

Striden som seierherrene nesten tapte: Tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav

Dag Runar Jacobsen



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/>

Striden som seierherrene nesten tapte: tjenestemannsorganisasjonene og organiseringen av Nav

DAG RUNAR JACOBSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

AUGUST 2010

Notat 10 – 2010

Innhold

SAMMENDRAG	3
SUMMARY	4
INTRODUKSJON	5
TEORETISK RAMMEVERK	6
Et hierarkisk instrumentelt perspektiv	6
Et forhandlingsorientert instrumentelt perspektiv	7
Et institusjonelt perspektiv	7
REFORMENS BÆRENDE IDEER: ARBEIDSLINJA OG ET MULTIFUNKSJONELT KONTOR MED EN DØR.....	9
Ovenifra og ned: Organisasjonsformen for Nav vedtatt i Stortinget 2005.....	9
Den innledende politiske og administrative fortolkningen	11
TJENESTEMANNSORGANISASJONENES FORMELLE DELTAGELSE: FORHANDLINGER OG PROTOKOLLER FOR ORGANISERINGEN AV NAV	13
Organiseringen av Nav: forhandlinger og protokoller.....	13
Grensar for forhandlinger: fra protokoll til hemmelighold	15
Lite reell medbestemmelse i Nav	17
Forhandlinger i kontekst: politisk og administrativ avklaring	18
Oppsummering.....	20
FRA ALT I FØRSTELINJA TIL DET MESTE I BAKLANDET: ETATSSKILLER VIKTIGERE ENN ORGANISASJONSSKILLER I SYNET PÅ ORGANISERINGEN AV NAV	21
NTL trygd	21
NTL aetat	22
NTL Nav	23
Avyo.....	24
YTELSER I EN LOKAL KONTEKST – GJENOPPDAGING AV ET MYNDIG NAV-KONTOR?	27
Storingsproposisjon 51.....	27
Organisasjonsutvikling på det sentrale nivået.....	30
Endring av oppgavedeling og grensesnitt.....	32
Nav – høring i Stortinget	33
DISKUSJON	36
En gjensitt til perspektivene.	36
Deltakelse som betingelse for gjennomføring og suksess?	44
KONKLUSJON	46
LITTERATUR	48

Sammendrag

Dette notatet retter oppmerksomheten mot tjenestemannsorganisasjonenes rolle i Nav-reformen, og fokuserer særlig på viktige sider ved prosessen knyttet til organiseringen av Nav-etaten. Det er tre spørsmål som står sentralt: hva som skjedde, hvorfor det skjedde, og hvilken rolle tjenestemannsorganisasjonene spilte i prosessen. Var de medspillere eller motspillere. Det legges særlig vekt på hvilken betydning tjenestemannsorganisasjonenes rolle og deltagelse hadde for gjennomføringen av reformen, i form av hvordan hoveddimensjonene for organiseringen av Nav ble besluttet, fortolket, definert og iverksatt ut over i reformprosessen.

Analysen viser at organiseringen av Nav ikke ble en entydig prosess i retning av et robust utfall. Organiseringen av Nav startet med planer og modeller hvor de lokale og multifunksjonelle Nav-kontorene var i reformens midte som det avgjørende suksesskriterie. Det bærende reformsymbolet var «en dør» i møte med brukeren. Den modellen som ble sentral i iverksettingen de første årene innebar imidlertid et overordnet fokus på betydningen av «baklandet» i etaten. Det vil si forvaltnings- og spesialenhetene, og omfattende overføring av oppgaver, ansatte og kompetanse fra de lokale Nav-kontorene til dette baklandet. Arbeidsdelingen, koordineringen og det som ble omtalt som grensesnittet mellom disse enhetene i Nav-etaten ble umiddelbart et konfliktområde og problemområde for reformprosessen. Betydningen av den ene «døren» og det multifunksjonelle og myndige lokale Nav-kontor fikk imidlertid sitt gjennomslag utover i 2009 og 2010. Ikke minst på grunn av stadig pågående politiske prosesser og definisjonskamper om Nav-etatens organisering og reformens retning, og tjenestemannsorganisasjonenes rolle i dette.

Prosessens politiske og lite entydige karakter hadde mye å gjøre med at det var tre parallelle arenaer for vedtak og fortolkninger som var sentrale i Nav-reformen. Den politisk, den Nav-administrative og den forhandlingsbaserte i Nav-etaten. I denne prosessen ble tjenestemannsorganisasjonene svært sentrale langs to forhold. For det første å utforme og opprettholde en opposisjonsteori for reformen med særlig kritikk mot kontorenes neddempede rolle og forvaltningsenhetenes oppblåste rolle i den sentrale ledelsens reformteori og fortolkning av politiske vedtak. For det andre at tjenestemannsorganisasjonene som formelle organisasjoner har vært avgjørende bidragsytere i å holde det institusjonelt betingede (kultur, verdier, logikk) fundamentet levende som nødvendige premissleverandører og innholdsleverandører til supplerende modeller og fortolkninger av reformens retning og etatens organisering.

Summary

This paper focuses on state employees' unions and their role in the merger process of the Norwegian employment service, the social insurance service, and parts of the local social assistance service at the local level. This event is referred to as the Nav reform, and special attention is devoted to how Nav was organized. Three main questions are pursued: what happened, why it happened, and what part did the state employees' unions play in the process. Were they opponents or supportive? It is vital to discuss the importance of the unions' participation in the implementation of the reform, especially how it effected the decisions concerning the main dimensions of organising, how they were interpreted, defined and carried out through out the reform.

The study shows that the Nav reform process didn't become an unambiguous process resulting in a robust outcome. The organizing of Nav started with plans and models where the local and multifunctional Nav-offices were at the centre of the reform as the core criteria of success. The main reform symbol was clients facing only «one door». The model that became central in the implementation the first years however, implied a superior focus on the regional administration in the Nav service. That implied an extensive transfer of tasks, employees' and competence from the local Nav-offices to this «behind the scene» administration. The division of labour, coordination and what was talked-about and discussed as the interface between these units in Nav immediately became an area of problems and conflicts. The importance of the «one door» idea, the multifunctional and authoritative local Nav-office did however get approval and support throughout 2009 and 2010. Not the least because of the constant ongoing political processes and battles of definitions on how to organise Nav and the state employees' unions' part in that process.

The political and ambiguous character of the process had much to do with the fact that there were three parallel arenas for decisions and interpretation in the reform. The political arena, the Nav administrative and the internal negotiation based arena in Nav. In this process the state employees' unions became very important along two dimensions. First of all in formulating, expressing and sustaining a theory of opposition in relationship to the reform. Especially in formulating a critique against the reduced importance of the local offices and the strengthened role of the regional administration in the reform theory and the interpretations of political decisions held by the administrative management and managing director of Nav. Secondly that the state employees' unions delivered vital contributions based on competence and identities prior to the merger. Because of the reform process they were the only organizations that still formally identified with cultural elements from the old services. In doing so these organizations were decisive in elaborating and maintaining alternative reform and organizational models.

Introduksjon

Dette notatet retter oppmerksomheten mot tjenestemannsorganisasjonenes rolle i Nav-reformen, og fokuserer særlig på viktige sider ved prosessen knyttet til organiseringen av Nav-etaten.

I andre sammenhenger har jeg bidratt til analysen av hvordan interesseorganisasjoner (med vekt på tjenestemannsorganisasjoner) deltar i utformingen og iverksettingen av offentlig politikk generelt (Jacobsen and Roness 2008)¹, og forvaltningspolitikk spesielt (Jacobsen 2006). I forbindelse med Nav-reformen, en av de største reformene i den norske velferdsforvaltningens historie, har evalueringen gjort det mulig å opprettholde dette nedslagsfeltet i studiet av reformer i norsk og internasjonal sammenheng (Jacobsen 2009).²

Jeg er opptatt av forløpet og utfallet av denne prosessen fram til og med januar 2010, og fokuserer særlig på tre spørsmål:

- Hva som skjedde: beskrive sentrale sider ved prosessen som førte fram til organiseringen av Nav-etaten, og i hvilken grad etatens organisatoriske hoveddimensjoner ble gjenstand for strid og fortolkninger av betydning for reformens gjennomføring.
- Hvorfor det skjedde: forsøke å identifisere sentrale egenskaper, aktører, mekanismer og betingelser.
- Hvilken rolle tjenestemannsorganisasjonene spilte i prosessen. Var de medspillere eller motspillere, og på hvilken måte deltok organisasjonene. Fokuset rettes mot betydningen av denne deltakelsen for gjennomføringen av reformen, i form av hvordan hoveddimensjonene for organiseringen av Nav ble besluttet, fortolket, definert, og iverksatt ut over i reformprosessen.

Studien er også forankret i to underliggende forhold, og som vil inngå som en avsluttende del av drøftingen:

- En deltakelsehypotese: En oppnår bedre effektivitet, både strukturelt og substansielt, når berørte parter tar del i beslutningsprosessen forut for og i selve implementeringen av reorganiseringen (Mosher 1967, xvii).
- Empiriske funn om betingelser for gjennomføring: a) bygge intern støtte og adressere intern motstand, b) bygge ekstern støtte (Pollitt 2009)³) Når berørte parter (i bred forstand) gis formelle deltakerrettigheter i reorganiseringsprosjekter – så øker sannsynligheten for senere gjennomføring av reorganiseringene (Lien og Fremstad 1989).

Det spesifikke utgangspunktet for dette notatet er at Trygdeetaten, og de tjenestemannsorganisasjonene som organiserte ansatte i etaten følte seg som seierherrer når Stortinget vedtok en sammenslåing av de tidligere velferdsetatene gjennom Nav-reformen. Samtidig var det et faktum at Aetat og de aktuelle tjenestemannsorganisasjonene i denne etaten var i sterk opposisjon til sammenslåingen. Fra og med etableringen av interimorganisasjonen

¹ Deltakelse og korporative arrangement har vært viktig for det norske politiske system, og oppfattes fortsatt som sentrale faktorer i den norske modellen og beslutningsstil (Olsen 1983; Jacobsen and Roness 2008). Deltakelse fra de ansattes organisasjoner kan også oppfattes som en betingelse for store reformers suksess, aksept og legitimitet (Egeberg 1989; Olsen 1989).

² Oppmerksomheten rettes mot tjenestemannsorganisasjonene med medlemmer som arbeider i Nav, og som tidligere hadde medlemmer i Trygdeetaten og Aetat. Dette gjelder særlig de to tidligere landsforeningene for disse etatene i LO forbundet Norsk tjenestemannslag (NTL). I tillegg kommer YS forbundet Avyo som i dag organiserer innenfor Nav, og som tidligere organiserte innenfor Trygdeetaten. I 2007 virket også etableringen av Nav inn på tjenestemannsorganisasjonenes organisering, og de tidligere NTL foreningene ble sammenslått til NTL Nav.

³ Dette er to av åtte empirisk dokumenterte betingelser for å lykkes med organisatoriske endringer presentert av C. Pollitt i *Structural change and public service performance: international lessons?*

(Nav-interim) i den første fasen av reformen, bredte det seg imidlertid en oppfatning blant tjenestemannsorganisasjonene fra trygdesiden at de da tapte det meste. Påstanden fra disse organisasjonene var at kjernen i reformen var endret fra et fokus på betydningen av «en dør», og de lokale og multifunksjonelle Nav-kontorene som det grunnleggende organisatoriske grepet, til å flytte oppgaver, kompetanse og personell til et omfattende bakland av forvaltningsenheter.

For å kunne besvare forskningsspørsmålene i dette notatet er det avgjørende å kunne gripe tjenestemannsorganisasjonenes posisjoner og synspunkter på organiseringen av Nav, og hvordan de vurderer prosessens forløp og utfall. Det er også sentralt å analysere betydningen av det dynamiske forholdet mellom tjenestemannsorganisasjonene, av den grunn at de har ulike interesser og institusjonelle egenskaper som ble aktivisert i løpet av reformens ulike faser. I notatets første empiriske del rettes imidlertid oppmerksomheten mot sentrale sider ved de politiske og organisatoriske rammene som tjenestemannsorganisasjonene arbeidet i forhold til. Dette er empiriske bidrag og diskusjoner som ikke i seg selv skal forklares inngående teoretisk, men som danner et nødvendig utgangspunkt for beretningen om og forståelsen av prosessen bak organiseringen av Nav innenfor rammen av Nav-reformen.

Det empiriske materialet brukt her er opparbeidet i sammenheng med en pågående evaluering av Nav initiert av Norges forskningsråd. Materialet ble samlet inn i perioden desember 2007 – januar 2010, og består av tre typer dokument (Nav-interne dokument, interne dokument fra tjenestemannsorganisasjonene, offentlige dokument) og intervjuer.⁴

Notatet er organisert i seks deler. Etter denne introduksjonen følger del to, hvor de teoretiske perspektivene som tas i bruk presenteres. I del tre fokuseres det blant annet på tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse på de sentrale forhandlingsarenaene, og i del fire er det disse organisasjonenes posisjoner og standpunkter som tas opp i forhold til hoveddimensjonene for organiseringen av Nav og reformens hovedretning over tid i denne sammenheng. I del fem beskrives og diskuteres noen sentrale aspekter ved prosessen som førte til en redefinering av hvordan Nav skulle organiseres. Del seks inneholder en avsluttende diskusjon basert på de tre teoretiske perspektivene.

Teoretisk rammeverk

Det er nødvendig med en tilnærming som går utover en-faktor forklaringer for å forstå og forklare iverksettingen av Nav-reformen. Bare det faktum at mange skal bli en i form av en sammenslåing er i seg selv en god begrunnelse for valg av det teoretiske rammeverket. Det er tre teoretiske perspektiver som vil anvendes: et hierarkisk instrumentelt perspektiv, et forhandlingsorientert instrumentelt perspektiv, og et institusjonelt perspektiv.

Et hierarkisk instrumentelt perspektiv

Makt, kontroll og design er sentralt i et hierarkisk instrumentelt perspektiv. I dette perspektivet må reformer skære høyt innenfor to områder: på politisk-administrativ kontroll og på rasjonell kalkulasjon (Dahl and Lindblom 1953). Dette innebærer at reformagentene har makt til å iverksette reformen, og er velinformerte om sammenhenger mellom årsak og virkning. I følge dette perspektivet er det tette koblinger mellom reformvisjoner, mål, programmer, initiativer,

4 Det er gjennomført i underkant av 20 intervju med sentrale tillitsvalgte i alle tjenestemannsorganisasjoner med medlemmer i NAV, og som har deltakelsesrett på den sentrale medbestemmelsesarenaen i NAV. Dette gjelder NTL NAV (LO), AVYO og Parat (YS), Akademikerne i NAV (Akademikerne) og Unio. Tillitsvalgte i NTL NAV og YS forbundene er intervjuet flere ganger.

organisasjonsformer, iverksetting og effekter. En nøkkelhypotese er at formell struktur influerer på og kanaliserer holdninger og handlinger (Simon 1957), så når den formelle strukturen endres gjennom reform vil tenke- og handlemåter endres i tråd med dette.

Med utgangspunkt i dette perspektivet vil man anta at reformprosesser domineres av ledere og utvalgte eksperter (March and Olsen 1983). Organiseringen av reformprosessen som en beslutningsprosess, og struktureringen av deltakere antas å være dominert av ledere i hierarkiske posisjoner. Videre vil det kunne forventes at politiske ledere fra overordnet departement (AID), og administrative toppledere i Nav vil kontrollere defineringen og fortolkningen av iverksettingsprosessen, og den organisasjonsmodellen som velges for den nye Nav-etaten (March and Olsen 1976, Læg Reid and Roness 1999).

Et forhandlingsorientert instrumentelt perspektiv

Ved å bevege seg fra hierarkisk instrumentell teori og forventninger til teoretisering om tjenestemannsorganisasjonenes deltakelse i forhandlinger, med utgangspunkt i et forhandlingsorientert instrumentelt perspektiv, så vil reformprosessen bli sett som en maktkamp mellom ulike aktører og grupper (Cyert and March 1963, March and Olsen 1983) og den definisjonsmakten disse har (Pettersson and Carlberg 1990). Det kan utarbeides kompromisser som på den ene side kan gjøre det mindre klart hvilke effekter som kan forventes, men som på den andre side har potensialet i seg til å øke oppslutningen om en reform eller reorganisering (Mosher 1967). I dette notatet stilles spørsmålet om de sentrale forhandlingene i Nav-reformen satte klare spor og påvirket prosessens forløp og utfall.

Fokuset rettes særlig mot tjenestemannsorganisasjonene, og de arenaer og tema for formelle forhandlingene som disse har rettigheter i forhold til i følge hovedavtalen. I tråd med et forhandlingsorientert instrumentelt perspektiv forventes det at en reformprosess er en kamp om hvilke problemer og løsninger som er relevante og akseptable, hvordan problemer og løsninger skal defineres og fortolkes, men også hvilke aktører som kan delta i beslutningsprosessen utenfor den formelle forhandlingsarenaen.

Alle partene på forhandlingsarenaer, både på arbeidsgiversiden og arbeidstagersiden, og de formelle og uformelle alliansepartnerne disse har, vil kunne forventes å være sentrale i striden om både utformingen av men også forståelsen og definisjonen av problemer og løsninger. I Nav sammenheng forventes det at de ulike aktørene har ulikt og motsetningsfylt syn på reformens sentrale organisatoriske grep, retning og fortolkningsrammer. Dette kan innebære at de har ulike syn på hvordan ulike prinsipper for spesialisering og samordning i Nav vil kunne hemme eller fremme reformens grunnlag og målsettinger.

I introduksjonsdelen tematiseres betydningen av deltakelse for reformer, og i lys av dette perspektivet er det mulig å formulere høye forventninger til betydningen av deltakelse fra berørte parter i slike prosesser. Antagelsen er at deltakelse fra de ansatte og deres organisasjoner (tjenestemannsorganisasjonene) vil øke muligheten for at reformen oppnår støtte og gjennomføres med suksess (Egeberg 1989; Olsen 1989; Jacobsen 2006).

Et institusjonelt perspektiv

Med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv er det to aspekter som er særlig sentrale i denne studien: for det første må reformen gjennomgå en kompatibilitetstest for å bli iverksatt (Brunsson and Olsen 1993), og for det andre, reformen kan oppfattes som en arena for fortolkning, interaksjon og meningsskapning (March 1991; March and Olsen 1989).

Når det gjelder kompatibilitetsaspektet så kan beslutninger om å introdusere nye strukturer eller tiltak avvises, møtes med motstand eller veldig treg iverksetting fordi disse er på kollisjonskurs med de aktuelle institusjonelle identiteter og uformelle normer. Dette innebærer selvpoppfatninger og tradisjoner som har preget organisasjonene som skal reformeres (Brunsson and Olsen 1993; Selznick 1957). En kompatibilitetest kan avsløre at potensialet ikke oppnås og at beslutninger blir løst koblet med iverksetting og resultater. Dette er forhold som antyder at reformelementer som ikke samsvarer med eksisterende kulturer og tradisjoner lett kan forkastes. Det hele kan også være et uttrykk for stivhengighet hvor aktørenes historiske nedfelte praksis, prosedyrer og organisatoriske strukturer framstår som robuste og vanskelige å gi slipp på (Krasner 1988). En kompatibilitetest kan også være et uttrykk for en politisk orientert, verdibasert og institusjonelt forankret motstand som kan resultere i en bare delvis iverksatt reform.

I ekstreme situasjoner blir den historisk skapte retningen brutt, og aktører går i en ny retning (Baumgartner and Jones 1993, Kingdon 1984), men mange reformer blir forsøkt gjennomført ved å modifisere enkelte aspekter ved historisk skapte tradisjoner på en mindre dramatisk måte. En sammenslåing kan innebære at det oppstår spenninger mellom ulike institusjonelle egenskaper og hensyn, eller at slike egenskaper og hensyn kan eksistere side om side og lag på lag. Reformen resulterer ikke nødvendigvis i en total utskifting av det eksisterende, men isteden vil nye strukturer og regler kunne bestå av nye blandinger av gamle regler og konvensjoner (March 1991). På denne måten blir eksisterende strukturer og regler supplert og ikke erstattet (Thelen 2003:226–228).

I følge et institusjonelt perspektiv vil det kunne forventes at fortolkningen av Nav-reformen ble preget av identitetene og tradisjonene i de tidligere etatene. Organisasjonenes historiske arv vil få betydning for aktivering av deltakere, problemer og løsninger i prosessen. Det kan også forventes at den nye organisasjonen har med seg organisatoriske og kulturelle elementer fra de tidligere etatene. Det er imidlertid viktig å skille mellom historisk og kulturelt frembrakte regler og fortolkningsrammer som tas for gitt, og at disse rammene opprettholdes og aktiviseres fordi organisasjoner med ressurser og muligheter kan produsere og reprodusere disse. Slikt arbeid må forventes å bli utført av aktører som har materielle eller ideelle interesser i å opprettholde disse strukturene (Hall & Taylor 1996; Immergut 1998).

Det andre hovedaspektet i denne utgaven av et institusjonelt perspektiv knyttes til å betrakte en reform som en arena for fortolkning, interaksjon og meningsskaping. Hva som skjer i reformer avhenger av den virkeligheten og de institusjonelle egenskaper som skildres og utformes gjennom aktørenes meningsskaping (March and Olsen 1995). Hvilke identiteter, fortolkningsrammer, og handlingsregler som defineres og fremstår som de mest akseptable og passende vil være gjenstand for institusjonell fortolkning, spenning, og konflikt (Jacobsen 2006). Fortolkningsrammer kan også oppfattes som en lagringsplass for ulike aktørers historiske arv, handlingsreportoar og tenkemåter, som kan være innenfor eller utenfor den designede og ønskede policyrammen for reformen.

