneste, og dermed hvilke politikere som gjennom valg kan holdes ansvarlig for hva (Askim et al 2010, Fimreite og Læg Reid 2009). En slik politisk utydelighet har Nav-partnerskapet og partnerskap i offentlig tjenesteproduksjon generelt til felles med en del andre organisatoriske innovasjoner som har utviklet seg det siste tiåret med det siktemål å avhjelpe eller løse det problem kommunestrukturen representerer. Interkommunalt samarbeid, kommunale selskap og ulike governancestrukturer er alle utfordrende for politisk ansvars plasseringen (Aars og Fimreite 2005). For det første er de folkevalgte ikke alltid klar over sitt ansvar overfor og i denne typen organisasjoner (Ringkjøb, Aars og Vabo 2008). For det andre, når de folkevalgte ikke helt vet sin egen rolle, er det sannsynligvis for mye forlangt at de som skal velge dem – folket, skal holde rede på disse ansvarsforholdene. En ikke helt ubegrunnet påstand, er dermed at denne typen innovative organisatoriske konstruksjoner mellom kommuner, og mellom kommuner og andre aktører (enten det er forvaltningsnivå eller private), reduserer det kommunale folkestyret. Om det å slå sammen kommuner til større enheter, betyr at man trenger færre slike konstruksjoner for å ivareta oppgaver og tilby tjenester, representerer et slikt grep, i alle fall med muligheten for ansvarsutkreving som standard, en styrking og ikke en reduksjon av lokalt selvstyre.

Partnerskap, og de andre organisatoriske innovasjoner omtalt her, er i stor grad etablert for å bedre det man med statsvitenskaplige termer, vil kalle det offentlige styringskapasitet (Dahl og Tufte 1973, Olsen 1988, Helgøy og Aars 2008). Offentlig

styringskapasitet er noe som gjerne relateres til den bølge av NPM-reformer vi har sett i vestlige demokrati de siste 15–20 årene (Christensen og Læg Reid 2007). Ledelsesansvar har vært i fokus. Den viktige relasjonen i styringssystemet har vært mellom politikerne og de som skal utføre oppgavene, tjenestemennene. Tjenestemennenes mandat er å utøve sine oppgaver i henhold til mål og kriterier, noe som oppfattes mer eller mindre som en teknisk funksjon. Nøytraliteten i dette blir legitimerende for de som utøver oppgaver (Day og Klein 1987). Fokuset er internt i systemet (offentlig sektor). I kjølvannet av det som stadig oftere omtales som post-NPM-reformer utvikles imidlertid nye fokus (Christensen og Læg Reid 2007). Styringsrepresentativitet (Dahl og Tuft 1973, Olsen 1988 og Helgøy og Aars 2008) er et statsvitenskaplig begrep som her hentes inn. Den viktige relasjonen er da mellom valgte og velgere (Suleiman 2003). Det er i den relasjonen legitimitet til offentlig oppgaveløsning må søkes. Oppgaver som løses av og i offentlig sektor er først og fremst på vegne av noen, ikke utelukkende i hht oppsatte kriterier. Selvsagt kan (og skal) kriterier legges til grunn for hvordan offentlige oppgaver løses, men det at det gjøres med en begrunnelse i fellesskap og representativitet er viktig. Fokuset er eksternt heller enn utelukkende internt (Mattei 2009).

I litteraturen – og også i den politiske debatt – fremstilles det ofte som om styringskapasitet går på bekostning av styringsrepresentativitet og vice versa (Helgøy og Aars 2008). Reformen som er ment å ivareta og styrke det ene aspektet, vil dermed være til skade for det andre (Byrkjeflot 2001, Mattei 2009). Det store spørsmålet man da står overfor er om det faktisk er mulig å legge til rette for reformer i velferdsstaten som både ivaretar styringsrepresentativitet og styringskapasitet. Velferdsstatens bærekraft i fremtiden er sannsynligvis avhengig av det. Uten oppslutning vil ikke velferdsstaten kunne eksistere, til det brukes for mye av fellesskapets ressurser på, og av, den. Styringsrepresentativitet – at velferdsstaten og dens tjenester oppfattes å bli styrt på vegne av oss all, men også til beste for oss alle, er viktig. Fordi man også bruker betydelige fellesressurser på dette, og fordi velferdsstaten skal omfatte mer eller mindre hele befolkningen nærmest til en hver tid, må imidlertid styringen også oppfattes å være både så effektiv som mulig og i tråd med oppsatte mål og kriterier. Styringskapasitet vil være avgjørende. Framtidens reformer vil måtte møte denne typen krav om på den ene siden politisk ansvar og tydelighet og på den andre siden effektivitet og profesjonalitet.