Dersom tjenestemannsorganisasjonene deltar i utformingen av Nav-reformen kan disse organisasjonene innvirke på retningen for og utfallet av reformprosessen. Det å formulere krav, forsvare sine interesser og være i opposisjon kan både være akseptabelt og passende innenfor bestemte institusjonelle rammer. Tjenestemannsorganisasjonene kan aktivt påvirke gjennom bruk av sin formelle rett til deltakelse. I tillegg kan organisasjonene påvirke gjennom å bruke eller opparbeide seg kapasitet til å vise reformen stor oppmerksomhet i egen organisasjon, vise eget initiativ og invitere seg selv, definere sin egen deltakelse gjennom aktivisering av alternative fortolkningsrammer og roller og samarbeide gjennom samhandling og dialog (Jacobsen 2006).

Reformer kan derfor bli fortolket som uklare og tvetydige situasjoner som åpner opp for nye handlingsmuligheter fordi mål og interesser kan oppdages og gjenoppdages i like stor grad som at iverksettingen skjer på bakgrunn av gitte plandokumenter. Det vil variere mellom tjenestemannsorganisasjonene hvilke tradisjoner og ressurser de har til rådighet. Dette innebærer at organisasjonenes kapasitet, vilje og evne til å involvere seg i en situasjon som ikke er klart definert, men som kan gi handlingsmuligheter, vil kunne variere.

Med utgangspunkt i et institusjonelt perspektiv er det enkelte spørsmål som er av særlig interesse: Hvilke institusjonelle egenskaper og rammer vil virke inn på hvordan Nav organiseres? Hvordan blir reformen fortolket og iverksatt, på hvilke måter og av hvem?

De empiriske delene som følger tar utgangspunkt i de teoretiske hoveddimensjonene presentert over. I forlengelsen av et hierarkisk instrumentelt perspektiv knytter den første delen seg an til den overordnede styringen av Nav-reformen. I forlengelsen av et forhandlingsorientert perspektiv knytter den andre delen seg til de sentrale forhandlingene i den innledende interimfasen og noen sentrale betingelser og kontekstuelle faktorer i dette. Den tredje delen tar både utgangspunkt i organisasjonenes interesser og forhandlingsorientering og deres institusjonelle egenskaper ved å fokusere på prosessens meningsskapende og fortolkningsmessige karakter med vekt på tjenestemannsorganisasjonenes synspunkter og ståsteder både som resultat av og uttrykk for interesser og identiteter. Den fjerde og siste empiriske delen baserer seg på et bredt teoretisk utgangspunkt og fanger opp den foreløpig siste fasen av en konstant definisjonskamp om reformens retning og innhold med vekt på organiseringen av Nav. Disse empiriske fortellingene vil senere i notatet diskuteres med utgangspunkt i en eksplisitt gjensnitt til de teoretiske perspektivene.

Reformens bærende ideer: arbeidslinja og et multifunksjonelt kontor med en dør

Hensikten med dette punktet er todelt. For det første er det å beskrive noen av de politiske føringene slik dette kom til uttrykk i de sentrale politiske dokumentene som lå til grunn for Nav-reformen. For det andre beskrives hvordan dette politiske rammeverket ble fortolket av den administrative ledelsen i Nav-interim (og senere Nav-etaten), det ansvarlige departementet (AID) og hvordan Stortinget og (sosial)komiteen senere ga retning til og viderefortolker sitt tidligere rammevedtak.

Ovenifra og ned: Organisasjonsformen for Nav vedtatt i Stortinget 2005⁵

I St.prp. nr. 46 (2004–2005) foreslo regjeringen Bondevik (II) at det

«etableres én førstelinjetjeneste for hele tjenestespekteret i arbeids- og velferdsforvaltningen. Førstelinjetjenesten skal baseres på et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Det skal være et arbeids- og velferdskontor i hver kommune som er brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret».

⁵ For en bredere analyse av vedtaksfasen i Nav-reformen se Tom Christensen: «En felles etat» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport 5-2008, Rokkansenteret.

Dette generelle utgangspunktet ble langs visse dimensjoner fortolket og presisert i innstillingen til Stortinget fra sosialkomiteen (Innst. S. nr. 198 [2004–2005]). Komiteens flertall (i litt ulike sammensetninger) uttalte blant annet at de (Ap, H, SV, KrF, Sp)

«vil peke på at klienter med sammensatte behov ofte vil ha behov for så vel statlige som kommunale tjenester. En hensiktsmessig hjelp vil være avhengig av at saksbehandler som møter brukeren, kan ta i bruk hele det virkemiddelapparat som velferdsforvaltningen samlet har til rådighet».

Ut fra disse betraktninger finner komiteen det helt avgjørende at den kommunale sosialtjenesten og den statlige arbeids- og velferdsforvaltningen utvikler et samarbeid og tjenesterutiner som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningens samlede verktøykasse kan brukes i førstelinjetjenesten (s.8). Det samme flertallet viste også til at

«den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningene og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for. Den skal ha resultatansvar og vedtaks myndighet for å kunne utløse de virkemidlene som er nødvendig for å møte den enkelte brukerens situasjon» (s.9).

Komiteen pekte også på at

«en sammenslåing av nåværende trygdeetat og Aetat er en stor organisatorisk reform som berører ca. 16 000 ansatte og vil innebære store utfordringer. Å skulle slå sammen to store statlige etater med til dels ulik kultur, målsetting og styringsverktøy stiller derfor store krav både til planlegging og gjennomføring. Det må derfor fra første dag settes inn betydelige ressurser på felles kompetanseheving og felles kulturbygging for å sikre at de to statlige etatene faktisk blir én ny etat. Komiteen vil særlig peke på behovet for å opparbeide en bred og sammensatt kompetanse i den felles førstelinjen. Komiteen viser i denne sammenheng til at flere av arbeidstakerorganisasjonene i høringer med komiteen uttrykte bekymring for om kostnadsberegningene for omstilling og felles IKT-verktøy er tilstrekkelige. Komiteen vil derfor understreke at det må sikres tilstrekkelig med midler til omorganisering» (s.10).

Formuleringer og presiseringer som knyttet seg til førstelinjen ble dessuten fulgt opp under et eget punkt om dette i innstillingen. Komiteen mente det var avgjørende viktig for brukerne av tjenestene at disse var lett tilgjengelige, og

«derfor er en lovfesting av en felles førstelinjetjeneste i en samlokalisering med kommunens sosialtjeneste et riktig og nødvendig grep. Komiteen vil understreke at det må etableres et arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner for å sikre denne tilgjengeligheten. (...) I tillegg til god tilgjengelighet vil komiteen legge stor vekt på at førstelinjen må inneha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontorer, instanser og «dører». Den felles førstelinjen må oppfylle klare krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasteballtendenser og rask igangsetting av tiltak» (s.12).

Når det gjaldt gjennomføringen, understreket komiteen betydningen av en rask men forsvarlig iverksetting av organisasjonsreformen. Det skulle legges vekt på et nært samarbeid med de ansatte og deres organisasjoner underveis. Komiteen viste dessuten til at etableringen av en ny statlig etat ville være kompleks og omfatte mange både ansatte og brukere. Komiteen ville derfor

«understreke at gjennomføringen skjer i nært samarbeid med de berørte. De ansatte må gis trygghet og sikres deltakelse i prosessen og gis reell mulighet til å ta medansvar for utviklingen av den nye organisasjonen gjennom sine tillitsvalgte på alle nivåer» (s.15).

Den politiske behandlingen i Stortinget av senere rammedokument for Nav-reformen, blant annet Stortingsmelding nr. 9 (2006 – 2007)⁶, førte også med seg videre tolkninger av organisasjonsstrukturen i Nav:

«Komiteen viser til det pågående arbeidet med intern organisering av den nye Arbeids- og velferdsetaten, og ber om at behovet for beslutningsmyndighet i førstelinjen og behovet for god kompetanse i møtet med brukeren gis høyeste prioritet. Etter komiteens mening er dette avgjørende for en vellykket reform. Komiteen viser til den brede politiske enigheten om hva som er formålet med NAV-reformen, en førstelinje som er god på individuell veiledning og oppfølging. Komiteen understreker at det å samle visse forvaltningsoppgaver i spesialenheter, skal bygge opp under målene med NAV-reformen, ved å frigjøre administrative ressurser til oppfølging av brukerne i førstelinjen. Gjennom en god samhandling mellom spesialenhet og NAV-kontor, skal NAV-kontoret framstå med nødvendig nøkkelkompetanse for å realisere intensjonen i reformen».⁷

Den innledende politiske og administrative fortolkningen⁸

I de innledende tilbakemeldingene fra AID på nyåret 2006 var det stor oppmerksomhet rundt forholdet mellom Nav-kontorene og de spesialiserte produksjonsenhetene. Departementet uttalte blant annet at førstelinjetjenesten lokalt skulle være en inngangsdør til alle de oppgaver som ble ivaretatt av den nye statsetaten. Videre var det et krav til førstelinjetjenesten lokalt at brukere som trengte det skulle få en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud. Et helhetlig tjenestetilbud innebar at både statens og kommunens tjenester og tilbud skulle vurderes. I tillegg skulle førstelinjetjenesten ha resultatansvar og mulighet til å kunne utløse de virkemidler som var nødvendige for å møte den enkeltes behov og det ble vist til arbeidet med individuelle planer og velferdskontrakter.

Fra januar 2006 begynte så ledelsen i Nav-interim, og i særdeleshet direktøren Tor Saglie, sitt arbeid knyttet til fortolkningen og definisjonen av hva Nav skulle være.⁹ En av de sentrale rammebetingelsene var «en dør til Nav-kontoret i alle kommuner». Bildet av «det nye» (ved Nav) ble blant annet uttrykt gjennom enkelte sentrale utsagn som flere i arbeid og aktivitet, flere beslutninger nærmere brukeren, tydelig arbeidslinje i front og forvaltningsoppgaver og produksjon skilles så langt råd er (klart skille) fra arbeidsretta oppgaver.

Den suverent mest sentrale arbeidsmetoden i reformen skulle være individuell oppfølging. Brukerne skulle møte nødvendig kompetanse i alle ledd og prosesser. Hos personer som skulle møte brukerne i front ble dette beskrevet som veiledningskompetanse. Var det behov for mer hjelp skulle dette dreie seg om ytterligere kartlegging, veiledning og oppfølging. Nav-kontorene måtte imidlertid ha tilgang til spesialkompetanse på ulike områder ved behov. Spesialfunksjonene skulle være plassert i «baklandet».¹⁰ Enten i kontoret eller på andre arenaer i andre enheter, avhengig av kontorets størrelse. Det var imidlertid størst fokus på utskillingen av oppgaver, og produksjonsoppgaver som ikke var avhengig av direkte kontakt med brukeren ble vurdert skilt ut i egne enheter. Begrunnelsen var at man på den måten fikk ryddet plass til god oppfølging, fikk

⁶ St.meld. nr.9 (2006–2007) Arbeid, velferd og inkludering

⁷ Innst. S. nr. 148 (2006–2007:20)

⁸ For en bredere analyse av Nav-interimfasen, se Jostein Askim, NAV i stopeskjeen. En studie av NAV-reformens interimfase, 2005-2006. Rokkansenteret Notat 10 - 2009

⁹ Blant annet to presentasjoner holdt av Tor Saglie, direktør i Nav-interim 13.01.06 og 19.01.06

¹⁰ I utviklingen av rolleforståelsen, målbildet og funksjonene for de nye Nav-kontorene brukte ledelsen i Nav begrepet «baklandet» for å få fram skillet til frontjenestene. Jfr. blant annet en presentasjon av T.Saglie 19.1.2006 «Ny arbeids- og velferdsforvaltning: Clash of civilizations»

tydeligere fokus på arbeid og aktivitet, og sikret kvalitet på saksproduksjonen. En avgjørende betingelse var å få til samspill mellom kontorene og produksjons- og spesialenheter. Samtidig skulle et holistisk målbilde ivaretas ved at Nav-kontoret skulle inneholde alle tjenester i det som var det lokale Aetat og trygdekantorer. I tillegg kom at omfanget av tjenester fra kommunen skulle avtales i det lokale partnerskapet.¹¹

I mars 2006 måtte Nav-interim ledelsens fortolkninger av reformen, og særlig prinsippene for grensesnittet mellom Nav-kontor og produksjonsenheter, begrunnes og forsvares i et notat til AID. Departementets fokus og føringer lå særlig i spenningen mellom ikke å svekke muligheten til å realisere grunnleggende mål for Nav-reformen i avklaringen mellom kontorer og spesialiserte produksjonsenheter, og at brukeren samtidig møtte en forvaltning som tenkte helhet og kunne disponere alle relevante virkemidler. I tildelingsbrevet fra AID til Nav-interim ble dette fulgt opp med et rapporteringskrav knyttet til en vurdering av disse prinsippene.

Nav-interim svarte i lite absolutte ordelag, men innretningen var likevel relativt klar. Det var blant annet følgende elementer som skulle være sentrale i alle vurderinger, analyser og konkretiseringer av mulige løsninger: At brukeren skulle få løst alle sine behov på sitt lokale Nav-kontor, og at Nav-kontoret skulle ha ansvar for å tilby brukeren helhetlige og tilpassede tjenester som baserte seg på hele tjenestespekteret i Nav. I tillegg skulle Nav-kontoret være ansvarlig for å oversende og samordne den interne oppgavefordelingen i Nav. Brukeren skulle dermed ikke merke den interne oppgavedelingen.

Nav-interim ledelsen pekte selv på at det var mange hensyn som skulle balanseres, og at det ikke var mulig å etablere en løsning som kunne ivareta alle ønsker. Det ble vektlagt at Nav-interim i det videre arbeidet med å etablere et hensiktsmessig grensesnitt mellom Nav-kontorene og produksjonsenhetene måtte gjennomføre mer detaljerte analyser. Ledelsen i Nav-interim pekte også på noen sentrale betingelser for å nå målene for reformen. Dette gjaldt blant annet god involvering av ansatte og tillitsvalgte i de to etatene. Dette ble oppfattet som helt nødvendig for å sikre forståelse for valgte tiltak, og dermed legge et nødvendig grunnlag for en god endringsprosess. Videre var det nødvendig med en stram koordinering av etableringsløpene for Nav-kontorer og produksjonsenheter, og gode prosesser ved eventuell overføring av personell mellom enheter.¹²

I sin fortolkning fokuserte Stortinget gjennomgående på en fullskala førstelinjetjeneste hvor hele tjenestespekteret, kompetanse og kapasitet til oppfølging og samordning og beslutningsmyndighet måtte være tilstede i de lokale Nav-kontorene. Nav-ledelsens tolkning av «en dør» var på sin side at det lokale Nav-kontoret skulle ha en samordnet tilgang til alle oppgavefunksjonene, men ikke selv ha alle funksjonene representert innenfor kontorenes vegger. Internt i Nav innebar dette at prinsippet om arbeids- og oppgavefordeling mellom ulike enheter i Nav ble viktigere enn et multifunksjonelt lokalt kontor. Disse fortolkningene ga et tvetydig bilde som fortsatte å være uklart over tid. Den videre fremdriften i reformprosessen forutsatte dessuten en tredje beslutningsarena. Det vil si forhandlinger mellom partene i Nav-etaten. Disse forhandlingene var i seg selv en mulighet for å trekke inn flere hensyn og fortolkningsmuligheter. Det er forhandlingene om organiseringen av Nav, og tjenstemannsorganisasjonenes rolle i disse som er tema for neste del i notatet.

11 Begrepet lokale partnerskap ble brukt i presentasjoner av styringsmodell og organisering av Nav fra ledelsen i Nav-etaten. Blant annet i møte med tjenstemannsorganisasjonene 2.2.2006. Begrepet ble også sentralt i en «Håndbok for etableringen av Nav-kontor» fra 2007.

12 Den normative klangen med vekt på det «gode» i de empiriske kildene er beholdt i den korte gjengivelsen av blant annet et notat fra T. Saglie til L. Wilhelmsen i AID: «Prinsipper for grensesnitt mellom Nav-kontor og produksjonsenheter», datert 8.mars 2006.

Tjenestemannsorganisasjonenes formelle deltagelse: forhandlinger og protokoller for organiseringen av Nav¹³

Hensikten med denne delen er å beskrive sentrale egenskaper ved forhandlingene om organiseringen av Nav, og hvordan dette nedfelte seg i de formelle protokollene.¹⁴ Det er imidlertid noen forutsetninger og kontekstuelle forhold som også må trekkes inn og redegjøres for i analysen av forhandlingene. En viktig betingelse for forhandlingene var forholdene for medbestemmelsen på sentralt nivå mer generelt i Nav-reformen. Et annet forhold som var viktig for forhandlingene var relasjonene mellom den administrative ledelsen i Nav og den politiske ledelsen i AID. Et tredje forhold av betydning er hva som skjedde med de fremforhandlede protokollene i det de skulle fortolkes og anvendes utenfor den umiddelbare og interne forhandlingsarenaen.

Organiseringen av Nav: forhandlinger og protokoller

De overordnede rammene for organiseringen av Nav ble hovedsakelig fremforhandlet av partene i Nav under interimperioden våren 2006. Det var tre hovedprosesser som resulterte i fire sentrale protokoller.

Den første prosessen var knyttet til utformingen av det sentrale Nav, og det ble fremforhandlet en protokoll om «Organisering av Nav direktoratet og Nav Drift og utvikling (NDU)». Den andre prosessen var knyttet til utformingen av etatens sentrale styringslinjer. Dette resulterte i en protokoll for «Organisering av produksjons- og spesialenheter i Arbeids- og velferdsetaten» og en for «Organisering av fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetaten». I desember samme året ble en fjerde protokoll for «Organisatorisk plassering av enheter og funksjoner i Nav» undertegnet av partene.

Protokollene ga i sum en organisasjonsstruktur som i grove trekk ble et Arbeids- og velferdsdirektoratet planlagt som et strategisk direktorat med en egen driftsorganisasjon NDU. Forholdet mellom direktoratet og NDU skulle organiseres i en bestiller-utfører modell. Direktoratet ble organisert i to fagavdelinger (arbeid og aktivitet, pensjon og ytelser) og fire stabsfunksjoner. Direktoratet fikk to styringslinjer til ytre etat, en spesialenhetslinje (produksjons- og spesialenheter) og en fylkeslinje. I hovedsak skulle fylkeslinjen ha ansvaret for styringen av Nav-kontorene gjennom egne fylkeskontor, mens spesialenhetslinjen skulle ha ansvaret for mer spesialiserte og regionaliserte oppgaver, for eksempel klage- og ankeenheter og hjelpemiddelsentralene.

Utredningsarbeidet bak hovedmodellene for det sentrale Nav ble gjort i regi av departementet (ASD/AID), og modellene ble også presentert i de gamle etatene uten at tjenestemannsorganisasjonene hadde noen formell rolle eller medbestemmelse i noe av dette.

På samme måte ble forslag til styringsmodell for Nav lagt fram for tjenestemannsorganisasjonene i februar 2006. Fra departementet (AID) het det at de ba om at

¹³ Det var de etablerte partene i de tidligere etatene (trygd og actat) som ble gitt partsrettigheter i Nav-interim. Omstillingsavtalen, som ble inngått i juni 2005, begrenset delegasjonen til en person fra hver part og en omstillingstilltvalgt fra nivået over. Disse skulle møte i Samarbeidsgruppa, som var det øverste medbestemmelsesfora i Nav-interim. De empiriske kildene til denne delen består hovedsakelig av forhandlingsprotokoller, interne dokument og notat fra Nav-interim og tjenestemannsorganisasjonene samt intervju med sentrale tillitsvalgte (også i LO).

¹⁴ En protokoll er det nedskrevne referatet av en (i dette tilfelle) avtale mellom partene i Nav. Protokollene har en tilnærmet juridisk bindende og regelgivende status.

Nav-interim før beslutning, ga departementet en nærmere redegjørelse for oppgave- og ansvarsdelingen mellom arbeids- og velferdskontorene og produksjonsenhetene.¹⁵

I et brev til ASD (Arbeids- og sosialdepartementet) i desember 2005 oversendte Nav-interim en skisse til overordnet ansvarsfordeling og styringslinjer i ny statsetat. Skissen var basert på det som ble omtalt som en bred prosess. Utkast til 3 ulike skisser var blitt diskutert med 2 –300 nøkkelpersoner i de to etatene. De ulike modellene var også blitt drøftet med tjenestemannsorganisasjonene i flere omganger, og organisasjonene utarbeidet i tillegg skriftlige innspill til prosessen.

På bakgrunn av tilbakemeldinger blant annet i de fylkesvise møtene i etatene, fra brukerorganisasjoner, fra KS og fra tjenestemannsorganisasjonene utviklet Nav-interim en skisse til prinsipper for en 4. organisasjonsmodell. Da skissen ble lagt frem i samarbeidsgruppa, den sentrale arenaen for medbestemmelse i Nav-interim, ble det presisert at man hadde tatt hensyn til organisasjonenes skriftlige innspill.

Foruten IKT-løsninger som understøttet helhetlig oppgaveløsning på tvers av organisatoriske skiller, var det særlig fokus på betydningen av at det ble etablert god samhandling mellom Nav-kontor og spesial-, produksjons- og støtteenheter. Det var viktig at tjenestene fremstod som helhetlige for brukerne. Det var dessuten viktig at om Nav-kontorene skulle lykkes i å utvikles til brukerorienterte kontorer med fokus på individuell oppfølging og tilpasset tjenesteyting måtte to forutsetninger være til stede. For det første måtte det frigjøres ressurser til arbeidet. Det var viktig at fokus og kompetanse i Nav-kontoret ble rettet mot individuell oppfølging. For det andre innebar dette at oppgaver som ikke krevde brukernærhet måtte ivaretas utenfor Nav-kontorene. Oppfatningen i Nav-interim var at skissen til overordnet ansvarsfordeling og styringslinjer i den nye statsetaten ivaretok begge disse hensynene gjennom sentralisering av produksjonsoppgaver i egne resultatenheter.

Senere, i juni 2006, når spørsmålet om spesialenhetene skulle presiseres nærmere, var oppfatningen at tjenestemannsorganisasjonene hadde stått samlet som en vegg mot arbeidsgiver. Utfallet kom etter lange forhandlinger, hvor det ble inngått en protokoll om etablering av spesialenheter i Nav. Noen av problemstillingene var blant annet knyttet til utskilling og oppsplitting av styringslinjer, samt styring og samhandling mellom Nav-kontor og spesialenhetene. Forhandlingslederen fra arbeidsgiveren forsikret tjenestemannsorganisasjonene om at det som ble besluttet i disse forhandlingene, ikke nødvendigvis skulle bli den endelige løsningen. Det viktigste var å få ordnet disse enhetene inn i velfungerende styringslinjer, og få frigjort tid og fokus fra fylkeslinjen. Tjenestemannsorganisasjonene på trygdesiden var særlig kritiske. NTL trygd krevde at det ikke skulle opprettes nye spesialenheter, eller på annen måte utvide de som var etablert før denne ordningen var evaluert. Det konkrete utfallet som var syv nye spesialenheter hvor de eksisterende enhetene skulle innplasseres kom ikke bare som resultat av en situasjonsbetinget forhandling, men som gjennomslag i en prosess med stort trykk fra mange av tjenestemannsorganisasjonene over lang tid.¹⁶

Protokollene var rammevedtak som skulle fortolkes og defineres videre. I protokollen for den sentrale organiseringen ble det eksplisitt fokusert på betydningen av videre drøftinger, løpende vurderinger og samhandling. Det var de samme betingelsene for endringer i protokollen for organiseringen av spesialenhetene, og på samme måte var partene enige i at det var behov for løpende vurderinger av resultatområdene. I tillegg måtte disse legge særlig vekt på virkningen

¹⁵ Brev fra AID til Nav-interim 17.01.06

¹⁶ De syv spesialenhetene: kundesenter, klage og anke, utland, forvaltning, innkreving og kontroll, oppgjørstjenester, hjelpemidler.

overfor brukerne. Videre måtte de ha fokus på de tilsattes arbeidssituasjon og samhandling med Nav-kontorene og etaten for øvrig. Hva som måtte være nødvendige konsekvenser av vurderingene ville bli drøftet med partene.

Organiseringen av Nav-kontorene var på sin side et lokalt anliggende. Rammene for den lokale organiseringen, særlig grensesnittet mellom ulike enheter var imidlertid ikke endelig avklart. Det ble utarbeidet en veileder for lokal samarbeidsavtale og en håndbok for etablering av Nav-kontor av KS og Nav-interim/Arbeids- og velferdsetaten i 2006. Nav-interim skisserte også en strategi for utviklingen av det ytre apparat der Nav-kontorene skulle ha ansvar for oppgaver som krevde samspill med brukeren i form av oppfølging og veiledning. På den annen side skulle forvaltningsoppgaver som krevde likebehandling og vedtak med vekt på nasjonale standarder og rettsikkerhet organiseres i en egen styringslinje. I en tidlig fase ble forvaltningsoppgavene organisert i spesialenhetslinjen, men senere ble lokalt relaterte forvaltningsoppgaver (ytelsesforvaltningen) flyttet til fylkeslinjen. En nærmere utforming, og de endelige beslutningene om arbeidsdelingen mellom de ulike ledd i den ytre forvaltning, skulle foretas etter at den nye etaten var etablert.

Grenser for forhandlinger: fra protokoll til hemmelighold

I ukene før interimfasen var over beveget prosessen seg fra å være åpen, i betydningen forankret i medbestemmelsesapparatet (MBA) og vedtak i protokolls form, til å bli mer lukket. Den ble «lukket» i den forstand at muligheten for å sende saker til politisk behandling fra ledelsen i Nav-interim, eller saker som bare kom fra departementet ble brukt for å styre og lukke prosesser. I følge hovedavtalen skal det bare forhandles om administrative saker, og ikke politiske. Oppfatningen blant tjenestemannsorganisasjonene var at ledelsen i Nav-interim forventet motstand mot hovedmodellen for Nav, og dette ville man ikke ha inn i prosessen. Ledelsen forsøkte å bygge inn en beskyttelse mot at slike motsetninger skulle komme fram i møter med for eksempel AID.

Flere vanskelige saker ble politisk besluttet, og slike parallelle beslutningsløp vakte noen ganger frustrasjon og en følelse av begrensninger i graden av medbestemmelse. Det var saker som skulle til politisk behandling og vedtak, men det var også saker hvor ledelsen i Nav ville ha en politisk beslutning. I slike saker oppfattet de at Nav- ledelsen ønsket å definere disse som politiske, slik at det ikke ble rom for medbestemmelse i følge hovedavtalens bestemmelser.

En spesiell situasjon oppstod imidlertid våren 2006, da det dukket opp et såkalt «hemmelig notat» om organiseringen av Nav fra Arbeids- og velferdsdirektør Tor Saglie til AID.¹⁷ Gjennom uformelle kanaler tilfløt dette notatet også NTL trygd. I notatet ble det fremmet forslag til løsninger som innebar en massiv overføring av oppgaver fra lokale Nav- kontor til spesialenheter. Dette gikk etter NTL trygd sin oppfatning langt ut over det som var diskutert, fremforhandlet og protokollført med tjenestemannsorganisasjonene. Særlig med bakgrunn i det NTL trygd vurderte som en muntlig avtale ved siden av protokollene. I følge denne muntlige avtalen var de framforhandlede planene for struktur og utskilling av spesialenheter etter Nav- ledelsens vurdering bare å forstå som grove skisser. De framforhandlede planene måtte derfor i følge denne avtalen følges opp og presiseres nærmere i dialog med tjenestemannsorganisasjonene.

¹⁷ Notat: «Helhetlig gjennomføringsstrategi for Nav-kontor, spesialenheter, pensjonsprosjektet og helserefusjoner» av 15.juni 2006

Protokollene kunne dermed oppfattes som et fortolkningsvennlig rammeverk som ga få eller ingen detaljerte føringer for organiseringen av Nav.

Nav- ledelsen på sin side var av den oppfatning at dette var et internt notat som statsråden i AID hadde bedt om, og som ikke kunne fortolkes inn i en forhandlingskontekst. I notatet endret ledelsen i Nav-interim sine tidligere noe vage formuleringer om forholdet mellom Nav-kontorene og spesialenhetene. Nå argumenterte Nav- direktøren Saglie sterkt for sitt syn på betydningen av spesialenhetene. Disse ble fremstilt som en bærende kraft i iverksettingen av reformen. Etter direktørens oppfatning ville overføring av oppgaver til spesialenhetene frigjøre ressurser til de aktivitetene som var nødvendige for å følge opp arbeidslinja på lokalt nivå.

NTL trygd tok opp det interne notatet i full bredde, politisk men også internt i Nav og egen organisasjon. Organisasjonen mente at de var «dolket», og at «ledelsen i Nav gikk bak ryggen på oss» på tross av løfter om en åpen prosess. De oppfattet det også som et brudd med kravet om medbestemmelse i følge hovedavtalen. Notatet førte til at det nå kom til en oppbygging og definering av konfliktlinjer i reformen knyttet til innhold og myndighet i frontkontoret i forhold til det bakre landskapet av forvaltning og spesialenheter.¹⁸ NTL trygd mente de fikk startet en politisk prosess hvor argumentene de fremmet ble ivaretatt i senere rammedokument for Nav. De bidro også til at det mot slutten av Nav-interim startet en prosess som fokuserte på hva som skulle ligge i Nav-kontorene og hva som skulle over i spesialenhetene.

Etter en sommer preget av støy omkring notatet var konsentrasjonen nå rettet mot det såkalte Endringsprogrammet. Det var et prosjekt knyttet til grensesnittsproblematikk mellom spesialenheter og Nav-kontor og til utredning av alternative modeller for Nav-kontor og lokalisering av spesialenheter. De fleste tjenestemannsorganisasjonene kjempet for at medarbeiderhensyn burde legges til grunn ved opprettelsen av spesialenheter, og opplevde at de i stor grad har fått gjennomslag for sine synspunkter.

Det først møte i MBA ble imidlertid igjen preget av ekkoet etter det hemmelige notatet, og fikk preg av et «oppvaskmøte». NTL trygd fikk kritikk for å være for tilbakeholden og reformkritisk. Resultatet ble at ledelsen i Nav lovet en skikkelig prosess med leveranse av hva det var som skulle ut i spesialenhetene og hvor grenseskillene skulle gå. På det samme møtet ble andre relaterte saker også diskutert. Blant annet hvor mange spesialenheter som skulle etableres, hvor mye folk som skulle flyttes til spesialenhetene, og forhold vedrørende den enkelte arbeidstaker i kommunene som utredninger om hvor lang kjøretid som var akseptabel osv.

NTL trygd erfarte imidlertid at protokollene ble fortolket strengere og mer prinsipielt enn de hadde forventet. De undervurderte kraften i hva de hadde åpnet for av spesialisering og spesialenheter slik dette ble synliggjort i protokoller og andre dokumenter. Politisk ledelse i AID var etter NTL trygd sin oppfatning raske med å låse opplegget de fikk fra ledelsen i Nav. NTL trygd mente også at departementet hadde «tåkelagt» hvilken vei de ville og hvor utstrakt de i realiteten ville sentralisere Nav. Retningen på reformen som ble politisk autorisert vektla to (regionale) styringslinjer, en fylkeslinje og en spesialenhetslinje. Dette skapte forventninger og forestillinger om hva enhetene skulle være. Logikken som fikk gjennomslag var å hente oppgaver fra de lokale Nav-kontorene, og plassere dette i et bakland. Blant organisasjonene var oppfatningen at denne forestillingen i stor grad ble skapt av innleide konsulenter på sentralt hold. Forestillingen om å hente oppgaver fra fronten til et bakland ble også veldig styrende for prosessen. I perioden fram til at rapporten med den endelige organisasjonsformen ble oversendt

18 Intervju, NTL Landsforening Trygd/103

AID var det vanskelig å få gehør for trygdelinjen sin posisjon. En posisjon som innebar mer vekt på de lokale Nav-kontorene, og mer innhold og myndighet i kontorene.

Lite reell medbestemmelse i Nav

Hvorfor ble ikke tjenestemannsorganisasjonene en klarere motkraft i forhold til utviklingen av forholdet mellom kontorene og spesialenhetene, og en grensesnittproblematikk som mange så komme tidlig i prosessen? For det første var det ulikt syn på om grensesnittet var et problem eller ikke. Det var klare forskjeller, og i stor grad de gamle etatsskillene som bestemte synet på hva som skulle være de sentrale organiserende prinsippene i Nav. For det andre varierte det i hvor stor grad det var samhandling og samarbeid tjenestemannsorganisasjonene i mellom om dette spørsmålet. Samarbeid skjedde i flere sammenhenger, men etter mange sentrale tillitsvalgte sin mening ikke klart og entydig nok til å unngå at man ofte forpurret hverandres innsats. Organisasjonene brukte mest tid på å ta opp mange av de samme forholdene, og stort sett ivareta de samme hensyn, men primært ved å nyansere hverandre. Ved å konkurrere med hverandre så spilte de hverandre ut, og gjorde det etter sentrale tillitsvalgtes mening lettere for ledelsen å smette unna fordi organisasjonene ikke var tydelige og samstemte nok.

Det som viste seg å være viktigst, og det som var felles for alle tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medbestemmelse, var at Nav fra og med etableringen bar preg av mange av de samme begrensende egenskapene som i tidligere faser av reformprosessen (Jacobsen 2009). De mest sentrale begrensende egenskapene var store mengder informasjon, lite rom for drøftinger, fortsatt omfattende og komplekse prosjekter og prosesser som ga dårlige kår for medbestemmelse. Disse egenskapene hadde fått utvikle seg over tid og var til stor frustrasjon blant tjenestemannsorganisasjonene.

De tilbakemeldingene som kom ganske umiddelbart på hvordan organisasjonsformen, og oppgavefordelingen artet seg i praksis, var sterkt problemorienterte. Noen av de mest kritiske faktorene var nytt arbeidsmiljø og møte mellom ulike kulturer, møte med nye arbeidsoppgaver, omfattende omplassering av ansatte og kompetanse fra lokale kontor til spesialenheter, stort press i det daglige for å få de ordinære oppgavene til å gå rundt og følelsen av en arbeidssituasjon som få om noen hadde kontroll på. Løsningen ble ofte lokale dugnadsinnsatser, og Arbeidsgiver (på ulike nivå) ble oppfattet som lite imøtekommende.

De tillitsvalgte diskuterte flere ganger om de skulle hoppe av hele medbestemmelses-apparatet. Det var en felles vurdering at organisasjonene kom lite i inngrep med sentrale prosesser og beslutninger. Mange møter artet seg som presentasjoner av ferdige opplegg, uten at de tillitsvalgte kom til orde. Dette resulterte i noen oppvasker i form av heldagsmøter med den sentrale ledelsen i Nav. Tjenestemannsorganisasjonene oppfattet imidlertid ikke medbestemmelsens dårlige kår i Nav som utelukkende et uttrykk for en bevisst strategi fra ledelsen i Nav, men i større grad et uttrykk for at ikke alt ble slik man ønsket det.

Et hovedproblem for hele reformen var i følge de tillitsvalgte prosjektorganiseringen og mangelen på samordning og helhet. De som jobbet på prosjektene så verden fra sitt snevre ståsted. Det var få, om noen, som hadde en samlet oversikt. Til det var for mye for fragmentert og lite samordnet. Et aspekt ved prosjektorganiseringen var blant annet at de ansatte og tillitsvalgtes deltagelse og medbestemmelse var lite integrert i organiseringen og gjennomføringen av reformprosessen. Det personalpolitiske rammeverket for Nav, som kunne gitt styrke og kraft i gjennomføringen knyttet til disse dimensjonene var lenge fraværende i prosessen. Det ble i sum motsetninger mellom klare og gode intensjoner angående deltagelse og medbestemmelse i de beslutninger og policy-dokumenter som lå til grunn for reformen, og den praksis som utviklet

seg. I denne sammenheng var det mye «nytt» i forhold til tidligere. Tjenestemannsorganisasjonene hadde et sammenlikningsgrunnlag og en historisk arv som gjorde at forventningene til samarbeid og medbestemmelse var store. Samtidig var det store forskjeller i tradisjonene for deltagelse og medbestemmelse som de ulike organisasjonene dro med seg fra de gamle etatene. Enkelt sagt så var aetat preget av parter med klart definerte interesser i forhandlinger som kunne føre til seier eller tap. Trygdeetaten derimot var preget av samhandlingsprosesser og dialog som kunne lede til forent forståelse og enighet.

Forhandlinger i kontekst: politisk og administrativ avklaring

Selv om forhandlingene formelt sett var nødvendige, viste det seg at de administrative og politiske avklaringene var svært sentrale. Anbefalingene fra Nav om egen organisering var forankret i politisk ledelse, og selv om LO så dilemmaene i organiseringen av Nav var organisasjonen primært fokusert på det politiske målet om arbeid til alle.

30. januar 2007 gikk det endelige dokumentet fra Nav til statsråden i AID om den endelige organiseringen av Nav. Formålet med rapporten var å beskrive og utrede alternative modeller for etablering av Nav- kontor og spesialenheter. Rapporten skulle også gi en foreløpig anbefaling om kontorstruktur og organisering av spesialenheter for perioden 2007 – 2009.

Bakgrunnen var forankret i det samme fokus og de samme begrunnelser som Nav- ledelsen hadde valgt å fokusere på over tid. Det ble presisert at de anbefalingene som ble lagt fram i rapporten var en del av en helhet som skulle bidra til å få på plass et nødvendig arbeidsfokus, og det som ble omtalt som skreddersøm for tjenestene ved Nav-kontorene. Dette innebar også å oppnå en høy kvalitet i forvaltningen av trygdeytelser gjennom å spesialisere oppgaver. Tidligere var det gitt en tilsetningsgaranti for de ansatte i Arbeids- og velferdsetaten som innebar at ingen skulle miste sitt arbeidsforhold som følge av Nav-reformen. Anbefalingene i rapporten var derfor utformet for å sikre at Nav fikk til en høy grad av intern overføring av medarbeidere fra Nav-kontor til spesialenheter. Etaten kunne dermed unngå nyrekruttering til spesialenhetene, ikke minst av budsjettmessige hensyn.

Behovet for spesialisering og bruk av spesialenheter lå etter Nav sin oppfatning hele tiden til grunn for den overordnede organisasjonsmodellen for Arbeids- og velferdsetaten. Tankegangen var at tilbudet til brukerne skulle gis så nære brukerne som mulig, der det var behov for fysisk tilstedeværelse. De øvrige oppgavene, som ikke krevde samme grad av samhandling med eller fysisk nærhet til brukerne, skulle organiseres med sikte på optimal effektivitet og kvalitet. Videre pekte Nav på noen særlige forhold som etter deres mening underbygget behovet for spesialenheter innen ulike forvaltningsområder. Dette gjaldt blant annet de små Nav-kontorene, som ble oppfattet som sårbare på mange dimensjoner, ikke minst på sammenhengene mellom kompetanse, skjønn og likebehandling.

Konklusjonene i rapporten la opp til en organisering som blant annet fokuserte på en kontorstruktur som a)la til rette for at oppfølging også kunne gjøres på de minste Nav-kontorene b)opprettholdt den statlige bemanningen på de minste kontorene (tre eller færre ansatte) c)sikret en differensiert struktur hvor enkelte tjenester ble utført på tvers av kontorgrenser og i samarbeid mellom enheter d)fikk oppgaveinnholdet i Nav-kontoret fastsatt av fylkesdirektør ut fra en vurdering av lokale forhold. Det skulle også opprettes spesialenheter for forvaltning av ytelser og stønader gjennom en utvidelse av de forvaltningsenhetene som fantes kombinert med noen nyetableringer.

Med rapporten fra Nav til AID fulgte en felles erklæring undertegnet av alle tjenestemannsorganisasjonene. Den kritikken og motstanden som særlig NTL trygd hadde fremmet var borte, og brevet framstod som en aktivt støttende og ansvarlig erklæring.

De tidligere trygdeorganisasjonene og deres tillitsvalgte måtte på dette tidspunktet akseptere rammefortolkningen av organisasjonsmodellen, men med litt ulikt utgangspunkt. NTL aetat og trygd var i en krevende sammenslåingsprosess, og toget for rene kamputspill var i realiteten gått. YS forbundet Avyo oppfattet at det ikke var rom for konkurrerende oppfatninger innenfor den måten dette ble kjørt gjennom på fra Nav-ledelsens side.

Det var også av stor betydning at LO fulgte Nav-reformen tett. Dette kom blant annet til uttrykk i form av opprettelsen av en egen faglig-politisk arena hvor også politisk ledelse i AID var involvert. I tillegg var det andre former for kontakt og skriftlige henvendelser. Etter som reformen skred fram hadde LO ikke bare synspunkter på reformens overordnede betydning, men også de innebygde spenningene som kunne utfordre grunnleggende hensyn.

I LO var det unison enighet om at arbeid til alle var jobb nr. 1. Det hadde likevel vært uenighet og kamp knyttet til organiseringen av Nav. Både før Nav var en realitet, og da organiseringen av Nav skulle bestemmes. Stortinget hadde imidlertid gjennom sitt vedtak om Nav fastsatt organisasjonsformen, og delvis fylt den med innhold. I debatten ble ikke Nav vurdert som å være uavhengig av sin politiske kontekst. Det ble uttalt at Nav ville være avgjørende for den norske samfunnsmodellen, og Nav sin rolle og posisjon var ikke uavhengig av ulike regjeringers politiske farge og syn på velferdsstatens rolle.

Selv om LO fokuserte på arbeid og betydningen av arbeidslinja så var de oppmerksomme på spenningen mellom aktivitet og ytelse. LO-kongressen (2005) hadde sagt klart i fra at «fast tilknytning til arbeidslivet er nøkkelen til å få del i velstandsutviklingen, og at arbeidsledigheten er den viktigste grunn til fattigdom». I tillegg hadde kongressen sagt «For de som ikke er i stand til å forsørge seg og sine gjennom arbeidsinntekt eller pensjon, så må sosialhjelp sikre et normalt liv og ytelsene må fastsettes gjennom nasjonale normer». Etter LO sin mening måtte det føres en politikk som senket terskelen inn i arbeidslivet, og som hevet terskelen ut av arbeidslivet. For LO var det viktig å sørge for at stadig færre ble henvist til trygd og sosialstønad, og at man kunne være yrkesaktive så lenge som mulig. Samtidig måtte det altså være slik at de som ikke kunne fungere i arbeidslivet også ble gitt en akseptabel inntektssikring, og at dette også var en viktig del av Nav sine oppgaver. Det var LO sin forventning at dette ble fulgt opp, både i forhold til organisering og ressursinnsats.

LO var uttalte styringsoptimister på Nav-reformens vegne, men var også klare på kriteriene for suksess. Hele Arbeids- og velferdsetaten ville bli målt på hva som skjedde i Nav-kontorene. Nav-kontoret skulle være brukernes kontaktpunkt med arbeids- og velferdsforvaltningen. Nav-kontoret skulle etter LO sin mening ha kompetanse til å se inntektssikring og aktive tiltak i sammenheng, og gi individuell oppfølging til brukere som hadde behov for det. Nav-kontoret skulle ha nødvendig kunnskap og myndighet til å presentere arbeidssøkere, sykmeldte, personer på rehabilitering og attføring for et helhetlig tilbud. Nav-kontoret måtte etter LO sin oppfatning fungere. Hvis ikke hadde hele reformen spilt fallitt.