Om organisasjonsløsning(e) valgt for Nav tilfredsstiller slike krav er absolutt noe som bør tas opp til debatt. Enda er det for tidlig i forhold til når reformen var fullt iverksatt landet over, å konkludere, men noen indikasjoner har vi. Partnerskapet oppfattes å ha sine utfordringer når det gjelder styringssiden. Spesielt vurderes dette slik fra sentralt hold, men også mange steder lokalt, vurderer man styringsmessige sider ved partnerskapet som utfordrende. At styringskapasiteten påvirkes av dette, er ikke usannsynlig. Relasjonen mellom innbyggerne i rollen som velger og Nav, er videre diffus rett og slett fordi statlige og kommunale tjenester "blandes" ved Nav-kontoret. Det gjør det vanskelig for den jevne velger å vite hvem som er (politisk) ansvarlig for hva i Nav, og dermed er det også vanskelig å stille de rette politikere til ansvar for oppgaveløsningen gjennom valg. Styringsrepresentativiteten utfordres av dette. Om det har noen betydning og hvilken, er ennå for tidlig å ha noen formening om.

Oppsummering

Utfordringene for offentlig forvaltning generelt, og velferdsstaten, spesielt som partnerskap representerer har vært diskutert i denne siste delen av notatet. Diskusjonen kan oppsummeres i følgende påstand: Å løse problem i styringssystemet reelt og ikke bare gjennom det som kan minne om kvasiløsninger, eller definatoriske løsninger, er et første steg på veien i møte med framtidens krav til velferdsreformer. I vår velferdsstat vil det å våge å slå sammen kommuner til større enheter med et tydelig folkevalgt mandat, og med ansvar for oppgaver kommunene selv kan sette sitt preg på, kunne være en slik reel løsning. I seg selv vil ikke det å slå sammen kommuner innebære noen innovasjon i velferdsstaten, snarere tvert i mot. Kommuner er kommuner også om de er store. De representerer velprøvde, og i det store og hele velfungerende, løsninger på velferdsoppgaver-/problem. Oppgaver kommunene ikke kan eller bør sette sitt preg på, må imidlertid løftes ut av den kommunalpolitiske sfære og ansvaret tydelig plasseres hos sentrale politikere (eller på andre nivå – også hos private). Det vil representere en innovasjon. Om den økonomiske sosialhjelpen i 2011 er en slik tjeneste, skal vi ikke ta stilling til her. Det er trekk ved tjenesten, bl.a. at den representerer økonomiske overføringer til enkeltindivid basert på stadig mer standardiserte kriterier, som kan indikere det. Samtidig er også sosialhjelpen, sammen med grunnskolen, den eldste og nærmest konstituerende oppgaven for norske kommuner. En helt enkel avveining er altså ikke dette.

Ut fra det som er presentert her kan vi, litt satt på spissen, trekke følgende lærdom fra Nav-partnerskapet: Man kan tro man løser det som synes uløselig gjennom innovative organisatoriske grep, men det *er* vanskelig å organisere seg bort fra gamle politiske kontroverser. Om kontroversene ikke finner reelle og omforente løsninger, vil alt annet bare forbli midlertidig og åpne for stadig omkamp. I dagens politiske virkelighet er dette den reelle utfordringen for partnerskap mellom stat og kommune – innenfor velferdsfeltet spesielt, men også mer generelt. Om partnerskapet representerer en innovasjon eller ikke, er i den sammenheng i grunnen uinteressant.

Avslutning

Nav-reformen er først og fremst en forvaltningsreform. Det betyr at organisatorisk endring på velferdsfeltet, er den viktigste innsatsfaktoren for å nå reformens mål. I denne konteksten fremstilles partnerskap mellom stat og kommune som et nytt, spennende og innovativt organisatorisk grep i vår forvaltningsstruktur. Problemstillingene diskutert i dette notatet dreier seg om 1) partnerskapet i Nav er en innovasjon og 2) om dette er en løsning som bidrar til å nå målene eller om det er en løsning som i seg selv skaper nye. Den første problemstillingen ble besvart gjennom to spørsmål. Først, hvorfor ble partnerskapet etablert. Diskusjonen her konkluderte med at partnerskapet ble framstilt som en fascinerende løsning på et tilsynelatende uløselig konfliktspørsmål i norsk politikk: lokalt selvstyre vs velferdsstatens standardiseringsbehov. Det andre spørsmålet er hvordan partnerskapet ble iverksatt og satt i drift. Variasjonen partnerskapet har ført med seg i lokale løsninger, er betydelig. Om dette er godt eller dårlig, avhenger av øye som ser. Variasjon kan knyttes til

tilpasning til behov og forutsetninger lokalt. Variasjon kan imidlertid også være forstyrrende for entydighet og styring i Nav-tjenestene. Partnerskapet har noen klare innovative trekk gjennom å være en ny tilnærming til gamle problem, men som løsning preges det også av at det som er den grunnleggende kontroversen i den "gamle" konflikten, raskt har kommet til overflaten.