Det var også en oppfatning av at man på politisk nivå (2007) ble mer bevisst på å bli tydeligere i bestillingen sin. Statsråd Bjarne Håkon Hansen (AID) fokuserte etter organisasjonenes oppfatning særlig på å presisere og presisere, og brukte «enhver talestol» (uttalt av statsråden selv) til å snakke om viktigheten av Nav-kontorene, og at det var dette som var Nav-reformen. Statsråden fulgte konkret opp ved å komme på styremøtet til NTL Nav i november/desember 2007 sammen med statssekretæren uten å være invitert. Tjenestemannsorganisasjonene ble

oppfattet som viktige, og da særlig NTL. Nav-reformen var politisk viktig, men kritikk- og fortolkningsutsatt. Politisk ledelse ville derfor følge reformen tett, og prosessen var preget av omfattende politikk styring.

Oppsummering.

De overordnede rammene for organiseringen av Nav ble hovedsakelig fremforhandlet av *partene* (arbeidsgiver og arbeidstagere i Nav-etaten) i Nav under interimperioden våren 2006. Det var tre hovedprosesser som resulterte i fire sentrale protokoller.

Protokollene ga i sum en organisasjonsstruktur som i grove trekk ble et Arbeids- og velferdsdirektoratet planlagt som et strategisk direktorat med en egen driftsorganisasjon (NDU). Forholdet mellom direktoratet og NDU skulle organiseres i en bestiller-utfører modell. Direktoratet ble organisert i to fagavdelinger (arbeid og aktivitet, pensjon og ytelser) og fire stabsfunksjoner. Direktoratet fikk to styringslinjer til ytre etat, en spesialenhetslinje (produksjons- og spesialenheter) og en fylkeslinje.

Tjenestemannsorganisasjonenes rolle varierte noe i de ulike prosessene, men alle var sikret rett til deltagelse i de formelle forhandlingene. Forhandlingene ble oppfattet som intense og avgjørende for de organisatoriske og styringsmessige hoveddimensjonene i Nav-etaten. Fire forhold var særlig viktige for forhandlingene.

For det første var hele medbestemmelsesapparatet som disse forhandlingene var en del av preget av usikkerhet. Det hadde vært sterke begrensninger ved medbestemmelsesapparatet over tid. Det som viste seg å være viktigst også i iverksettingsfasen etter Nav-interim var lite reell medbestemmelse. Dette var et felles problem for alle tjenestemannsorganisasjonenes rolle og medbestemmelse. Over tid var det stor frustrasjon blant organisasjonene over store mengder informasjon, lite rom for drøftinger, fortsatt omfattende og komplekse prosjekter og prosesser som ga dårlige kår for medbestemmelse. De tillitsvalgte diskuterte flere ganger om de skulle hoppe av hele medbestemmelsesapparatet. Det var en felles vurdering at organisasjonene kom lite i inngrep med sentrale prosesser og beslutninger.

For det andre ble imidlertid forhandlingene knyttet til de sentrale organisatoriske og styringsmessige dimensjonene oppfattet som en stor mulighet for å påvirke reformen og etatens fremtid. På tross av store forskjeller i synet på temaene for forhandlinger klarte organisasjonene å samarbeide godt i visse saker. En av disse var da spørsmålet om spesial- og forvaltningsenheter i etaten skulle presiseres. Oppfatningen blant tjenestemannsorganisasjonene var at de hadde stått samlet som «en vegg» i forhold til arbeidsgiver i NAV, og fått gjennomslag for sine synspunkter. Organisasjonene var motstandere av store spesialenheter, og forkjempere for stor og fylkesvis spredning. Dette fikk de gjennomslag for, og det ble underskrevet protokoll for opprettelsen av spesialenheter. På samme vis stod organisasjonene samlet i spørsmålet om innplassering av ansatte i Nav-etaten.

For det tredje var det protokollenes prosess- og fortolkningsmessige karakter. På den ene side fokuserte protokollen for den sentrale organiseringen på betydningen av videre drøftinger, løpende vurderinger og samhandling. Det ble også understreket av forhandlingslederen fra arbeidsgiversiden at det som ble besluttet i disse forhandlingene ikke nødvendigvis skulle bli den endelige løsningen. Det viktigste var å få ordnet de ulike enhetene inn i velfungerende styringslinjer. På den andre siden så ble prinsippet om spesialenheter som protokollene åpnet for fokusert sterkere og mer entydig enn det både protokollene og muntlige avtaler skulle tilsi. Det hemmelige notatet fra ledelsen i Nav til statsråden i AID ble tolket som nådestøtet mot videre diskusjoner om omfanget av og betydningen av forvaltnings- og spesialenheter i forhold til

Nav-kontorene. Forvaltnings- og spesialenhetene ble satt i fokus, og flytting av oppgaver og kompetanse ble sentralt.

Det foreløpige utfallet av reformen knyttet til spesialisering og samordning kom på nyåret 2007. Da gikk det et dokument fra Nav til AID om den endelige organiseringen av Nav. Formålet med rapporten var å beskrive og utrede alternative modeller for etablering av Nav-kontor og spesialenheter. Rapporten skulle også gi en foreløpig anbefaling om kontorstruktur og organisering av spesialenheter for perioden 2007 – 2009. Med rapporten fra Nav til AID fulgte en undertegnet felles erklæring fra alle tjenestemannsorganisasjonene. Den kritikken og motstanden som særlig NTL Trygd hadde fremmet var på dette tidspunktet borte, og brevet framstod som en aktivt støttende og ansvarlig erklæring.

For det fjerde var det store forskjeller mellom tjenestemannsorganisasjonene i fortolkningen av og aktivitetene knyttet til forhandlingene og medbestemmelsesapparatet. Alle organisasjonene hadde ikke tradisjoner og kapasitet til å utvikle og utforme brede og robuste innspill, men var preget av situasjonsbetingede og relativt muntlige innspill og arbeidsmetoder. Det var spesielt NTL organisasjonene, og særlig NTL trygd som produserte og formidlet flest analyser (drøftinger av for, mot og mulige løsninger) og meningstunge notater og innspill. I tillegg kom særlig NTL aetat og Avyo med innspill, også skriftlige. Det var også noe ulik forståelse av forhandlingsprosesser og medbestemmelsesarenaer i de ulike organisasjonene. De tidligere aetatorganisasjonene hadde en relativt maktorientert forståelse, mens de tidligere trygdeetat organisasjonene hadde en dialogorientert forståelse.

Denne variasjonen blir fulgt opp videre i det notatet skifter fra et samlet fokus på tjenestemannsorganisasjonens rolle på forhandlingsarenaen og beslutningene for de overordnede prinsippene for organiseringen av Nav, til et bredere fokus på noen av de mest sentrale tjenestemannsorganisasjonene.

Fra alt i førstelinja til det meste i baklandet: etatsskiller viktigere enn organisasjonsskiller i synet på organiseringen av Nav¹⁹

Det er tre av de største tjenestemannsorganisasjonene som danner det empiriske utgangspunktet for denne delen. Oppmerksomheten rettes mot å få fram de ulike tjenestemannsorganisasjonenes hovedposisjoner knyttet til organiseringen av Nav. Videre er hensikten å relatere dette til enkelte av organisasjonens aktiviteter, og den retningen som reformprosessen og organiseringen av Nav-etaten tok.

NTL trygd

NTL trygd hadde uttalt seg kritisk til det ensidige fokuset på arbeidslinjen i reformen. NTL trygd tok utgangspunkt i at etaten også skulle være det mest finmaskede sikkerhetsnett i velferdsstaten Norge. Nav-etaten måtte derfor kunne håndtere brukere som ikke var egnet for arbeidslinja. Organisasjonen ønsket ikke å gi en ukritisk støtte til intensjonen om at det alltid skulle lønne seg å arbeide. Det var ikke noe som tydet på at man fikk mer arbeidslyst, og ble mer attraktiv på arbeidsmarkedet, av å ha vanskelige økonomiske kår. Det stemte heller ikke med intensjonen om

¹⁹ Intervjuer med sentrale tillitsvalgte er helt sentrale kilder i denne delen av teksten. I tillegg kommer ulike notat, innspill og ytringer produsert av tjenestemannsorganisasjonene.

å bekjempe fattigdom for de som over tid ikke var i målsonen for arbeid. NTL trygd var opptatt av variasjonen i type brukere, og betydningen av den grunnleggende ressursituasjonen de var i. Skulle brukerens egne ressurser nyttes optimalt, burde etaten legge til rette for at basalbehov som økonomisk trygghet var sikret først. Det kunne kreve både beregninger og vedtaksskriving mens brukeren var tilstede. Organisasjonen stilte seg undrende til forestillingen om at inntektssikring kunne isoleres fra resten av tjenestetilbudet til den nye etaten. Erfaringene NTL trygd hadde var at inntektssikringen var en av de mest virkningsfulle virkemidlene etaten hadde for å nå sine mål.

I forlengelsen av dette var organisasjonen opptatt av grenseflaten mellom førstelinjen og andre enheter i etaten. Et hovedspørsmål var hvilke tjenester og funksjoner brukerne skulle støte på umiddelbart bak den «ene døren». En sentral grenseflatedimensjon var om tjenester og arbeidsmetodikk skulle være knyttet til skriftlige vedtak om ytelser, eller bare til samtaler og oppfølging knyttet til arbeid. NTL trygd ønsket ikke at oppgaveløsningen ble splittet opp, og at deler av oppgavene ble flyttet ut av de lokale Nav-kontorene. Prinsippet om at brukerens behov skulle få sin sak løst i sitt lokale Nav-kontor, og ikke bli henvist videre innenfor etaten skulle stå fast.

NTL trygd var av den oppfatning at deres fortolkning, med fokus på en dør inn til et multifunksjonelt og myndig kontor var et grunnpremiss for hele reformen. Denne fortolkningen var etter NTL trygd sin mening i samsvar med stortingsvedtaket, og noe de var grunnleggende positive til. Sosialkomiteens innstilling var etter deres syn selve grunnlaget for Nav som et samlet Storting ga sin tilslutning til.²⁰ Dette var framtidsbildet som motiverte tilsatte, til forskjell fra den retningen som begynte å feste seg langt ut i reformprosessen med oppsplitting av arbeidsprosesser og lite fag- og erfaringsbasert spesialisering, og fjerning av kompetanse og fullmakter. Utviklingen resulterte i påstander om avvik mellom de politiske rammene og den retningen reformen tok. Blant annet ble Nav-ledelsens fortolkninger av protokollene gjenstand for spenninger og konflikt.

Det NTL trygd oppfattet som en forhandlingsbasert, men ikke protokollført overensstemmelse om grensene for spesial- og forvaltningsenhetene ble ikke premissgivende. Organisasjonen opplevde isteden at politisk ledelse i AID og ledelsen i Nav inntok den motsatte posisjonen. Politisk ledelse i AID ble oppfattet å være raske med å låse opplegget de fikk fra ledelsen i NAV, og NTL trygd mente også at departementet hadde «tåkelag» hvilken vei de ville og hvor utstrakt de i realiteten ville sentralisere NAV.

NTL aetat

NTL 105 aetat var en tydelig og kompetent bærer av arbeidslinja som politisk hensyn, organiserende prinsipp og arbeidsmetode. Organisasjonen var i tillegg en synlig og til dels aktiv aktør i å fremme et syn på de organisatoriske forutsetningene for arbeidslinja som en samlet logikk. Det var særlig langs tre dimensjoner at dette var aktuelt.

Det var for det første et pragmatisk-praktisk standpunkt til kompleksiteten i sammenslåingen som hadde fulgt alle aetatorganisasjonene fra starten i den store modelldiskusjonen. Oppfatningen var at det ikke var mulig å få alle oppgaver tilstede i førstelinja på alle kontor.

20 Komiteen mener det er avgjørende viktig for brukerne av tjenestene at disse er lett tilgjengelige. Derfor er en lovfesting av en felles førstelinjetjeneste i en samlokalisering med kommunens sosialtjeneste et riktig og nødvendig grep. Komiteen vil understreke at det må etableres et arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner for å sikre denne tilgjengeligheten. (...) I tillegg til god tilgjengelighet vil komiteen legge stor vekt på at førstelinjen må inneha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontorer, instanser og «dører». Den felles førstelinjen må oppfylle klare krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasseballtendens og rask igangsetting av tiltak. Innst. S. nr. 148 (2006–2007), jf. St.meld. nr. 9 (2006–2007)

For det andre handlet det om forståelsen av arbeidslinja som politikk og politisk ideologi. Det dreide seg om mer ideologisk orienterte prinsipper og politikk med stor tro på en aktiviserende velferdsstat til forskjell fra en velferdsstat tuftet på passive ytelser. Oppdraget bak reformen ble tolket som å fremme aktivitet og dempe ytelser, og den mest sentrale og overordnede måten dette kunne gjøres på var gjennom organiseringen av Nav.

For det tredje var det et overlevels- og maktargument knyttet til «hvem som hadde tenkt seg å sluke hvem». Oppfatningen var at det som skilte var at trygdeorganisasjonene så for seg at arbeidskontorene ble splittet opp, og at de ansatte der ble overført til trygdeetaten. På denne måten skulle man få en sterkere trygdeetate med sterkere kompetanse på arbeidsformidling og atføring. Aetatorganisasjonene selv hadde sett for seg to etater for å sikre seg at alt det som var arbeidsrelatert skulle være i en etat, så kunne de passive ytelsene (under 16 år) og de uføre (permanent ute av arbeidsmarkedet) samt alderspensjonister ligge i den andre etaten. Gjennomgripende forskjeller lå i synet på hva som skulle være på Nav-kontorene. Trygd ønsket store trygdekontor som inkorporerte aetatfaget. Trygd hadde hele tiden ønsket at etaten skulle levere alle tjenester lokalt over disk i møte med brukeren. Det var liten forståelse for det spesialiserte, at man måtte skille oppgaver og enheter. I følge aetatorganisasjonene var det avgjørende å skjønne de gamle etatene for å forstå hva som skjedde i Nav-reformen. Aetats selvoppfatning var blant annet knyttet til det å være en forvaltningsbedrift, en markedsaktør, ikke et klassisk byråkrati som trygdeetaten. Forestillingen var at de to etatene historisk sett hadde to helt forskjellige måter å tenke på.

NTL Nav

Sommeren 2007 ble NTL aetat og trygd slått sammen til et forbund (NTL Nav). Mange av de dilemmaene og problemene som trygdeaktører hadde pekt på over tid var også med inn i NTL Nav, men problemene ble mer gjenstand for analyse enn politikk. Grensesnittproblematikken ble i større grad definert som et restanseproblem enn et systemproblem. Den totale kapabiliteten i form av kapasitet, ressurser og kompetanse ble i større grad de problemløsende dimensjonene, og i mindre grad en oppfølging av organisasjonsmodellens hovedakser; lokale Nav-kontor og spesialenheter.

Organiseringen av Nav ble imidlertid fortsatt en demarkasjonslinje og et omdreiningspunkt for ulike synspunkter på Nav og Nav-reformen, men også et uttrykk for endrede maktforhold i NTL. Det vil si at ulike posisjoner for synet på organiseringen av Nav ble fanget opp og skjøvet oppover i systemet internt i NTL, og at gamle synspunkter, forestillinger og selvoppfatninger ble viktig for makt og autonomi mellom nivåene i NTL.

Et forhold som skapte slitasje og interne spenninger i NTL var påstanden om at reformprosessen hadde resultert i avvik mellom Stortingets vedtak om Nav og den faktiske iverksettingen. I et arbeidsnotat skrev NTL trygd at de tilsatte var svært frustrerte. Nav-reformen skulle gi mer helhetlig tilnærming til brukerne, 1.linja skulle prioriteres, og etaten skulle gjennom en kompetansereform. Organisasjonen hadde ved en rekke anledninger understreket at de trodde på reformen og stortingsvedtaket. Sosialkomiteens innstilling var etter deres syn selve grunnlaget for Nav som et samlet Storting ga sin tilslutning til.²¹ Dette var framtidsbildet som motiverte

21 Komiteen mener det er avgjørende viktig for brukerne av tjenestene at disse er lett tilgjengelige. Derfor er en lovfesting av en felles førstelinjetjeneste i en samlokalisering med kommunens sosialtjeneste et riktig og nødvendig grep. Komiteen vil understreke at det må etableres et arbeids- og velferdskontor i alle landets kommuner for å sikre denne tilgjengeligheten. (...) I tillegg til god tilgjengelighet vil komiteen legge stor vekt på at førstelinjen må inneha et kompetansenivå og et beslutningsansvar som gjør disse kontorene til et sted der folk reelt opplever å få den veiledning og bistand de har behov for, i størst mulig grad uten å måtte henvises til andre kontorer, instanser og «dører». Den felles førstelinjen må oppfylle klare krav om rask avklaring, fjerning av gråsoner og kasteballtendens og rask igangsetting av tiltak. Innst. S. nr. 148 (2006–2007)

tilsatte, til forskjell fra det bildet som begynte å feste seg langt ut i reformprosessen med oppsplitting av arbeidsprosesser, fjerning av kompetanse og fullmakter, spesialisering – og for svært mange enheter, en ren utarming.

Noe av den samme kritikken som NTL trygd hadde kommet med ble senere i Nav-reformen opprettholdt av lederen i NTL. I et brev til LO fra forbundslederen i NTL sommeren 2006 gikk det frem at NTL oppfatter at Nav-reformen var inne i en urovekkende utvikling. Det ene sentrale forholdet var at etaten syntes å prioritere arbeidslinja framfor inntektsikringslinja. Det andre forholdet var at Nav så ut til å ville sentralisere (i betydningen regionalisere) mange oppgaver som da lå i de lokale Nav-kontorene, og det var særlig de oppgavene som hadde vært knyttet til Nav trygd. Dette ble oppfattet som å være stikk i strid med de vedtak og signaler Stortinget hadde gitt i forbindelse med behandlingen av reformen.

Svaret fra LO viste både den faglig-politiske arbeidsformen som reformen bar preg av, men også den innebygde spenningen som reformen måtte håndtere.²² I brevet ba NTL om at LO tok de politiske kontakter som var nødvendig for å få en Nav-utvikling i tråd med LOs høringsuttalelse og i tråd med et enstemmig stortingsvedtak. LO svarte at de hadde løpende kontakt med politisk ledelse i AID, både om selve reformen og innholdet i den velferdspolitikken som skulle føres. Et av LOs viktigste krav til den nye etaten var at den skulle bli et bedre verktøy for gjennomføringen av arbeidslinja, men samtidig hadde de etter innspill fra NTL fått inn en formulering om at en viktig del av formålet med reformen var å sikre like muligheter og økonomisk trygghet. Dette innebar også inntektssikring for de som ikke kom i arbeid.

Det ble tidvis et problem for NTL Nav at forbundsledelsen i NTL til dels frontet en kritisk, og det NTL Nav oppfattet som en negativ holdning til reformen. Uenigheten mellom lederen i NTL og den da sittende lederen i NTL Nav førte til at handlingsrom og autonomi internt i NTL Nav mellom leder og styre ble synliggjort og klarere definert, og ikke minst ble makt og kompetanseforhold mellom de to nivåene testet og identifisert. Påstanden fra lederen i NTL om at den faktiske organiseringen av Nav var i strid med stortingsvedtaket ble oppfattet som et ledd i en politisk prosess av ledelsen i NTL Nav. Senere bekreftet Karin Andersen fra SV, daværende leder i (Helse) Arbeids- og sosialkomiteen på Stortinget (2005 – 2009) at fortolkningen og iverksettingen av organiseringen av Nav ikke var uproblematisk i forhold til Stortingets vedtak og intensjoner.²³ Dette gjaldt særlig Nav-kontorene i forhold til den omfattende opprettingen av forvaltningsenheter som politisk ledelse i AID og ledelsen i Nav stod for.

Avyo

For Avyo var grunntanken at Nav-etaten skulle baseres på en helhetlig organisasjonsmodell for å lykkes med sammenslåing og samordning, og med utgangspunkt i at alle oppgaver og funksjoner skulle samles bak en felles dør. Forventningen var dessuten at denne forestillingen var en felles tanke og et felles utgangspunkt, mellom politikere, parter og etater. Denne grunntanken nedfelte seg tidlig i reformprosessen (interimfasen) i et rolledokument for Nav-kontorene. Målbildet i dette rolledokumentet hadde gitt et bredt spekter av roller og oppgaver for Nav-kontoret og de ansatte. Grensesnittet mellom kontorene og andre enheter var ikke avklart på dette tidspunktet, men det var en utbredt forståelse av hva et Nav-kontor skulle gjøre.

²² Hosten 2007 ble det etablert et faglig-politisk utvalg/en faglig-politisk arena som ikke inkluderte NTL Nav, men som i større grad var orientert mot overordnede og sentrale aktører. Blant deltagerne var LO, NTL, regjeringen, aktuelle statsråder, og partisekretær i Ap. Det var mange grunner til hvorfor det ble opprettet. En av dem var at det oppstod problemer i dialogen mellom NTL og statsråden i AID, Bjarne Håkon Hansen. Der forsvant det en mulig arena for direkte kommunikasjon som på ett vis måtte erstattes.

²³ Samtale med Karin Andersen 28.10.2009 på Åpen konferanse om Evalueringen av Nav-reformen

På samme vis som NTL trygd så opplevde Avyo at deres egen grunntanke med reformen, og det de oppfattet som sentralt i Stortingets vedtak, ble definert ut av reformen relativt tidlig i gjennomføringsfasen. Avyo var på det rene med at reformen og etaten måtte stykkes opp rent planmessig, organisatorisk og gjennomføringsmessig for å kunne håndteres. Det gikk imidlertid for fort og det ble for omfattende.

Det var særlig to forhold som tidfestet den retningen og fortolkningen som vant fram. For det første ved at protokollene for alle de organisatoriske hovedelementene i etaten var fremforhandlet og undertegnet våren 2006. Etter dette ble oppfølgingen like oppstykket som protokollene var i forhold til helheten. Ulike deler av den sentrale organisasjonen på interim, og senere direktoratsnivå, tok tak i protokollen for hvert sitt område og arbeidet derfra i ulike retninger. For det andre i det den mer konkrete og operasjonelle utgreiningen av oppgaver begynte med større trykk fra 2007. Modellene og prinsippene for organiseringen var omfattende og tvetydige, og ble av mange oppfattet som en «godværsmodell».

Dreiningen bort fra det som var den grunnleggende oppgaven, å bygge Nav-kontorene for så å bygge en Nav-organisasjon som støttet disse, var et faktum da forvaltningsenhetene ble mer sentrale for arbeidsprosessene og i tildelingen av oppgaver. Andre enheter måtte bygges opp og bemannes, og hele reformprosessen ble i større grad innrettet mot å bygge fra toppen istedenfor fra bunnen som den opprinnelige grunntanken hadde vært. Noe av det første som ble gjort helt konkret var å ta folk og kompetanse bort fra de miljøene som skulle bli til nye Nav-kontor, for å bemanne resten av etaten. Oppsplitting og nivåinndeling var kjente forhold som også var nedfelt i protokoller, men det var omfanget og den nesten ukontrollerbare overflyttingen som ble et nærmest umiddelbart problem.

En viktig drivkraft var i følge Avyo at AID fremmet en nærmest panikkartet holdning til å få et organisatorisk skille som ivaretok rettshensyn på en annen måte enn i tidligere trygdeetat. En annen avgjørende faktor var organiseringen av direktoratet i to sentrale fagavdelinger (arbeid og aktivitet, pensjon og ytelser), og to styringslinjer til ytre etat, en spesialenhetslinje og en fylkeslinje. Det som preget fagavdelingene og styringslinjene var at de var forankret i ulike plandokument og protokoller, lite samordning på tvers, ulik forankring i arbeidslinja som overordnet ramme, og ikke uten preg av de gamle etatene og deres historiske og kulturelle arv.

Figur 1: Tjenestemannsorganisasjonenes synspunkter og vurderinger

	NTL trygd	NTL aetat	NTL Nav	Avyo
Sentrale symboler	-En dør -Inntektssikring forutsetning for arbeidslinje	-Ulike velferdsideologiske og politiske posisjoner -Fokus på arbeidslinje og en aktiviserende velferdsstat -Fremme aktivitet og dempe ytelser	-Aksepterer arbeidslinja, men forsøker å sette ytelsesforvaltningen på dagsorden	-En dør som grunnpilar -Alle oppgaver og funksjoner samles bak en dør -Aksepterer arbeidslinja, og forsøker å sette ytelsesforvaltningen på dagsorden
Hovedsyn (positivt og negativt) på organiseringen av Nav	-Alle funksjoner i førstelinje -Avgjørende med myndige lokale kontor med kompetanse og mulighet til å fatte vedtak slik at videre henvendelser i etaten ikke ble nødvendige	-Ikke mulig å få alle oppgaver tilstede i førstelinje på alle kontor. For enkel forestilling som de knapt tok seriøst. -Det var åpenbart at det måtte være et omfattende apparat av spesial- og forvaltningsenheter som hadde kompetanse og kunne spesialitetene.	-Fokus på etablering av Nav- kontor, utviklingen av innhold, oppgaveløsning og drift av disse. -Manglende forståelse av roller, kompetanse, og samhandling i Nav- kontorene, i spesial- og forvaltningsenhetene, og mellom disse -Nødvendig med forpliktende rammer og føringer i forhold til gjensidig tilgjengelighet og assistanse	-Tanken var at de to organisatoriske hovedaksene i Nav-etaten, kontorene og forvaltningsenhetene, skulle plasseres mye tettere fysisk enn det som ble retningsgivende i reformen. Argumentet var at fysisk nærhet ville gi et bedre utgangspunkt for samhandling og kompetansemessig nærhet.
Syn på hovedretning for reformen	-Retningen for arbeidet i programmet og prosjektet baserte seg på veivalg som de hevdet ikke var tilstrekkelig forankret i politiske rammevedtak og hos Nav` s tilsatte. Dette gjaldt spesielt oppsplitting av oppgaveløsning mellom Nav-kontor og spesialenheter og flytting av kompetanse og ressurser bort fra Nav-kontorene til spesialenhetene.	-Retningen for reformen over tid var i samsvar med politiske rammedokument og de fremforhandlede protokollene	-Retningen for reformen over tid var i prinsippet i samsvar med politiske rammedokument og de fremforhandlede protokollene -Større fokus på prosedyremessige løsninger og samordning enn på endring av spesialiserings- og kompetansedimensjonen mellom enhetene	-Retningen over tid avvek fra det som var organisasjonens grunntanke med reformen, og det de oppfattet som sentralt i Stortingets vedtak.
Konsekvenser og sammenhenger	-Oppfattet ikke spesialenheter som effektiviserende. Frykten var økt byråkratisering, uklare ansvars- og styringsforhold mellom linje og enhet, oppgavesplitting istedenfor helhet i møte med brukeren, salg og kjøp av tjenester mellom enhetene eller ut av enhetene. -Konsekvensen av å flytte fullmakter og kompetanse til å fatte avgjørelser bort fra brukeren kunne være at tilsatte i publikumsfronten ble huggestabber for beslutninger fattet andre steder, at saksbehandlingsprosessen ble fragmentert med uklare grensesnitt mellom enheter med uklare ansvarsforhold -Aksepterte ikke påstanden om at små kontor ikke kunne opprettholde tjenestekvalitet nok til å håndtere nødvendige oppgaver og fatte vedtak.	-Hovedproblemet med spesialenhetene for trygdesiden var en frykt for at mange av medlemmene måtte lide for det grepet. Det var et faktum at det var flest av de gamle trygdemedlemmene som ville bli berørt ved etableringen av spesialenhetene ved at de måtte flytte på seg. Det var primært ulikt interessegrunnlag, og et forsvar for sine medlemmers interesser.	-En opplevd konsekvens var at enhetene internt i etaten hadde gjort seg utilgjengelige for hverandre -Manglende felles planverk for iverksetting førte til lite koordinering -Fremmhevet dialog, erfaringsutveksling og refleksjon, og større bevissthet om Nav som lærende organisasjon i større grad enn MBA som arena for strid og motstand	-Koordineringen av reformprosessen ble problematisk p.g.a. stort tempo og for omfattende prosjekter -Sentral organisering og protokollene bidro til ubalanse i hvilke oppgaver som fikk oppmerksomhet (makt), forsterket oppstyking og manglende samordning i etaten mellom enheter og styringslinjer -Protokollenes forhandlingskontekst ble ikke gjeldende som autoritativ fortolkningsramme. -Organisasjonsprinsippene for spesialisering og samordning var ikke robuste nok. Den konkrete oppstykingen av arbeidsprosessene var ikke mulig å se før de første kontorene var etablert. Fokuset på spesial- og forvaltningsenhetene i «baklandet» tok overhånd. -Avyo tolket dreiningen vekk fra en helhet som inkluderte ytelser med utgangspunkt i myndige kontor som et produkt av aktiv og strategisk styring, men innenfor en ramme som gjorde det politisk og organisatorisk mulig (og akseptabelt).

Tjenestemannsorganisasjonenes synspunkter var sprikende og avslørte sterke spenninger i synet på Nav som etat, de sentrale arbeidsmetodene og organiseringen av Nav. Forskjellene mellom de tidligere etatsforeningene var entydige, og etatstilhørigheten var viktigere enn organisasjonstilhørigheten i synet på Nav. De tidligere tjenestemannsorganisasjonene fra Trygdeetaten bidro til å vinne striden om stortingsvedtaket, men tapte på de arenaene hvor reformen skulle viderefortolkes og organiseringen av Nav-etaten skulle defineres. De tidligere tjenestemannsorganisasjonene fra Aetat var på sin side blant vinnerne av definisjonen av reformens retning og organiseringen av Nav i praksis da det kom til de første årene med iverksetting. Utviklingen gikk i følge sentrale tillitsvalgte i NTL Nav i retning av Rattsømodellen i form av den interne organiseringen og oppsplittingen, men også ved utskilling av blant annet helseforvaltningen (Helfo). Rendyrkingen av oppgaver fikk fullt gjennomslag gjennom spesialiseringen av forvaltningen. Dette var en tenkning og en praksis som ble hentet fra tidligere Aetat og som ble aktivt fremmet av aktører med sin bakgrunn fra denne etaten.²⁴

Forestillingen om «en dør» skulle imidlertid på ny settes på dagsorden, og få en forsterket politisk autorisering i forhold til Nav-reformens retning og organisatoriske hovedgrep i det som så ut til å bli en kontinuerlig politisk prosess.

Ytelser i en lokal kontekst – gjenoppdaging av et myndig Nav-kontor?

Perioden januar 2009 til januar 2010 bar på mange måter preg av et overordnet gjennombrudd for noen av de sentrale elementene i den reformmodellen (og reformtenkningen) enkelte av tjenestemannsorganisasjonene hadde argumentert for. Dette kom særlig til uttrykk i fire sammenhenger: Stortingsproposisjon 51, igangsettingen av en såkalt organisasjonsutviklingsprosess i Arbeids- og velferdsdirektoratet og NDU (Nav Drift og utvikling), en omfattende endringsprosess med utgangspunkt i oppgavedeling og grensesnitt på uføreområdet, og den åpne Nav-høringen i Stortinget i januar 2010.

Stortingsproposisjon 51²⁵

At det skulle komme en stortingsproposisjon om situasjonen i Nav-etaten våren 2009 var ikke allment kjent blant tjenestemannsorganisasjonene før relativt sent i prosessen. Et seminar på nyåret skulle egentlig ha fokusert på forhold ved Nav med bakgrunn i medbestemmelsesapparatet, men på grunn av mediesituasjonen og en stadig mer utbredt oppfatning av krise så ble en mulig stortingsproposisjon hovedtemaet. Det ble diskutert ulike tiltak som kunne settes i gang for å forbedre situasjonen, og blant disse et felles innspill til AID. Innspillene skulle ikke være offentlige, og det var lite eller ingen ting

²⁴ Ideen og etablert praksis rundt et skille mellom oppgaver knyttet til oppfølging av arbeidsledige og dagpengeutbetaling var allerede etablert og utbredt i det som var Aetat.

²⁵ Stortingsproposisjon 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten.

som ble skrevet ned på seminaret. Innspillene derfra ble aktivt brukt av Nav-ledelsen i forbindelse med egne innspill rettet mot utarbeidningen av stortingsproposisjonen i AID.

Tjenestemannsorganisasjonene i Nav fikk imidlertid ikke tilgang til denne utarbeidingsprosessen direkte. Et senere utkast ble bare presentert muntlig uten anledning til å se nærmere på dokumentet. Grunnen var i følge sentrale tillitsvalgte at det på tross av Nav-ledelsens påbud om lukkede diskusjoner på grunn av den politisk betente situasjonen rundt Nav, så hadde tidligere møter vært preget av lekkasjer i etterkant. Det var også flere tillitsvalgte som mente at de påstøtte lekkasjene fra møter ikke ble tatt nådig opp av ledelsen i Nav. Resultatet ble etter fleres oppfatning at dette var en mulighet for påvirkning som glapp fordi noen valgte å gå ut med informasjon.

Tjenestemannsorganisasjonene opplevde likevel å sette spor etter seg i den aktuelle prosessen. Det var imidlertid en kjensgjerning at NTL Nav produserte og leverte skriftlige notat i et omfang som ingen av de andre organisasjonene var i nærheten av. I prosessen forut for stortingsproposisjonen hadde flere av tjenestemannsorganisasjonene vært enige om at det var viktig å gå tilbake til de tidligere og reformbærende ideene om Nav-kontorets betydning og rolle. I MBA var holdningen at direktøren i Nav over tid og i møte med virkeligheten ute i etaten hadde signalisert større forståelse for betydningen av Nav-kontoret og forankringen disse måtte ha i de klassiske trygdeoppgavene. Ikke minst fikk gamle trygdeuttrykk som «rett ytelse til rett tid» sin renessanse. I desember året før (2008) hadde dessuten alle organisasjonene hatt møte med statsråden, statssekretæren og en byråsjef fra AID. Tema for diskusjonen var statusen for Nav og Nav-reformen. Selv om selve stortingsproposisjonen ble skrevet kort tid før den kom i mars 2009 oppfattet derfor flere av de sentrale tillitsvalgte i organisasjonene samhandlingen med ledelsen i Nav og politisk ledelse som tettere og mer positiv i denne prosessen enn i tidligere faser av reformen.

LO på sin side hadde mer direkte tilgang til politisk ledelse i AID, blant annet gjennom uformelle samtaler under veis i prosessen. Det var blant annet et møte på Arbeiderpartiets partikontor tidlig i prosessen som også lederen i NTL deltok på.

Resultatet ble St.prp. nr. 51. Flere sentrale aktører uttrykte at proposisjonen på ny åpnet for andre fortolkninger av hovedaksene for organiseringen av Nav-etaten. I dokumentets sammendrag ble det formulert på denne måten:

«Gjennomføringen av reformen har i all hovedsak gått etter plan, men valg av organisering, store omstillinger for de mange ansatte og nye oppgaver har hatt innvirkning på etatens driftssituasjon. Særlig gjennom 2008 og inn i 2009 har det vist seg at gjennomføringen av Nav-reformen har ført til at Arbeids- og velferdsetaten har fått for dårlig måloppnåelse på sentrale områder. Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer at utfordringer som har ligget i etableringen av forvaltningsenheter og utfordringer knyttet til oppstarten av Nav-kontorer har vært større en opprinnelig forventet. Etatens mangelfulle måloppnåelse er primært knyttet til følgende områder: Ytelsesbehandlingen, Tilgjengelighet, Mangelfull oppfølging av personer som mottar helserelevante ytelser»

Blant mange innspill og vurderinger er det fire som fokuseres på her: innspillene før stortingsproposisjonen fra NTL Nav og Avyo, og vurderingene fra Nav direktøren og LO etter at stortingsproposisjonen ble lagt fram.

NTL hadde pekt på at manglende bruk av felles planverk for iverksettingen førte til mange og lite koordinerte «reformer i reformen». Organisasjonen mente det var behov

for økt bevissthet og sterkere strukturelle føringer for å kunne legge til rette for utviklingen av Nav som en lærende organisasjon. Det var også usikker og manglende forståelse av roller, kompetanse, og samhandling i Nav-kontorene, i spesial- og forvaltningsenhetene, og mellom disse. Det var blitt rapportert om skjevfordeling av kompetanse og ressurser mellom de nye forvaltningsenhetene og lokalkontorene, men like viktig var opplevelsen av at disse enhetene hadde sett ut til å gjøre seg selv utilgjengelige for hverandre. Krav om at det kom på plass forpliktende rammer eller føringer i forhold til gjensidig tilgjengelighet og assistanse.

En hovedobservasjon fra Avyo var at mye tydet på at noe var gått i feil spor under etableringen og iverksettingen av Nav-kontorene. Et hovedproblem var det avviket som Avyo mente var oppstått mellom det tidlige målbildet av Nav-kontorene med et bredt sett av funksjoner, og det som ble gjennomført i praksis. Viktige forhold ved dette var at de ansatte ved Nav-kontorene ikke hadde fått god nok rolleforståelse, bevisste nok holdninger eller riktig kompetanse. Et annet meget viktig forhold var at de lokale Nav-kontorene ikke hadde fått de nødvendige fullmaktene til å realisere den tidlige målforståelsen innenfor de rammene og prosedyrene som ble iverksatt.

Avyo identifiserte det organisasjonen mente var sentrale problem- og løsningsdimensjoner: Nav-reformen hadde blant annet et lederproblem. Forståelsen for hva Nav-kontorene skulle være måtte først og fremst ligge hos lederne. Den manglende forståelsen var blant annet knyttet til ulike prosedyreproblemer, og spesielt gjaldt dette prosedyrer for samordning. Manglende kompetanse kunne avhjelpest ved å bygge kommunikasjonslinjer og rutiner mellom enhetene som var avhengig av hverandre. Det var et ressursproblem, og særlig ressurs- og kompetanseflyten mellom forvaltningsenheter og Nav-kontor. Løsningen var å endre retningen på ressurstilgangen fra spesial- og forvaltningsenheter til kontorene. Reformen måtte etter Avyo sin mening bryte med forestillingen om at alle ansatte skulle kunne alt. Det gjaldt særlig at ansatte skulle følge en generalistmodell. Det var viktig å gjenvinne aksept og handlingsrom for tidligere spesialkompetanse, og basere seg på teamarbeid lokalt. Medbestemmelse, kulturbygging og fagopplæring i blant annet IKT ble vurdert som sentrale betingelser for gjennomføring på alle nivå, også lokalt.

Et sentralt poeng i notatet var behovet for å skape det myndige Nav-kontor. Det var det vedtaket i Stortinget etter Avyo sin mening hadde lovet brukerne, myndighetene og de ansatte. Det var forvaltningen av tidligere trygdeoppgaver og vedtak knyttet til ytelser som i større grad kunne føres tilbake til Nav-kontorene. En viktig betingelse for å få til dette var å svekke den tidligere etatstilhørigheten, og styrke samordningsevne og vilje på sentrale nivå i etaten.

Nav-direktøren var av den oppfatning at det grunnleggende målbildet var det samme, men Nav hadde ikke lyktes med rett tjeneste til rett tid. For å få til dette måtte Nav få bedre skikk på ytelsesforvaltningen. Et hovedproblem var at fokuset på å bygge den nye forvaltningen hadde vært for stort i forhold til å opprettholde ytelsesforvaltningen. Det å opprettholde denne var i seg selv en krevende oppgave. Dette innebar at Nav fortsatt skulle jobbe mot reformmålet å få folk i arbeid, men måtte samtidig ha sterkt fokus på ytelser.

I tråd med stortingsproposisjonen fokuserte direktøren blant annet på at ressurser måtte omrokeres, saksbehandling spesialiseres, og at arbeidsdelingen mellom Nav-

kontorene og forvaltningsenhetene måtte tilpasses. Videre ble arbeidet med å skape myndige kontor og styrke kompetansen ved kontorene tolket som et sentralt ledd i arbeidet med å styrke ytelsesforvaltningen ved kontorene. Et viktig grep var strukturelle prosessforbedringer hvor en reversering av grensesnittet mellom lokale kontorer og forvaltningsenheter var en avgjørende faktor. Samtidig var det avgjørende at etaten i større grad klarte å etterleve sine egne grensesnitt. Etaten måtte i følge direktøren sette større fokus på dialog og samarbeid med Nav lokalt for å øke kompetanse og forståelse.

LO på sin side var fornøyd med tiltakene i proposisjonen, og mente den kunne skape etterlengtet arbeidsro i Nav. Det var viktig at AID nok en gang understreket at forvaltningsenhetene ikke var overordnet Nav-kontoret. LO støttet en gjennomgang av saksbehandlingsregler, beslutningsstrukturer og effektivering av vedtak. Det var dessuten nødvendig å endre praksis som åpenbart ikke fungerte for verken brukere eller ansatte. Denne endringen måtte imidlertid ikke rokke ved at vedtakene skulle fattes i førstelinjen i dialog med brukerne. En vedtaksmyndighet som andre aktører mente ikke var blitt en del av etablert praksis i ytre etat.

Organisasjonsutvikling på det sentrale nivået.

Storingsproposisjonen bidro til å åpne dagsorden, men det tok tid før det ble initiert interne prosesser i Nav rettet mot organiseringen av etaten. Det var fortsatt uenighet om reformens sentrale problemer og løsninger før man til slutt startet med et fokus på organiseringen av det sentrale nivået.

Det var mange, inkludert ledelsen i Nav som fokuserte på den generelle budsjettssituasjonen og ressurstilgangen som et hovedproblem for Nav. Et annet hovedproblem var etter ledelsen i Nav sin oppfatning manglende iverksetting av reformen. Forsøkene fra blant annet enkelte tjenestemannsorganisasjoner på å sette den interne organiseringen og grensesnittproblematikken på dagsorden hadde så langt blitt avvist av ledelsen i Nav. Våren 2009 var derfor reformen preget av en strid mellom to fortolkninger av hva som var hovedproblemet ved iverksettingen: menneskene eller organiseringen.

I en gjennomgang av status for reformen i mars 2009 pekte direktøren i Nav på mottaket av de organisatoriske løsningene og iverksettingen som problemet, og ikke selve organisasjonsprinsippene. Det var de ansattes fortolkning av prinsippene, og eierforhold til tidligere måter som var problemet. Andre i ledelsen hadde uttalt at det først og fremst var noe galt med de ansatte i organisasjonen, og ikke så mye selve organiseringen. Problemet var at de ansatte ikke ville følge det nye grensesnittet, og ikke ville følge nye arbeidsmetoder. De ansatte var ikke lojale mot det nye grensesnittet.

Tjenestemannsorganisasjonene på sin side fokuserte på selve organiseringen som hovedforklaringen på problemene. I tillegg til at definisjonkampen og fortolkningsprosessene omkring hva Nav skulle være i stor grad hadde foregått langs de sentrale prinsippene for organiseringen av Nav så kom nå de ansattes egne erfaringer inn som en viktig faktor. Flere av tjenestemannsorganisasjonenes erfarte praksis- og iverksettingsproblemer tilsa at problemene lå i forholdet mellom Nav- kontorene og forvaltningsenhetene.