Den andre hovedproblemstillingen er knyttet til om innovasjonen – partnerskapet når mål og/eller skaper nye utfordringer. Også denne problemstillingen ble besvart gjennom to spørsmål. Det første spørsmålet dreide seg om hva partnerskap innebærer i offentlig forvaltning. Diskusjonen pekte på at Nav-partnerskapet ikke er partnerskap "på riktig", mer et nettverkssamarbeid med klare hierarkiske/byråkratiske trekk. Det vi over har omtalt som den grunnleggende kontroversen i den "gamle" konflikten, kommer tydelig til overflaten i iverksettingen – statlig styring vs kommunal variasjon. Med utgangspunkt i dette, er det sannsynligvis viktig at samarbeid mellom forvaltningsnivå av den typen vi ser i Nav, betegnes i tråd med det reelle innholdet i samarbeidet. Å benevne en organisasjonsstruktur i tråd med dens innhold, vil bl.a. være med på å skape reelle forventninger til hva som kan oppnås i og gjennom den. Uinnfridde forventninger kan i seg selv være med å skape nye utfordringer for en løsning så og si frambrakt av løsningen selv. Det siste spørsmålet dette notatet tar for seg, er knyttet til den typen utfordringer partnerskap i offentlig forvaltning generelt, og i velferdsstaten spesielt, bringer med seg. Med utgangspunkt i konklusjonene på de tre foregående spørsmålene, at partnerskapet ikke representerte noen endelig løsning verken på stat-kommuneproblematikken eller på samordningsutfordringer mellom nivå, ble det her argumentert for at tydeliggjøring av ansvar og dermed styringsrepresentativitet, blir skadelidende i denne typen konstruksjoner. Heller enn mer lokalt handlingsrom kan resultatet bli mindre.

Diskusjonene i dette notatet reiser tvil om partnerskapet i Nav faktisk kan sies å være en innovasjon. Snarere enn å være en ny løsning på et gammelt problem, representerer partnerskapet en type kvasiløsning som tillater at gamle måter å gjøre ting på kommer til overflaten. Som en hovedkonklusjon i notat kan vi slå fast at for at reformer i velferdsstaten skal være bærekraftige må de representere reelle løsninger på politiske problem. Det kan se ut som om kvasiløsninger fort avsløres gjennom måten de fylles med innhold på. Den underliggende politiske kontrovers vil dermed gjerne dukke opp igjen. Om partnerskapet i Nav er en innovasjon på den måten at man gjennom det når oppsatte mål, er likevel for tidlig å ha noen endelig mening om rett og slett fordi effekter av partnerskapet på tjenestetilbudet ennå ikke er systematisk studert.

Litteratur

- Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (2009): Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning – oppdragsstyring eller samstyring?, *Tidsskrift for Velferdsforskning* nr. 3-2009.
- Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (2011a): Organisasjonsendring som velferdsreform, i T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red.): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Andreassen, T.A. og K. Fossetøl (2011b): Hvor går Nav-reformen? Hva blir Nav-kontorene som velferdstjeneste?, i T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red.): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Askim, J., A.L. Fimreite, A. Moseley og L.H. Pedersen (2010): One Stop Shops: An Emerging Instrument for Joining up the 21st Century Welfare State, i Christensen, T. og A.L. Fimreite (red.). *NAV in an International Context*. Rapport no 1. Uni Rokkansenteret.
- Askim, J., A.L. Fimreite, A. Mosley og L.H. Pedersen (2011): One-stop-shops for Social Welfare: The Adaptation of an Organisational Form in Three Countries, i *Public Administration* (Forthcoming).
- Black, J (2005): What is Regulatory Innovation?, i J. Black, M. Logde og M. Thatcher (red): *Regulatory Innovation. A Comparative Analysis*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.
- Byrkjeflot, H. (2001): The Nordic Model of Democracy and Management, i H. Byrkjeflot et al (red): *The Democratic Challenge to Capitalism, Management and Democracy in the Nordic Countries*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Christensen, T. (2008). *En felles etat" – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*, Rapport nr. 5. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T. et. al.(2010): *Forvaltning og politikk*, 3. utgave. Oslo: Universitetsforlaget"
- Christensen, T. og P Læg Reid (2007): *Transcending New Public Management. The Transformation of New Public Sector Reform*, Adershot: Ashgate.
- Dahl, R. og E. Tuft (1973): *Size and Democracy*,. Stanford, Cal: Stanford University Press.
- Day, P. og R. Klein (1987): *Accountability: Five Public Services*, London: Tavistock Publications.
- Fimreite, A.L. (1990): *Frikommuneforsøket i Grimstad. Villig kommune og motvillig stat*, Bergen: LOS-senteret, N 9039.
- Fimreite, A.L. (2008): Mission impossible made possible? -Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV, Notat nr 14, Bergen:Rokkansenteret
- Fimreite, A.L., Y Flo, P. Selle og T. Tranvik (2007): Når sektorbandene slites – utfordringer for den norske velferdsmodellen, *Tidsskrift for Samfunnsforskning* nr. 2-2007.
- Fimreite, A.L. og K. Hagen. 2009. Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikken territorielle dimensjon revisited, *Tidsskrift for Velferdsforskning* nr. 3, ss 155–167.
- Fimreite, A.L. og J.E. Grindheim (2007): *Offentlig forvaltning*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2005): *Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System*, Notat nr. 7, Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2008): *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*, Notat nr. 4, Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, A.L. og P. Læg Reid (2009): Reorganizing the welfare state administration, *Public Management Review*, 11, 3, 281–287.
- Fimreite, A.L. og J. Aars (2007): Tensions and Cooperation in a Multilevel System: Integrating District Councils in City Government in Bergen, *Local Government Studies*, vol 33, no 5, ss 677–98.
- Flo, Y. (2004): *Staten og sjøhstyret. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900*, Doktoravhandling. Bergen: Historisk institutt, Universitetet i Bergen.