Den erfarte problembeskrivelsen tok utgangspunkt i hovedbegrunnelsene bak de sentrale reformideene for grensesnittet, det vil si arbeidsdelingen og samordningen mellom lokale Nav-kontor og ulike forvaltningsenheter. Ved å flytte bestemte oppgaver, ressurser, stillinger og kompetanse fra førstelinjen til forvaltningsenheter var forventningen å få frigjort ressurser på Nav-kontorene til å vie nødvendig oppmerksomhet til oppfølging og veiledning av brukere for å få de i arbeid og aktivitet. I realiteten ble imidlertid mange kontorer preget av at ressurser, stillinger og kompetanse forsvant samtidig med at mange oppgaver ble værende igjen. Møte med brukeren var i seg selv arbeidsintensivt, og oppgavene ble mer omfattende fordi førstelinjen måtte tilfredsstillende økte dokumentasjonskrav fra forvaltningsenhetene. Hva som var bra nok saksbehandling i forvaltningsenhetene ble i stor grad overlatt til den enkelte saksbehandler, og samtidig ble trykket på korrekt saksbehandling større. Dette økte trykket kom ikke minst fra Riksrevisjonen. I følge sentrale tillitsvalgte opplevde Nav-kontorene både et kvantitativt press (fra brukere og restanseproblematikken), og et kvalitativt press (bl.a. fra saksbehandlere i forvaltningsenhetene og Riksrevisjonen) som resulterte i at oppfølgingsarbeidet ved det lokale Nav-kontoret ble skadelidende. Nav forsøkte å kompensere ved å tilføre midlertidige ressurser, men lyktes i følge de tillitsvalgte bare delvis med dette. Vurderingen våren 2009 var at grensesnittet bidro til å reproducere og konserverer problemene, inkludert restanseproblemene.

Mange sentrale tillitsvalgte oppfattet imidlertid at det utover våren 2009 tvang seg fram et behov for å gjøre noe med grensesnittet i den interne Nav-organisasjonen. Dette var en erkjennelse som også så ut til å gjøre seg gjeldende i den sentrale ledelsen i Nav. Det ville imidlertid være en tung prosess å få flyttet ansatte tilbake til kontorene, og ikke minst et prestisjenederlag å måtte reversere reformen. Nav ledelsen rettet derfor etter manges mening fokuset mot å restrukturere og gjennomføre en evaluerings- og omstillingsprosess i NDU og Direktoratet. Denne prosessen kom dessuten i gang både etter anbefalinger fra et konsulentfirma, og klare bestillinger fra direktøren i Nav. Tjenestemannsorganisasjonene oppfattet at Nav i og med dette var inne i en fase med tilpassninger og justeringer for å begrense de dysfunksjonelle sidene av reformen og organiseringen. Det ble forventet at restruktureringen ville forplante seg nedover i organisasjonen, og få stor betydning for grensesnittproblematikken. Det sentrale nivåets størrelse ville imidlertid kunne bli et problem i seg selv etter den første store reformen i reformen.

I august 2009 fikk alle tjenestemannsorganisasjonene oversendt et utkast til mandat som Arbeids- og velferdsdirektoratet foreløpig hadde utformet som grunnlag for den interne organisasjonsutviklingsprosessen i direktoratet og Nav Drift og utvikling (NDU).

Prosessene og mandatet var tidligere annonsert på møter i det sentrale medbestemmelsesapparatet (MBA), og direktoratet ønsket raske tilbakemeldinger. Begrunnelsen var at det ble oppfattet å være et stort press på den videre prosessen i saken. Tjenestemannsorganisasjonene ble oppfordret til å komme med konkrete endringsforslag og tillegg skrevet direkte inn i den eksisterende teksten i løpet av to døgn.

I dokumentet var det samsvaret mellom erfaringene med organiseringen av det sentrale nivået og en egen evaluering av NDU og samhandlingen mellom direktoratet og NDU som ble identifisert som en viktig drivkraft bak prosessen.

På et allmøte 16.oktober orienterte Nav-direktøren om prosessen. De sentrale prinsippene som skulle legges til grunn for ny organisering var mål- og resultatstyring, klarere resultatansvar, et spisset direktorat med blant annet fokus på fagdirektorsrollen overfor omverdenen samt etatsstyring og ledelse av ytre etat. I tillegg kom at operative enheter som IKT og fellestjenester/regnskap skulle etableres utenfor direktoratet. Det var også omtalt kriterier som skulle legges til grunn for forslag til løsninger. Det ble blant annet lagt vekt på økt kvalitet på leveransene til departement, på styringslinjene i Nav, og på brukerne. Det skulle også legges til rette for en styrking av etatens førstelinje, og at koordinerings- og beslutningskraften til et nytt direktorat skulle styrkes.

Den gjennomgående dimensjonen i de problemstillingene som ble diskutert var i følge direktøren i Nav grensesnittet mellom ulike deler og nivå i organisasjonen. Basert på de aktuelle føringene i prosessen var det blant annet oppgavesammensetningen i ny sentral organisasjon, inkludert vurdering av oppgaveoverføring til styringslinjene og til ytre etat, som man særlig fokuserte på.

I den påfølgende prosessen fikk tjenestemannsorganisasjonene åtte representanter i de ulike arbeidsgruppene som skulle følge opp reformen i reformen. Hvem som skulle være hvor og hvilke personer som ble brukt var opp til tjenestemannsorganisasjonene selv.

Endring av oppgavedeling og grensesnitt

I september 2009 ble tjenestemannsorganisasjonene oppmerksomme på at det foregikk en høring angående mer effektiv saksbehandling for hele uføreforvaltningen. På et møte i det sentrale MBA ble Nav- ledelsen kritisert for ikke å involvere organisasjonene i høringen, og organisasjonene stilte krav om å bli satt på listen over høringsinstanser. Kravet ble umiddelbart etterkommet. I høringen inngikk to dokumenter som begge fokuserte på spesialiserings- og samordningsdimensjonene i Nav. Særlig på forholdet mellom lokale Nav-kontor og forvaltningsenhetene og mellom forvaltningsenhetene og spesialenhetene. Det var uføreområdet i Nav som ble problematisert, men drøftingene hadde generelle implikasjoner.²⁶

Beskrivelsene i notatene anerkjente og befestet andre aktørers problematisering og kritikk av reformens utviklingsretning og organiseringen av Nav. Det som ikke fungerte etter forutsetningene var grensesnittene mellom Nav lokalt og forvaltningsenhet, og mellom forvaltningsenhet og pensjonsenhet i form av en lang behandlingsskjede fra en sak kom inn i etaten til den eventuelt kom til utbetaling. Generelt var lang saksbehandlingstid, mye dobbeltarbeid, mange og problematiske grensesnitt mellom enheter, utfordringer som måtte løses både på kort og lang sikt.

Konkret var det forvaltningsenhetenes enerådende vedtaksfullmakt, og det lokale Nav-kontorets ufullstendige kompetanseoppbygging og kvalitetssikring på uføreområdet

²⁶ Begge notatene hadde overskriften «Effekt 09 – Uføreområdet – endringer i oppgavedeling og grensesnitt». Det ene notatet hadde hovedfokus på forholdet mellom Nav-kontor og forvaltning fylke, og deling av ansvar og oppgaver mellom NAV lokalt (med ansvar for de medisinske vurderingene) og forvaltningsenhet (med ansvar for medlemskap, beregning og vedtak). Det andre notatet omhandlet utfordringene ved at det var mange ledd i kjeden fra en sak kom inn i etaten til den eventuelt kom til utbetaling.

som utgjorde noe av grunnproblemet. Løsningen var å reetablere, og sikre, at de lokale kontorene ble myndige Nav-kontor gjennom tildeling av egen vedtaksfullmakt. I tillegg til en fullmaktsforankret beslutterolle lokalt skulle det etableres en dedikert beslutterfunksjon i fylkeslinjen for å kvalitetssikre beslutningsprosessen.

Et annet moment i notatene var at forvaltningsenhetene mer generelt skulle få redusert sine funksjoner og oppgaveporteføljer betraktelig. Nav sin organisasjonsmodell ble bygget på en forutsetning om at oppgaver som ikke krevde brukernærhet ble samlet i en egen styringslinje, Spesialenhetslinjen. På bakgrunn av forhold som kompetanse og restansesituasjonen ble det likevel besluttet å legge forvaltningsenhetene på trygdesiden i fylkeslinjen, og på høsten 2008 ble også forvaltningsenhetene på arbeidssiden flyttet til fylkeslinjen. Dette kom i tillegg til den grunnleggende forestillingen som preget fortolkningen av reformen fra ledelsen sin side at saksbehandlingen i etaten ville bli mer effektiv ved å flytte oppgaver fra de lokale kontorene til forvaltningsenhet i den hensikt å rydde plass til arbeidsfokus lokalt. Ytelsesforvaltningens tyngdepunkt ble dermed plassert i den ytre forvaltningens bakre ledd.

Opprettelsen av Forvaltning trygd og overføring av Forvaltning arbeid medførte at fylkeslinjen fikk et ytterligere stort kontrollspenn i sin oppgaveportefølje. Dette ga en del utfordringer som resulterte i mindre god måloppnåelse på flere av Nav sine hovedmål. Dette gjaldt for eksempel flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad og en helhetlig og effektiv ytelsesforvaltning. I notatene som lå til grunn før høringsrunden var en sentral løsning på dette problemet å overføre de oppgavene som ble utført i forvaltningsenhetene til en pensjonsenhet i spesialenhetslinjen.

NTL Nav uttrykte at de ønsket å være en pådriver i de ulike prosessene i utviklingen av Nav, og at de så det som svært viktig å være med i disse endringsprosessene fra starten av. Tilbakemeldingene intern i NTL Nav viste at synspunktene fulgte etter hvor i organisasjonens man var plassert. Dette gjaldt også forholdet mellom lokalt nivå og forvaltningsenhet, og forvaltningsenhet og spesialenhet. De ulike delene av organisasjonen så ut til å ha fått et eierforhold til ulike fortolkninger og hovedretninger for reformen og organiseringen av Nav. I sin konklusjon uttrykte imidlertid NTL Nav at de støttet forslaget om å redusere antall nivå i saksbehandlingen på uføreområdet (fra 4 til 3), at ansvaret for uføreytelser skulle fordeles mellom Nav lokalt og Nav forvaltning uten å gå veien om Nav Pensjon (spesialenhet). Grensesnittet mellom de to nivåene måtte imidlertid redefineres. Nav lokalt måtte bli en myndig førstelinje, og den primære beslutterrollen måtte derfor ligge på dette nivået. NTL Nav støttet ikke forslaget om å etablere en egen beslutterenhet i fylkesleddet, men sakene skulle sluttbehandles i forvaltning før de ble overført direkte til utbetaling (Nav Pensjon Harstad).

Nav – høring i Stortinget

Den fjerde sammenhengen hvor gjenoppdagingen av multifunksjonelle og myndige Nav-kontor ble sentralt var i den åpne høringen om Nav med utgangspunkt i Riksrevisjonens rapport fra oktober 2009.²⁷ Fortolkningen av Nav -reformen, Nav-

²⁷ Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité avholdt 15. januar 2010 en åpen kontrollhøring om Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008.

etatens organisering, og reformens foreløpige retning var igjen tilbake på Stortinget. I tillegg ble også graden av måloppnåelse et tema for høringen. De sentrale tjenestemannsorganisasjonene i Nav utgjorde 4 av 6 interesseorganisasjoner som var representert i høringen.²⁸ For tjenestemannsorganisasjonene var dette en viktig mulighet for å delta og bli hørt som de benyttet seg av.

Utgangspunktet lå i Riksrevisjonens egne analyser og vurderinger av Nav-etatens problemer og utfordringer sett i lys av at Nav-reformen fortsatt var en pågående prosess. Riksrevisjonen var kritisk til at Arbeids- og velferdsetaten gjennom flere år hadde nedprioritert arbeidet med å sikre en tilfredsstillende etterlevelse av internkontrollen i ytelsesforvaltningen. De var også betenkt over faren for at forventningene ikke skulle kunne innfris. Riksrevisjonen formulerte et entydig krav om at de forventningene som ble stilt fra Stortingets side ved beslutning om reformen, måtte man begynne å innfri også innenfor reformperioden. Riksrevisjonen så dessuten alvorlig på at Stortingets forutsetning om å opprettholde løpende tjenesteproduksjon på et tilfredsstillende nivå, ikke ble oppnådd i 2008. Riksrevisjonen så i følge rapporten positivt på tiltakene som Nav hadde igangsatt for å møte kritikken om manglende internkontroll, men var bekymret for etatens gjennomføringsevne tatt i betraktning det store endringstrykket. Etter Riksrevisjonens vurdering var det spesielt viktig at departementet i sin oppfølging og styringsdialog var tydelige på hvilke prioriteringer som skulle gjøres i det videre arbeidet.

I tillegg til klarere prioriteringer og måloppfatninger for å håndtere strategiske valg knyttet til dilemmaer ulike prioriteringer ville gi, formulerte Riksrevisjonen tre kritiske faktorer som hadde gitt mangelfull tilrettelegging for gjennomføring av Nav-reformen. Dette var 1) utvikling av IKT-systemer, 2) etablering av forvaltningsenheter, og 3) kompetanseheving. Etableringen av forvaltningsenhetene var den faktoren som i særdeleshet ble fulgt opp i den åpne høringen.

Dette gjaldt også for tjenestemannsorganisasjonenes del. Mest eksplisitt var NTL og NTL Nav. Nestlederen i NTL, Anita K. Solhaug, uttrykte helt innledningsvis at de ønsket å fokusere på arbeidsdelingen mellom de lokale Nav-kontorene og forvaltningsenhetene. Etter NTLs mening hadde ikke de lokale Nav-kontorene fått den rollen de var tiltenkt ved innføringen av reformen, samtidig som omfanget, mengde og kompleksitet etter organisasjonens oppfatning ble undervurdert av politikerne. Ved opprettelsen av forvaltningsenhetene ble det dessuten flyttet kompetanse og funksjoner fra de lokale Nav-kontorene og over til forvaltningen. Noe som etter NTL sin vurdering medførte en rekke problemer, blant annet at det ble vanskelig å identifisere hvor i organisasjonen kompetansen fantes for å løse saker. Lederen i NTL Nav, Jarle Berge, framførte også en relativt spesifikk problembeskrivelse:

«Det er eit problem at Nav-kontoret pr. i dag framstår som eit kontor som ikkje har den nødvendige kompetansen – og den nødvendige breiddekompetansen – på alle dei fagfelte der Nav skal betene brukarane. (..) Kompetansen er i stor grad flytta til forvaltningseiningane i baklandet, og dei er i større eller mindre grad tilgjengelege. (..) Så me lyt sjå på arbeidsfordelinga mellom Nav-kontor og forvaltning» (Innst.143 S [2009–2010], s.14).

²⁸ NTL og NTL Nav, YS gjennom Avvo, Akademikerne gjennom Akademikerne i Nav, og Unio.

Avyo var også opptatt av dette. De problematiserte og ville se nærmere på grensesnittet mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene, og i forhold til de andre spesialenhetene. I tillegg fokuserte Avyo på den anstrengte ressursituasjonen, og understreket behovet for å budsjettere langsiktig og forutsigbart. Ved siden av å vurdere reformen som svært krevende var det i tillegg til nevnte problemer særlig toløpsmodellen – stat og kommune – at Avyo oppfattet som et overordnet problem. To rapporteringsveier, todelt ledelse i de største byene, og til dels ulikt lovverk var et problematisk utgangspunkt for å skape en etat med felles kultur der brukerne ikke skulle merke at det var to eiere.

Akademikerne i Nav uttrykte bekymring for reformen. Dette ble knyttet til antallet reformer i reformen og fare for reformslitasje, det kapasitets- og kompetanseproblem som Nav-kontorene både opplevde og ville få erfare mere av etter som flere av reformene skulle iverksettes, og at de lokale kontorene stadig var det sentrale møtepunktet med brukeren. Akademikerne knyttet dessuten kompetanseproblemet til organiseringen av Nav:

«Det har vært en flukt (av jurister) fra førstelinjen til forvaltningsenhetene. Det taper helt klart førstelinjen for nødvendig kompetanse, og det kan tenkes å være et rettssikkerhetsproblem for brukerne» (Innst.143 S [2009–2010], s.14).

Unio fulgte opp med fokus på det de oppfattet var manglende kompetanseoppbygging, og uttrykte at forståelse for kompleksiteten i reformen og bredt sammensatt kompetanse på Nav-kontorene var sentrale betingelser for å lykkes.

Det var organiseringen av Nav-etaten, og forholdet mellom de lokale Nav-kontorene og forvaltningsenhetene, som også var blant de sentrale temaene i komiteens merknader. Komiteen viste til at forholdet og arbeidsdelingen mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene var et gjennomgående tema under høringen, og forutsatte at departementet vurderte endringer av grensesnittet. I tillegg mente komiteen at det var helt avgjørende for å få tilstrekkelig tiltro til Arbeids- og velferdsforvaltningen at arbeidsdelingen og samhandlingen mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene ble gjennomgått, særlig med tanke på kompetanse og myndighet i Nav-kontorene som støttet opp under målene med reformen. Komiteen bekreftet og forsterket også tidligere vedtak og syn på organiseringen av Nav gjennom sin egen problemforståelse og fortolkning:

«Komiteen vil understreke at det har vært en forutsetning for reformen at lokalkontorene skulle gi én dør inn til alle tjenester og at saksbehandlingstiden skulle reduseres (Komiteen er derfor fornøyd med at statsråd Hanne Bjurstrøm under høringen gjorde det klart at hun vil ta initiativ til en grundig analyse av dagens grensesnitt og arbeidsdeling mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene for å se om den er optimal i forhold til reformens intensjon)» (Innst.143 S [2009–2010], s.9).

I sum fikk altså forestillingen om «en dør» til et myndig Nav-kontor bred støtte i høringen. Organiseringen av Nav ble ut fra tjenestemannsorganisasjonenes egen vurdering, gjennom den politiske behandlingen i komiteen, og den faglige kontrollvirksomheten Riksrevisjonen utøvde, fortolket som løsningen som ble problemet. Det var også større samsvar i argumentasjon mellom de ulike

tjenestemannsorganisasjonene, og dermed mer omfattende press på organiseringen av Nav som et problem med fokus på kontorenes rolle i forhold til forvaltningsenhetene.

I denne empiriske delen har fokuset vært rettet mot de fire sentrale sammenhengene for meningskaping, fortolkning og definering av Nav-reformen som har vist seg avgjørende for reformens videre retning og etatens organisering. Det vil si Stortingsproposisjon 51, igangsettingen av en utviklingsprosess i Arbeids- og velferdsdirektoratet og NDU (Nav Drift og utvikling), en omfattende endringsprosess med utgangspunkt i oppgavedeling og grensesnitt på uføreområdet, og til slutt den åpne Nav-høringen i Stortinget i januar 2010. I striden om fortolkningen og defineringen av Nav-etaten dannet disse fire sammenhengene sentrale omdreiningspunkt for utviklingen. Både eksternt og internt kom det nye vurderinger og initiativ i samsvar med det enkelte av tjenestemannsorganisasjonene hadde argumentert for over lengre tid. Iverksettingen av reformprosessen bar i denne fasen preg av et gjennombrudd for fortolkninger og dreiningsmarkører vekk fra et ensidig fokus på forvaltning til et større fokus på «en dør» med myndige og multifunksjonelle lokale kontorer. Reformen var nå tilbake i den politiske støpeskjeen med reautorisering av nettopp den ene døren som resultat. I tillegg skulle Nav sin organisasjon og virkemåte gis en faglig forankring og forståelse i form av et ekspertutvalg.

Diskusjon

I denne delen er hensikten å gjennomføre en analyse som eksplisitt tar utgangspunkt i de tre teoretiske perspektivene for å diskutere og forklare hva som har skjedd i Nav-reformen. Det gjennomgående fokuset er selvsagt tjenestemannsorganisasjonenes rolle i organiseringen av Nav-etaten. Som lovet i introduksjonen vil diskusjonen om deltakelse tas opp mot slutten av denne delen.

En gjensnitt til perspektivene.

Store reformer og sammenslåinger er i sin natur i stor grad en kombinasjon av hierarkisk kontroll og forhandlinger. Det er derfor ingen stor overraskelse at forløpet og utfallet er preget av disse kjennetegnene. Når det gjelder betydningen av forhandlinger er dette i tråd med funn i tidligere forskning, både for sammenslåinger generelt (Egeberg 1989) og Nav spesielt (Christensen, Askim, Fimreite, Læg Reid 2008; Jacobsen 2009). Gamle konfliktmønstre reproduseres, nye skapes i møte mellom ulike interesser og organisasjoner, og det blir høyt konfliktnivå fordi tidligere autonome aktører befinner seg i en situasjon hvor de må jobbe sammen innenfor rammene av en ny etat. Motsetninger og likheter ligger også til grunn for den definisjonsstrid og de fortolkningsmuligheter som oppstod rundt organiseringen av Nav. Dette foregikk dessuten innenfor en kontekst hvor det var tre autoritative arenaer; en politisk, en administrativ og en forhandlingsarena som til tider hadde ulike og konkurrerende fortolkninger av hvordan Nav skulle organiseres.

I tråd med et *hierarkisk instrumentelt perspektiv* var Nav-reformen preget av maktutøvelse og styring fra toppen i betydningen politisk ledelse i AID, og ledelsen i

Nav. Det var aktiv politisk styring i samspill med en aktiv, topptung og prosjektbasert styring fra Nav ledelsens side, som til dels også foregikk i lukkede prosesser.

I samråd med den politiske ledelsen i AID holdt ledelsen i Nav et sterkt fokus på Nav-reformen som en strukturreform, og nedtonet i oppstartsfasen Nav-reformen som en kultur- og kompetansereform (Jacobsen 2009). Nav-etatens formelle struktur og styringslinjer, og organiseringen av selve reformprosessen ble oppfattet som de sentrale virkemidlene og ble gjenstand for omfattende oppmerksomhet og analyse. Reformen fikk også omfattende politisk oppmerksomhet over tid, både fra Regjering og Storting, og den politiske ledelsen i AID fulgte prosessen tett. Dette ga de ansvarlige stor støtte og styringskapasitet, men det politiske fokuset og den stadige politiseringen førte til spenninger og uklarheter mellom ulike arenaer. Det var altså aktiv styring i ulike retninger med vektlegging av ulike aspekter ved reformen. Det politiske grundokumentet hadde vektlagt at velferdsforvaltningens samlede verktøykasse kunne brukes i førstelinjetjenesten. Kontoret skulle være multifunksjonelt, og være satt i stand til å sørge for all koordinering som var nødvendig. Kontoret ble framstilt som kraftsentrumet i den nye etaten. Dette stod etter relativt kort tid i motsetning til de beslutningene som Nav-ledelsen fikk gehør for i den politiske ledelsen i AID.

Den politiske og administrative ledelsens regulering av prosessen førte også til begrensninger for tjenestemannsorganisasjonene. Den politiske ledelsen kunne organisere beslutningsprosessene gjennom formelt styrt deltakelse og innvirkning, eller en mer åpen og mer politisk orientert samhandling med eksterne aktører. Hvilke reguleringsmåter som ble benyttet fikk da betydning for hvilke prosedyreregler og roller som ble gyldige og akseptable i prosessen.

Generelt var Nav-interimfasen sterkt politisk styrt. Mange av de tillitsvalgte hadde en avmaktfølelse fordi departementet (AID) var veldig tett på prosessen og besluttet konsekvent hva som var politiske og administrative spørsmål, og dermed hva som var et forhandlingsspørsmål etter hovedavtalen. En lukket og gjennomgående departementstyrt prosess begrenset retten til deltakelse, og innebar at andre problemdefinisjoner og løsningsforslag falt ut. Den administrative ledelsen fikk styrket sin styringskapasitet gjennom å overbringe saker til politiske vedtak. På denne måten fikk ledelsen kontroll på motstand og graden av medbestemmelse. Innenfor disse rammene jobbet de tillitsvalgte ut fra de ressurser, kapasitet, og arbeidsmåter de rådde over og hadde tradisjon for å bruke.

Selv om forhandlingsarenaen var viktig for hvordan Nav ble organisert var det mange saker fra ledelsen i Nav som ikke ble gjenstand for reelle forhandlinger. Resultatene av de sentrale forhandlingene ble dessuten tvetydige og fortolkningsorienterte, og ga ledelsen store styringsmuligheter som de benyttet.

Tidlig i reformprosessen var mye av handlingsrommet for ledelsen i Nav (interim) knyttet til svært høyt tempo og et stort antall prosjekter. Det utgjorde neppe optimale styringsbetingelser for noen av de sentrale aktørene i ledergruppen, men at for eksempel aktører som tjenestemannsorganisasjonene i så stor grad opplevde mulighetene for deltakelse, oppmerksomhet og tid som knappe ressurser var med på å styrke disse betingelsene. Det anspente forholdet mellom tjenestemannsorganisasjonene fra de gamle etatene ga også ledelsen i Nav lettere styringsmuligheter fordi reformen var uten

en klar og robust opposisjon og motstand som var felles for tjenestemannsorganisasjonene.

Nav-direktøren var dessuten meget sentral i utformingen og formidlingen av ledelsens syn på reformens innhold og retning. På tross av både høye styringsambisjoner og stor styringskapasitet var det imidlertid ikke kontroll og styring som kjennetegner og forklarer viktige sider ved organiseringen av Nav-etaten og reformens utvikling og retning.

I lys av et *forhandlingsbasert instrumentelt perspektiv*, og de innledende kommentarene til betydningen av forhandlinger i reformer mer generelt, vil det neppe være noen overraskelse å fremheve at forhandlinger var en sentral beslutningsarena i Nav-reformen. Det var særlig i forhandlingsprotokollene at de mest synlige sporene etter tjenestemannsorganisasjonenes aktiviteter og synspunkter nedfelte seg. Dette var særlig synlig i arbeidet med organiseringen av Nav og spørsmålene om etableringen av spesialenheter og plasseringen av ansatte. Disse områdene nedfelte seg i ulike protokoller, og tjenestemannsorganisasjonene bidro aktivt til å utforme utfallet av prosessen gjennom formell deltakelse, men også gjennom utstrakt samarbeid organisasjonene i mellom, egne initiativ og definisjon av hva det var mulig å gjøre.

Tjenestemannsorganisasjonene var samtidig fundamentalt uenige om hvordan Nav-etaten skulle organiseres, og særlig hvordan etatens behov for spesialisering og samordning skulle håndteres gjennom innholdet i lokale Nav-kontor og bruken av forvaltnings- og spesialenheter. Gjennom utstrakt samarbeid i mange viktige saker og forhandlinger klarte likevel organisasjonene og dra i samme retning, og på denne måten også trosse de begrensede mulighetene de oppfattet at medbestemmelsesapparatet hadde i Nav-reformen.

Samarbeidet og alliansen mellom tjenestemannsorganisasjonene var i stor grad knyttet til saker hvor et felles utgangspunkt var identiteten som part, og de mulighetene som ble gitt gjennom etablerte prosedyrer for forhandlinger. Det var imidlertid avgjørende at noen av organisasjonene hadde en mer politisk orientert selvoppfatning, og ressurser til å følge opp enkeltsaker. NTL organisasjonene var særlig sentrale i dette, og ved å agere som proaktive politiske aktører var det visse saker som fikk det politiske trykket som var nødvendig for å oppnå det ønskede utfallet. Prosessen som ledet til omplassering og innplassering av de ansatte var blant de som var preget av både felles initiativ og samarbeid, og enkeltorganisasjoners politisk orienterte arbeid.

Samarbeidet og enigheten hadde imidlertid sine klare grenser, og det oppstod intense konflikter omkring hvordan forhandlingsprotokollene om organiseringen av Nav skulle fortolkes så fort de var utenfor selve forhandlingskonteksten. Til en viss grad mellom organisasjonene, men særlig mellom de organisasjonene som hadde medlemmer fra den gamle trygdeetaten og ledelsen i Nav. Protokollene for den sentrale organiseringen (direktoratet og NDU) var de mest konkrete og klare, mens protokollene for fylkeslinjen (forvaltnings- og spesialenheter) oppfattet mange som uklare og tvetydige. Denne tvetydigheten, og variasjonen i ulike aktørers vurderinger og oppfølging av de to kjernedimensjonene Nav-kontor og forvaltnings- og spesialenheter, dannet et sentralt spenningsfelt i hele Nav-organisasjonen fra og med den konkrete etableringen av etatens ulike enheter startet.

I tjenestemannsorganisasjonene var det etatsskillet som avgjorde posisjonen i konflikten, men det var særlig i NTL at motsetningene var åpenbare i synet på organiseringen av Nav. Forholdet mellom NTL organisasjonene og internt i NTL var preget av til dels sterk strid og interessemotsetninger. Felles for hver side i konflikten var at de var forankret i ulike institusjonelle identiteter og syn på velferdstjenestenes organisatoriske uttrykk og plassering.

Sammenslåingen av de to tidligere etatsforeningene i NTL medført at motstandsyttringene fra trygdesiden ble tonet ned. NTL Nav fokuserte i større grad på å beskrive, analysere og konstaterte problemer og dilemmaer, men uten at diskusjonen og løsningene ble en argumentasjon for omkamp. Strukturelle spenninger måtte finne prosedyremessige løsninger, slik at praksis skulle formes av organisasjonen og ikke motsatt. Hva slags formell organisasjon det var snakk om måtte imidlertid erfares, fortolkes, formidles og læres. Uenigheten mellom lederen i NTL og lederen i NTL Nav førte til at handlingsrom og autonomi internt i NTL Nav mellom leder og styre ble synliggjort og klarere definert, og ikke minst ble makt og kompetanseforhold mellom de to nivåene testet og identifisert.

Innebygde motsetninger og spenninger fra tidligere faser i reformprosessen knyttet til organisatoriske hoveddimensjoner for å oppnå reformens sentrale mål, og egenskaper ved forhandlingsprosessen som skulle operasjonalisere disse dimensjonene videre, bidro til å opprettholde stor grad av uklarhet og tvetydighet i iverksettingen. Dette førte til en uavbrutt definisjonskamp om hvordan Nav skulle organiseres, hvilke prinsipper for spesialisering og samordning som var i tråd med reformens intensjoner, og utviklingsretningen for reformen i sin helhet.

Protokollene bidro til å formalisere det organisatoriske rammeverket for Nav, men var preget av to sentrale begrensninger. Prosessen var preget av parallelle beslutningsarenaer, og det ble stort rom for fortolkninger og definisjonskamp. Dessuten fikk ikke medbestemmelsesapparatet den koordinerende rolle og den forankrings og «oversetterrolle» som ofte er en avgjørende betingelse for forståelse, aksept, gjennomføring og suksess. Dette var en begrensende egenskap ved reformen som hadde vist seg å være en konstant faktor (jf. Jacobsen 2009).

Protokollene var rammevedtak for Nav sin formelle organisasjon og sentrale styringslinjer. Det sentrale nivået endte opp med å skille mellom de tidligere etatenes hovedoppgaver, arbeid og ytelser. Den første forutsetningen for evne til samordning ble av mange dermed oppfattet som brutt. Allerede fra starten la Nav-interim vekt på en klar arbeidsdeling mellom Nav-kontorene og forvaltnings(spesial)enhetene. Førstelinja skulle dreie seg om individuell oppfølging og veiledning, og forvaltningsenhetene skulle fokusere på oppgaver og vedtak som ikke betinget brukernærhet men i større grad likebehandling og rettssikkerhet. Forutsetningen var at prioriteringene av bestemte oppgaver i førstelinjen ville frigjøre ressurser, og at samhandlingen mellom nivåene ville gjøre denne prioriteringen mulig.

Det skulle imidlertid fort vise seg at spørsmålet om grenseflaten mellom Nav-kontorene og spesialenhetene ikke var avklart i noen entydig retning på bakgrunn av de fremforhandlede protokollene. Protokollene var rammevedtak som måtte fortolkes og defineres videre.

Organiseringen slik den ble designet og definert fram av ledelsen i Nav, med utgangspunkt i mange konsulentdrevne innholdsprosesser, viste seg å forsterke innebygde spenninger og motsetninger. I forlengelsen av dette ble visse hensyn, oppgaver og funksjoner prioriterte framfor andre. Organiseringen av reformen og gjennomføringen understreket og forsterket dette. Protokollene muliggjorde, understreket, og forsterket oppsplittingen. Ulike protokoller med eierskap i ulike interessefelleskap i organisasjonen bidro dermed til å begrense mulighetene for samordning og helhet.

Protokollenes rammeorienterte karakter, begrensningene i MBA for å følge opp de tidligere avtalte prinsippene, ulik forståelse og fortolkning av disse prinsippene mellom partene (også tjenestemannsorganisasjonene), tiltagende overensstemmelse mellom Nav og politiske ledelse i AID, og dermed tiltagende «forskyvninger» i autoritative fortolkninger førte til større vekt på å rydde Nav-kontorene for autonom myndighet og ytelsesforvaltning, og plassere dette i forvaltningsenheter. De sentrale reformagentene lyktes med å holde fokuset på arbeidslinja, men på beskostning av et multifunksjonelt kontor, og med større fokus på et sterkt og myndiggjort bakland med forvaltnings(spesial)enheter.

Et vesentlig tema i denne definisjonskampen var dessuten påstandene om at iverksettingen av reformen representerte et avvik i forhold til intensjonene i stortingsvedtaket. Dette var påstander som særlig ble fremmet av NTL tygd på et tidlig stadie, og senere fra den sentrale lederen for hele NTL. Det er imidlertid viktig å få fram at lederen i NTL og det tidligere NTL trygd ikke var alene om å påpeke oppfatningene av avvik mellom politiske intensjoner og praksis i reformen. Avoy både understreket og bekreftet, også i sitt innspill til Nav forut for stortingsproposisjonen, at den retningen reformen hadde tatt ikke var i samsvar med stortingets vedtak og bestilling. Dette var en forståelse av reformen som levde og blomstret, og som ble foret og opprettholdt av flere aktører, men med ulike begrunnelser. Det var politisk-ideologiske, juridisk-prinsipielle, men kanskje først og fremst en felles praktisk-institusjonell erfaring og forståelse av arbeidsoppgaver og arbeidsprosesser dypt forankret i en verdiorientert selvoppfatning som velferdsstatens sisteskanse. En selvoppfatning de ikke delte med Aetat. Velferdsstaten var ikke denne etatens fortolkningsramme, men var i større grad knyttet til forvaltningsbedriftens selvforståelse og markedsorientering.

I sum var det i to sett av roller som tjenestemannsorganisasjonene realiserte sine strategisk-instrumentelle potensial. For det første i rollen som *forhandlende part* med klare interesser. I denne rollen var tjenestemannsorganisasjonene totalt sett synlige og betydningsfulle i spørsmålet om organiseringen av Nav. Organisasjonenes rolle var avgjørende i å etablere de nødvendige rammene for organisasjonen, og mest konkret uttrykt i de sentrale protokollene. Tre typer av forutsetninger skapte imidlertid noe variasjon mellom tjenestemannsorganisasjonene:

1. Varierende kapasitet og mulighet i prosessforløpet over tid. Utenom de store forhandlingssituasjonene for organiseringen av Nav var medbestemmelse mer en formell rettighet enn reell tilgang og mulighet.
2. Strategiske allianser mellom tjenestemannsorganisasjonene og strategisk bruk av kapasitet var avgjørende viktig for omfang, gjennomslag og synlighet fra tjenestemannsorganisasjonenes side.

3. Partsidentiteten var for noen organisasjoner et hinder for å søke nødvendige politiske allianser og eksternt interessearbeid, som var avgjørende viktig for å skape den politiske forståelse og fortolkningskontekst som var nødvendig i den kontinuerlig pågående definisjonskampen.

For det andre i rollen som *reformstrateg* og *lojal reformkritiker*. Ulikt syn på reformen og organiseringen av Nav gjorde tjenestemannsorganisasjonene til konstante uromomenter. Uroen skapte splid og spenninger mellom og internt i tjenestemannsorganisasjonene, og mellom ulike nivå i organisasjonene de var en del av. Samtidig var det enkelte av tjenestemannsorganisasjonene, særlig NTL forbundene og Avyo, som bidro til at definisjonskampen og kritikken stadig fikk påfyll av substans, vinklinger og erfaringer med iverksettingen. Definisjonskampen synliggjorde også betydningen av å være en politisk aktør i politiske prosesser, og ikke minst faglig-politiske prosesser. Dette var en selvoppfatning og type arenaer som NTL forbundene var tilnærmet alene om å aktivisere og delta på.

En konfliktdimensjon som var synlig både internt i NTL, men også i de andre tjenestemannsorganisasjonene var hvilken fortolkning av Nav-reformen som var den mest riktige og politisk autoriserte. Var det den som trygdesiden var forkjemper for med fokus på en dør og et myndig Nav-kontor, eller var det den som aetatsiden var forkjemper for med fokus på arbeidsfokuserte kontorer og oppgavebrede forvaltningsenheter. En senere variant av denne konflikten kom opp våren 2009 i striden om hvor problemet med Nav var plassert, i organiseringen eller i hodet på de ansatte. Utgangspunktet var en diskusjon av reformen i praksis og kritikken av avvikene fra målene for reformen, og hvem som hadde skylden – de ansatte med «gamle måter i hodet» eller organiseringen som reproduiserte problemene? Tjenestemannsorganisasjonene hadde ulike oppfatninger og interesser knyttet til organiseringen av Nav, men de hadde felles oppfatninger av problemene som strukturgitte. Dette kom kraftig og entydig til uttrykk senest i den åpne høringen i Stortinget (Kontroll- og konstitusjonskomiteen), der organiseringen av forholdet mellom Nav-kontorene og spesial- og forvaltningsenhetene og de kompetanseproblemene det ga var i det absolutte fokus. Nav-ledelsen derimot fokuserte på at menneskene i organisasjonen var problemet. De ansatte var etter deres oppfatning preget av gamle måter, og problemet var at organisasjonsmodellen ikke var iverksatt etter intensjonen. På den ene side var dette en strid om ansvarsplassering internt, en versjon av organisasjon uten menneske og menneske uten organisasjon i synet på hva som er problemer og løsninger. På den andre siden var det også en strid om hva politikerne egentlig hadde bestilt, og hva som eventuelt kunne oppfattes å være avvik i forhold til de politiske mål og føringer som stortinget hadde vedtatt. Det kunne vel også til dels oppfattes som en kompetansestrid mellom storting og regjering. Hvem skulle kunne legge føringer på organiseringen av Nav som egentlig er regjeringens bord.

I lys av et *institusjonelt perspektiv* hvor reformen utformes og blir gjenstand for fortolkning og meningsskaping, rettes fokuset nettopp på tjenestemannsorganisasjonenes rolle som fortolkere og meningsskapere i en stivhengighetskapende prosess. Nav som organisasjon etableres og formes ikke i en kortvarig og entydig situasjon, men vil kjennetegnes av ulike typer av fødselsmerker og

institusjonelle preginger som kan komme til som lag på lag i hele oppstartsfasen før utviklingsretningen antar en klarere retning. Utgangspunktet her er de teoretiske ideene om kompatibilitetstest, og sammenslåingsprosesser preget av i institusjonell dynamikk, variasjon og lagvis institusjonalisering.

Den første forklaringsdimensjonen knyttes her til utformingen av reformmodellen, og etableringen av den første autoritative fortolkningen av hovedorganisering med vekt på vertikal organisering mellom sentralt og lokalt nivå. Hovedpremisset var å tømme de lokale kontorene for å fokusere på arbeidsrelaterte oppgaver, og frigjøre ressurser til oppfølging. Sammenslåingen fikk dessuten en umiddelbar føring gjennom oppsplittingen av oppgaver og funksjoner som den sentrale organiseringen av direktoratet medførte.

Et element i reformen ble om de autoritative fortolkningene fra ledelsen i Nav var i strid med den politiske intensjonen om at alle tjenester fra Nav skulle kunne finnes på en plass. Ledelsen i Nav mente at de holdt seg til denne forståelsen, og at hovedproblemstillingen var hvordan de organiserte det hele bak den ene døra.

I form av Nav-reformens egne sentrale symboler og merkelapper så representerte ledelsens fortolkning og definering en bevegelse vekk fra «en dør» i betydningen en felles dør inn til alle funksjoner i førstelinjen til større vektlegging av baklandet i fysisk avstand til kontoret. Det er en rimelig oppfatning at forkjemperne for «en dør»-versjonen av reformen vant modellkampen i Stortinget, i stor grad trygdefaglige aktører, men at store deler av iverksettingen bar preg av «striden som seierherrene nesten tapte». De aktørene som presset fram tapet var de historiske bærerene av arbeidslinja, og de som senere etablerte denne logikken i front av reformen.

Arbeidslinja var også politisk ønsket og villet, men det ble reist spørsmål om det at hensynet til arbeid og ytelser nedfelte seg som organisatoriske motsetninger i Nav. Det vil si at spenningen mellom hovedoppgavene arbeid og ytelser ble forsterket gjennom Nav-etatens organisatoriske grep for spesialisering og samordning, og den oppgaveforståelse og de arbeidsprosesser som skulle understøtte dette. De fremforhandlede protokollene ble imidlertid offer for samme tvetydige fortolkninger, og særlig utsatt ble disse og andre beslutninger når det skulle fortolkes og virke i en annen institusjonell kontekst.

Det var altså særlig i spenningen mellom to fortolkningsrammer at prosessen knyttet til utformingen av Nav-etatens sentrale organisasjonsform forløp. Arbeidsdelingen så ut til å være relativt klar mellom sentrale aktører i Nav systemet. Ledelsen i Nav (og Nav-interim) var de primære forvalterne av X faktoren, Nav som det ukjente og ikke skapte og konstruerte, men også med bestemte fokus som bidro til å avgjøre vektingen mellom og betydningen av de tidligere etatenes fortolkningsrammer, praksiser og organisasjonsformer for framtidens Nav- organisasjon. De løsningene som ble dominerende i gjennomføringsfasen var nærmere aetatlinja. Trygdeorganisasjonenes fokus på at det ikke skulle flyttes ut store deler av oppgaveløsningene fra kontorene til spesial/forvaltningsenhetene ble et tilbakevendende mål i bevegelse. Dette hovedpremisset for reformen glapp på de arenaene der dette skulle gjennomføres og materialiseres. Hovedmodellen for organiseringen ble i realiteten ikke vedtatt en gang for alle, men det ble stadig «omkamper». Sentrale premisser dukket opp igjen

nødvendige fortolkninger og operasjonaliseringer etter at noen mente man var ferdig og enige, og der noe av enigheten baserte seg på muntlige og antatt felles forståelser.

Den andre forklaringsdimensjonen knyttes her til opprettholdelsen og videreføringen av en trygdefaglig, og senere ytelsesorientert opposisjonsmodell. En opposisjonsmodell som overlevde på tross av klare motsetninger mellom de ulike tjenestemannsorganisasjonene i synet på organiseringen av Nav. Etter at vedtaket om Nav-reformen ble fattet i Stortinget, og Nav-interim ble etablert, var det i særdeleshet tjenestemannsorganisasjonene som var eksplisitte bærere og forvaltere av de tidligere etatenes ulike og til dels motsetningsfylte institusjonelle logikk og fortolkningsrammer.