- Grønlie, T. (1987): Velferdskommune og utjevningsstat 1945–1970, i Næss et al: *Folkestyre i by og bygd* Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, T., S. Hovik og J.E. Klausen (2000): *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs Pluss-serie, nr. 3. Oslo: NIBR.
- Helgøy, I og J. Aars (2008): Introduksjon, i I. Helgøy og J. Aars (red): *Fjernråstyring og demokrati*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klemsdal, L. (2011): Navet i reformprosessen: Den lokale Nav-lederen som utviklingsleder, i T.A. Andreassen og K. Fossetøl (red): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lunden, T. (2008): *NAV – Kommunane, staten og partnerskapet*, Masteroppgave, institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Mattei, P. (2009): *Restructuring Welfare Organizations in Europe. From Democracy to Good Management?*, Basingstoke: Palgrave.
- Moran, M. (2003): *The British Regulatory State: High Modernism and Hyper-Innovation*, Oxford: Oxford University Press.
- Møller, G. (2006): *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*, Telemarkforskning, Rapport nr 231.
- Nilsson, L. (2005): "Regional självstyrelse och politisk beslutsorganition. Västra Götaland 1998–2005", paper presented at The XIV Local Government Research Conference 25–27.11.2005, Turku, Finland
- Olsen, J.P. (1988): *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, J.-T. (1992): *Vannette skott eller åpne dører. Enbetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Pierre, J. (1999): Den regionala politikens återuppståndelse, i Lennart Nilsson (ed): *Region i utveckling*. SOM-instituttet, Göteborgs Universitet.
- Ringkjøb, H.E., J. Aars og S.I. Vabo (2008): *Lokalt folkestyre A/S. Eierskap og styringsroller i kommunale selskap*, rapport nr 1, Bergen: Uni Rokkansenteret.
- Selle, P. (2005): Styringsreform i sikte. Er regionalisering løysinga?, i J.P.Knutsen (red): *Sterke regioner – Forskning og reform*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Smith, B.C. (1985): *Decentralization: the territorial dimension of the State*, London: Allen and Unwin.
- St.meld. nr 14 (2002–2003): *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Suleiman, E.N. (2003): *Dismantling Democratic States*, Princeton: Princeton University Press.
- Syvertsen, T.L. (2011): Det locale Nav-kontor – partnerskap i velferd, i T.A. Andreassen og K.Fossetøl (red.): *Nav ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Sørensen, E. (2006): Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance, *The American Review of Public Administration*. Vol. 36, no. 1, ss 98–114.
- Sørensen, E. og J. Torfing (2009): Making Governance Networks Effective and Democratic Through Metagovernance, *Public Administration*, 87:234–258.
- Tranvik, T. og P. Selle (2003): *Farvel til folkestyret? Staten og de nye nettverkene*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Verhoest, K., G. Bouckaert og 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.
- Aars, J. and A.L. Fimreite (2005): Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics, *Scandinavian Political Studies*, 28(3):239–256.
- Aars, J., A.L. Fimreite, Y. Flo og T. Tranvik (2006): Kommunene i sentrum – Stortingsrepresentantenes oppfatninger av og holdninger til lokalnivået, *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr. 3, ss 231–255.
- Aars, J. og D.A. Christensen (2011): *Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene*. Notat nr 1, Bergen:Rokkansenteret.