Tjenestemannsorganisasjonene stilte dermed ulike krav til hvordan forestillingen om en dør skulle framstå. Trygdeorganisasjonene vill ha alt i form av et multifunksjonelt kontor. Aetatorganisasjonene oppfattet dette som umulig og unødvendig. Disse organisasjonene ville ha mange forvaltningsenheter, Nav-kontorene skulle være mest mulig rensket for alt som ikke gikk på ren oppfølging, og både politiske vedtak og protokoller ga rom for ulike tolkninger.

Det var særlig de to tidligere trygdeorganisasjonene (NTL trygd og Avyo), og de tillitsvalgte som var sentrale i disse som holdt fast ved noen forestillinger om hva Nav-etaten skulle gjøre (basert på kjennskap til trygde/ytelsesoppgavene som skulle utføres i Nav), hvordan dette måtte organiseres (basert på erfaringer og vurderinger av betingelsene for oppgavegjennomføring), og at dette var forankret i kjernen av stortingsvedtaket om Nav-reformen. NTL trygd var på sitt tydeligste og mest aktive relativt tidlig i reformprosessen fram til organisasjonen ble nedlagt, mens Avyo mest eksplisitt uttrykte dette sent i prosessen i det de fikk tilgang til ledelsen i Nav fram mot stortingsproposisjonen i 2009.

Blant tjenestemannsorganisasjonene var det særlig NTL som rent organisatorisk og kapabilitetsmessig (kapasitetsmessig, ressursmessig) synliggjorde og målbar denne spenningen langt inn i reformen. I reformens sentrale faser, ikke minst i iverksettelsesfasen fra etableringen av selve Nav fra sommeren 2006, har blandingsforholdet mellom nytt og gammelt, og vektingen mellom de to tidligere etatene særlig nedfelt seg i prinsippene for og uttrykt seg i prosessene rundt den interne organiseringen i Nav. Det var særlig de to NTL foreningene som hadde identiteter, rutiner, ressurser og kapasitet til å komme med innspill og gjennomføre aktiviteter som fikk betydning for reformens utvikling over tid.

Opposisjonsteorien var imidlertid ikke dominerende i reformens første faser på grunn av store utfordringer i medbestemmelsesapparatet, og lite gjennomslag og påvirkningsmulighet i kraftfeltet mellom politisk ledelse og administrativ ledelse i Nav.

Den tredje forklaringsdimensjonen knyttes her til situasjonen som oppstår utover våren og høsten 2009. Problemoppfatninger og løsningsforslag fra opposisjonsmodellen settes på dagsorden på nytt, og det oppstår nye muligheter for overensstemmelser og samspill mellom bærerne av de ulike reformmodellene og institusjonelle fortolkningsrammene.

Møte mellom reformens sentrale ideer og reformens sentrale aktører førte i sum til et komplisert forløp, og ulike resultater og fortolkninger av resultater i ulike faser. Den autoriserte fortolkningen av reformmodellen fra både politisk ledelse og administrativ ledelse i Nav utviklet over tid manglende intern og ekstern legitimitet og

gjennomslagskraft. Den politiske behandlingen åpnet dermed opp igjen, og bidro til å gjenautorisere ytelse som en sentral institusjonell oppgave og verdi. I denne prosessen var tjenestemannsorganisasjonene særlig sentrale lagerplasser, eller reservoarer og arenaer som bidro til å gjøre det mulig å opprettholde de gamle etatenes historiske arv og sentrale forestillingsrammer på et sentralt beslutningsnivå, og som dermed synliggjorde og pekte på betydningen av tvetydige politiske og administrative rammer. Flere sentrale tillitsvalgte tolket i tillegg stortingsproposisjonen som et uttrykk for en gjenoppdaging av den trygdefaglige kompetansen, sammenhengene i ytelsesforvaltningen, og det lokale Nav-kontorets rolle i dette. Punktum for arbeidet med arbeidsdeling og samordning i Nav-etaten var dermed ikke satt, men ensrettingen mot arbeid og aktivitet basert på troen om at andre oppgaver og funksjoner ikke skulle bli skadelidende måtte endres.

Prosessene bak gjenoppdagingen av nødvendigheten av Nav-kontoret som kompetent og myndig synliggjør et vesentlig element som er avgjørende for å forstå og forklare Nav-reformen, og hva prosessen bak organiseringen av etaten uttrykker. Det som kommer fram er at organiseringen av Nav ikke bare er et instrumentelt problem eller anliggende, hvor effektivitetsforståelsen blir for forenklet og kultur(kontekst)løs, men at både reformen og organiseringen av Nav bærer preg av å være et politisk-institusjonelt problem. Hvem er vi – hvilken situasjon er vi i; hva skal vi gjøre med hvilken kompetanse i forhold til hvem – og ut i fra hvilke kriterier og regler er sentrale spørsmål. Mye av utfordringen har plassert seg i hvordan organiseringen har forholdt seg til spenningen mellom ulike hensyn og handlingsregler fra tidligere etablerte institusjonelle tradisjoner. Forståelsen av grensesnittproblematikken mellom de lokale Nav-kontorene og forvaltningsenhetene kunne ikke bare knyttes til et teknisk samordningsproblem, men var både et uttrykk for spenningen mellom ulike organisasjonsmodeller fra tidligere tider med vekt på henholdsvis arbeid og ytelser/trygd, det var en forvirring og til dels strid om Nav-etatens institusjonelle og organisatorisk plasserte omdreiningspunkt, og ikke minst et uttrykk for en større og mer politisk drevet prosess hvor Nav-etaten har blitt og fortsatt vil trekkes inn i definisjons- og fortolkningsprosesser knyttet til bestemte institusjonelle og politisk orienterte verdier og hensyn.

Deltakelse som betingelse for gjennomføring og suksess?

Jeg avslutter diskusjonen med en del som griper fatt i deltakelse som betingelse for reformers gjennomføring og resultat. Basert på denne analysen er min påstand at konsekvensene av mangel på deltakelse og muligheter for deltakelse bidrar til å styrke hypotesen om deltakelse som betingelse for suksess i reformsammenheng.

Analysen har allerede vist betydningen av reformen som en kompatibilitetstest. Sammenslåing på overflaten ble til en institusjonell kollisjon i realiteten. Reformmodellen viste seg lite robust og var utsatt for kritikk, noe som førte til for dårlig gjennomføringsevne. Kulturell og institusjonell variasjon uttrykt gjennom tjenestemannsorganisasjonenes aktive deltakelse og tilstedeværelse ble dermed mer robust og forklaringsrelevant enn den ukjente x faktoren (eller identiteten) i Nav.

Etatsstilhørighet ble dermed viktigere for synet på reformmodell enn partstilhørighet. Et syn på og en fortolkning av organiseringen av Nav som hentet næring og autoritet fra etatskultur og etatskompetanse basert på institusjonelle identiteter, verdier og hensyn. Denne variasjonen var og er tjenestemannsorganisasjonene de eneste bærere av som formelle organisasjoner etter sammenslåingen av de gamle etatene. Kraften i denne historiske arven kan se ut til å variere på de ulike organisatoriske nivåene i Nav, og ser ut til å dempes eller styrkes helt avhengig av den lokale konteksten. Dette kan for eksempel være styrken i og omfanget av den sosialfaglige identitet og tilstedeværelse.

En side av dette var forhold som begrenset gjennomføringen. Oppslutningen var god fra tillitsvalgte og ansatte, men det ble en spenning og kontrast mellom hva som motiverte og hva som ble de strukturelle føringene. Mangel på deltakelse opprettholdt og produserte uro og kulturell motmakt. Det var få arenaer preget av reell medbestemmelse, og samsvaret i dominerende reformteorier og forestillingsrammer mellom tidligere aetat og det som ledelsen i Nav fremmet var systematiske (asymmetrisk gjennomslag fra de ulike tjenestemannsorganisasjonene). Deltakelse som mekanisme for dialog og kunnskapsdeling, og prosedyre for å sikre operasjonell forståelse, aksept og oppslutning var ikke tilstede. Omfanget og innretning av medbestemmelse virket lenge mer energitappende og frustrerende enn retningsgivende for prosessen.

På den andre siden bar situasjoner der deltakelse virket preg av mulighetsrom for reell medbestemmelse, initiativ og proaktiv respons. Dette gjaldt for eksempel i sammenhenger der tjenestemannsorganisasjonene stod samlet og utgjorde en felles makt. Dette var til dels uavhengig av om organisasjonene var invitert til deltakelse eller ikke, men det var knyttet til samarbeidsarenaer som gjorde dette mulig. Arenaer brukt for fortolkning og dialog var også sentrale. Deltakelse bidro til å opprettholde og produsere etablerte identiteter og roller (det som skjer gir mening), samtidig som kompatibilitetstestene i større grad kunne resultere i kunsten å bygge broer og finne institusjonelle overensstemmelser mer enn å oppfatte arenaer for medbestemmelse som rituelle «kollisjonstester» for senere strategiske overveielser av mulig motstand. Kunnskap og innsikt i betydningen av kriser, makt, og institusjonelle verdier og tradisjoner gjorde dette mulig og ønskelig fra flere eller mange nok parter.

Deltakelse forutsetter imidlertid kapasitet og institusjonelle rolleoppfatninger som kan gi slike handlingsmuligheter. Reaktiv aksept som eneste handlingsregel fra en tjenestemannsorganisasjon, og konkrete respons på en mulighet eller invitasjon til deltakelse, vil ikke gi deltakelse en egen tyngde som betingelse for suksess eller gjennomføring av reformen. Identiteter og kapasitet til aktiv og proaktiv støtte eller motstand kan imidlertid gi en reform den nødvendige framdrift og styrke til å lykkes, eller gi den en retningsendring som gjør den robust nok til å overleve møtet med praksis. I Nav-reformen var tjenestemannsorganisasjonene preget av to sentrale roller som hadde innslag av både reaktiv og proaktiv respons. Rollen som interessepreget forhandler var gjennomgående sentral i reformprosessen, og preget utfallet av konkrete forhandlinger. Dette var en rolle som tjenestemannsorganisasjonene hadde som felles identitetsbærende markør, og som var knyttet til et felles institusjonelt rammeverk. Rollen som politisk aktør og reformator var helt avgjørende for å opprettholde politiske prosesser som fokuserte på reformen som arena for definisjonskamp og fortolkningsmuligheter. Denne rollen hadde andre motiver, identiteter og typer av

kapasitet som forutsetninger. Dette gjaldt både strategisk kapasitet og evne, men også tradisjoner og selvoppfatning som gjorde det mulig å opptre og forplikte seg politisk selv uten invitasjoner. Dette var organisatoriske og institusjonelle egenskaper som varierte mellom tjenestemannsorganisasjonene, og som tjenestemannsorganisasjonene knyttet til LO og NTL var de tydeligste bærerne av slik dette kom til uttrykk i Nav-reformen.

Konklusjon

Avslutningsvis vil jeg returnere til de tre spørsmålene som ble reist i introduksjonen i notatet: hva som skjedde i reformprosessen med fokus på organiseringen av Nav-etaten, hva som kan forklare dette, og til slutt hvilken rolle tjenestemannsorganisasjonene hadde i prosessen.

Det var noen dimensjoner som viste seg sentrale i analysen av hva som skjedde. For det første var ikke organiseringen av Nav en entydig prosess i retning av et robust utfall. Organiseringen av Nav startet med planer og modeller hvor de lokale og multifunksjonelle Nav-kontorene var i reformens midte som det avgjørende suksesskriterie. Det bærende reformsymbolet var «en dør» i møte med brukeren, og det var knyttet store forventninger til denne symbolikken som bidro til å motivere og mobilisere støtte og oppslutning blant mange ansatte og tillitsvalgte. Den modellen som ble sentral i iverksettingen de første årene innebar imidlertid et overordnet fokus på betydningen av «baklandet» i etaten. Det vil si forvaltnings- og spesialenhetene, og omfattende overføring av oppgaver, ansatte og kompetanse fra de lokale Nav-kontorene til dette baklandet. Arbeidsdelingen, koordineringen og det som ble omtalt som grensesnittet mellom disse enhetene i Nav-etaten ble umiddelbart et konfliktområde og problemområde for reformprosessen. Betydningen av den ene «døren» og det multifunksjonelle og myndige lokale Nav-kontor fikk imidlertid sitt gjennomslag utover i 2009 og 2010. Ikke minst på grunn av stadig pågående politiske prosesser og definisjonskamper om Nav-etatens organisering og reformens retning, og tjenestemannsorganisasjonenes rolle i dette.

For det andre hadde prosessens politiske og lite entydige karakter mye å gjøre med at det var tre parallelle arenaer for vedtak og fortolkninger som var sentrale i Nav-reformen. På den politiske arenaen og i følge Stortingets vedtak var det vektlagt at alle lokale Nav-kontor skulle ha alle tjenester tilstede med den kompetanse, kapasitet og beslutningsmyndighet som var nødvendig. På den administrative arenaen fra ledelsen i Nav var det lokale kontoret et sted for oppfølging av arbeid, og for bredden av tjenester var det primært en sluse til andre dører i baklandet. Forvaltnings- og spesialenhetene ble det kompetansemessige og kapasitetsmessige tyngdepunktet i denne versjonen som også lå til grunn for iverksettingen i de første årene. På forhandlingsarenaen ble sluttresultatet protokoller som i prinsippet åpnet opp for forvaltnings- og spesialenhetene, men som skulle fortolkes og presiseres videre.

For det tredje hadde protokollenes rammeorienterte karakter også noe å gjøre med at det var sterke motsetninger mellom de ulike tjenestemannsorganisasjonenes syn på organiseringen av Nav. Tjenestemannsorganisasjonene med bakgrunn fra trygdeetaten

fokuserte på «en dør» -versjonen og trodde seieren var sikret etter stortingsvedtaket om Nav-reformen. Tjenestemannsorganisasjonene med bakgrunn fra aetat fokuserte på betydningen av forvaltningsenhetene som et uttrykk for pragmatiske, identitetsmessige og politisk-ideologiske hensyn.

For det fjerde var det flere sentrale tillitsvalgte, særlig fra trygdeorganisasjonene, som argumenterte for at det var motsetninger og avvik mellom det som hadde vært sentralt i Stortingets vedtak om Nav-reformen og det som ble iverksettingen av reformen slik ledelsen i Nav ga innhold og retning for organiseringen av etaten. Motsetningene var størst i det øyeblikket organiseringen av Nav ble klarert av politisk ledelse i AID på nyåret 2007. Dette representerte imidlertid ikke starten på en robust og stivhengighetsskapende prosess, men fortsettelsen av en strid om den mest effektive, akseptable og legitime organiseringen av Nav. Reformen beveget seg i første fase fra sammenslåing til over-underordning, men ble i siste fase av den iverksettingen som pågår pr. i dag åpnet og refortolket på nytt i 2009 og inn i 2010. Ledelsen i Nav sin visjon var kanskje for lite forankret i et klassisk byråktatisk ethos hvor ambisjonen er å leve i og med en multifunksjonell etat, og var kanskje for mye forankret i motsetningene mellom etatens egne oppgaver, institusjonelle hensyn og verdier.

I spørsmålet om hvorfor det skjedde ligger invitasjonen til forklaringer og det er i forlengelsen av det tredje spørsmålet om tjenestemannsorganisasjonenes rolle at fokuset rettes helt avslutningsvis.

Tjenestemannsorganisasjonene har vært helt sentrale langs to forhold. For det første å utforme og opprettholde en opposisjonsteori for reformen med særlig kritikk mot kontorenes neddempede rolle og forvaltningsenhetenes oppblåste rolle i den sentrale ledelsens reformteori og fortolkning av politiske vedtak. For det andre at tjenestemannsorganisasjonene som formelle organisasjoner har vært avgjørende bidragsytere i å holde det institusjonelt betingede (kultur, verdier, logikk) fundamentet levende som nødvendige premissleverandører og innholdsleverandører til supplerende modeller og fortolkninger av reformens retning og etatens organisering. Begge disse forholdene er sentrale bidrag til at det myndige Nav-kontoret gjenoppdages av Nav-ledelsen i stadig økende grad i løpet av 2009. En gjenoppdaging som blant annet er vesentlige for to sentrale endringsprosesser initiert i Nav i løpet av siste året (reformer i reformen: organiseringen på sentralt nivå og grensesnitt/saksbehandling på uføreområdet).

Hovedforklaringen, og betydningen av tjenestemannsorganisasjonene, ligger i at disse organisasjonene etter sammenslåingen til Nav var de eneste formelle organisasjonene som fortsatt var bærere av de tidligere etatens institusjonelle identiteter og historiske arv. På denne måten var disse organisasjonene uttrykk for levende kulturer, og for enkelte en levende opposisjon, på tross av reform og sammenslåing. Dette er kulturer og kunnskaps- og kompetanseforvaltere som har vist seg som en nødvendig betingelse for gjennomføringen av sentrale oppgaver i Nav.

Et siste siktemål i notatet var å diskutere deltakelse og støtte som betingelser for gjennomføringen av store reformer. Analysen har vist at tjenestemannsorganisasjonenes faktiske deltakelse, både i form av støtte og motstand, har hatt stor betydning. I sammenslåinger kan tjenestemannsorganisasjoner og fagforeninger være de eneste formelle bærerne og kollektive uttrykkene for de identitetene, fortolkningsrammene og

kunnskapsområdene som skal slås sammen. Institusjonelle og organisatoriske egenskaper og maktforhold som vil (kunne) være avgjørende for slike store reformer. Deltakelse kan derfor gi reformprosessen større realisme og gjennomføringsevne, og større oppslutning og legitimitet. Mangel på deltakelse kan gi det motsatte resultat. Faktisk deltakelse forutsetter at organisasjoner som for eksempel tjenestemannsorganisasjoner har etablert rolleforståelser, tradisjoner og kapasitet som gjør dette mulig. I Nav-reformen har det vært rollene som forhandler og aktiv politisk aktør og reformator som har vært sentrale. Mer forskning og innsikt i forekomsten av og betingelsene for aktiviseringen av slike roller vil kunne bidra til større forståelse for store og komplekse reformers muligheter og begrensninger.

Litteratur

- Baumgartner, F.R. and B.D. Jones (1993): *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Brunsson, N. and J.P. Olsen (1993): *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Christensen, Tom, Jostein Askim, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid (2008): *Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*. Working Paper 11-2008, The Rokkan Centre.
- Cyert, R.M. and J.G. March (1963): *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dahl, R.A. and C.E. Lindblom (1953): *Politics, Economics, and Welfare*. New York: Harper & Row.
- Egeberg, M. (1989): Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen. In M. Egeberg. *Institusjons-politikk og forvaltningsutvikling*. Bidrag til en anvendt statsvitenskap. Oslo: Tano
- Hall, P. A. & R. C.R. Taylor (1996): «Political Science and the Three New Institutionalisms» *Political Studies*, 44: 936-957
- Immergut, E. M. (1998): «The Theoretical Core of the New Institutionalism» *Politics and Society* 26: 5-34
- Jacobsen, D.R. (2006): *Tjenestemannsorganisasjoner og nasjonal forvaltningspolitikk: Modernisering med en hånd på rattet og en fot på bremsen?* Bergen: Department of Administration and Organization Theory, Report No. 94 (dr.polit.-dissertation).
- Jacobsen D.R. (2009): Dynamic interplay of state employees' unions and administrative reform: The case of the Norwegian welfare administration. In: Paul G. Roness and Harald Sætren (eds.): *Change and continuity in Public Sector Organizations*. Essays in Honour of Per Læg Reid. Bergen: Fagbokforlaget
- Jacobsen, D.R. and P.G. Roness (2008): Corporatism, Administrative Policy and State Employees' Unions. In: U. Sverdrup and J. Trondal (eds): *The Organizational Dimension of Politics*. Essays in Honour of Morten Egeberg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kingdon, J. W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown
- Krasner, S. D. (1988): «Sovereignty - An Institutional Perspective» *Comparative Political Studies* 21: 66-94.
- Lien, Steinar og Jan Kato Fremstad (1989): Organisering av organisasjonsendring, i Morten Egeberg (red.): *Institusjonspolitikk og Forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano, kap. 12, s. 225-240.
- Læg Reid, P. and P.G. Roness (1999): Administrative Reform as Organized Attention. In: M. Egeberg and P. Læg Reid (eds): *Organizing Political Institutions*. Essays for Johan P. Olsen. Oslo: ScandiNavian University Press.
- March, J.G. (1991): «Exploration and Exploitation in Organizational Learning» *Organizational Science* 2: 71-87
- March, J.G. and J.P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1983): «Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells us about Government» *American Political Science Review*, 77 (2): 281 – 296.

- March, J.G. and J.P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Mosher, F. (ed.) (1967): *Governmental Reorganizations*, Indianapolis: Bobbs-Merrill Company.
- Olsen, J.P. (1983): *Organized Democracy*. Bergen: Universitetsforlaget
- Olsen, J. P. (1989): Institusjonsutforming og demokrati i Harald Baldersheim et al. *Sentral styring og institusjonell autonomi*. Bergen: Alma Mater Forlag
- Petersson, O. och I. Carlberg (1990): *Makten över tanken*. Stockholm: Carlssons Bokförlag
- Pollitt, C. (2009) «Structural change and public service performance: international lessons?» *Public Money & Management*, 29: 5, 285 — 291
- Selznick, P. (1957): *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.
- Simon, H.A. (1957): *Administrative Behaviour*, New York: Macmillan.
- Thelen, K. (2003): How Institutions Evolve: Insights From Comparative Historical Analysis i Mahoney, James & Dietrich Rueschemeyer: *Comparative Historical*

Offentlige dokument:

- Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning, Innst. S. nr. 198 (2004-2005)
- Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om arbeid, velferd og inkludering, Innst. S. nr. 148 (2006-2007)
- Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008, Innst. 143 S (2009–2010)
- St.meld. nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering
- St.prp. nr. 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Oslo: Ministry of Labour and Social Affairs
- St.prp. nr. 51 (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten