

NAV FORVALTNINGEN.. FRA ET KLASSISK MASKINBYRÅKRATI TIL NETTVERK... ELLER NOE MIDT I MELLOM?

EN STUDIE AV DEN NYE ARBEIDS-OG
VELFERDSFORVALTNINGEN..
EN ORGANISASJONSARKITEKTONISK REISE.

LINDA HYE

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet inntår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket.

Universitetet i Agder, 2010
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap
Institutt for statsvitenskap og ledelse

Forord

Det er mange som fortjener en takk.

Først og fremst min enestående veileder, Morten Øgård. For uvurderlig hjelp og mye tålmodighet. Veiledning har fått en ny dimensjon for meg.

Deretter til min to små ”troll”, Mathias og Thea. Mamma hadde aldri klart dette uten dere.

Takk til min kjære mann, som har holdt ut med bøker, papirer og sene nattetimer. Som har kommet med mat, kaffe og en varm klem.

Til resten av familien min som har unnvært en datter, en søster og en tante i perioder.

Takk til Monika Bakkland, for støtte og hjelp. Du har lest flere sider enn noen venninne kan forvente, og likevel aldri gitt meg opp.

Til slutt vil jeg takke mine medarbeidere i NAV. Gjennom 3 år har dere gledelig delt av deres kunnskap. Den nye arbeids og velferdsforvaltningen lykkes i stor grad på grunn av deres engasjement, kompetanse og tro på reformen.

Linda Hye
Mai 2010.

Antall ord: 22 255.

Modeller og tabeller:

Tabell 1, Tabell over organiserende modeller i offentlig sektor

Tabell 2. Skisse

Tabell 3. Oppsummering/komprimert beskrivelse av organisasjonsteoretiske trekk i NAV.

Tabell 4. Oppsummering/komprimert beskrivelse av organisasjonsteoretiske trekk i NAV.

Tabell 5. Oversikt over styringslinjer og tilhørende enheter (Kilde, Nav.no)

Modell 1. Kartleggingsmodell

Modell 2. Oppfølgingsmodellen i NAV.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	5
1.1. <i>Problemstilling og begrensning</i>	7
1.1.1. Faglig relevans.....	8
1.2. <i>Teoretisk utgangspunkt</i>	9
1.2.1. Som forvaltningsprinsipp	9
1.2.2. Som organisasjonsprinsipp.....	10
2. Tre modeller for organisering av offentlig sektor/tjenesteproduksjon	13
2.1. <i>Hierarkiet (Byråkratiet)</i>	13
2.2. <i>Marked (New Public Management)</i>	15
2.3. <i>Nettverk</i>	18
3. Metode og forskningsdesign	24
3.1. <i>Forskningsdesign</i>	24
3.2. <i>Kilder og datainnsamling</i>	25
3.2.1. Dokumentanalyse.....	25
3.2.2. Gjennomføring	26
3.2.3. Intervju og gjennomføring	29
3.3. <i>Validitet og reliabilitet.</i>	30
4. Nav reformen som fenomen	32
4.1. <i>Perioden frem til vedtaket</i>	32
4.2. <i>Bestillingen</i>	35
4.3. <i>Produksjonen</i>	39
4.4. <i>Produktet.</i>	45
4.5. <i>Den nye arbeids og velferdsforvaltningen</i>	47
5. Nav, fra klassisk hierarki til nettverk?	59
5.1. <i>Ved reformens starttidspunkt.</i>	60
5.2. <i>Hvor er man på vei?</i>	62
5.3. <i>Den nye arbeid og velferdsforvaltningen i et indre bilde.</i>	69
6. Avslutning og konklusjon	72
6.1. <i>Hva fant jeg med hensyn til problemstillingen?</i>	72
6.2. <i>På vei mot en ny integrert teori i offentlig sektor?</i>	74
7. Litteraturliste:	76
8. Vedlegg	79

1. Innledning

I 2005 ble det vedtatt en reform som er en av de største og mest gjennomgripende forvaltningsreformer som er gjennomført i Norge. Den omfatter ca 16 000 ansatte. Det årlige forvaltningsbudsjettet er på 265 milliarder kroner og rundt halvparten av Norges befolkning er brukere av tjenestene. Kostnadene knyttet til omstillingen ved startskuddet ble estimert til rundt 3 milliarder kroner. Den nye reformen skulle være en del av en løsning på de utfordringer som samfunnet stod ovenfor. Det var et faktum at en 1 av 4 yrkesaktive befant seg utenfor arbeidslivet og mange var dem var mottakere av offentlige stønader. Samtidig viste den demografiske utviklingen at vi stod ovenfor en ”eldrebølge” i de kommende år. Konsekvensen av dette ville være på sikt at dagens ordninger ikke kunne finansieres. I tillegg til spørsmålet om bærekraftighet lå det også et økt krav og behov fra bruker til en større samordning og koordinering av offentlige tjenester. Brukere opplevde det offentlige forvaltningssystemet som fragmentert og lite integrert. Begrepet ”kasteball” var beskrivelsen som ble benyttet, og dette begrepet har fått så stor gjennomslagskraft at det fortsatt benyttes i offentlige dokumenter til å forklare ”person i system” funksjon. Det var utarbeidet noen sentrale krav til den nye forvaltningen.

- Ansvar for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne måtte samles i størst mulig grad.
- Det skulle ikke skapes nye grensesnitt som ga koordineringsbehov og åpnet for nye kasteballsituasjoner.
- Bruker skulle raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne skulle få ett tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids og velferdstjenester.

(Sentrale krav til den nye arbeids og velferdsforvaltningen, St.prp. nr 46 (2004-2005))

Reformen som ble vedtatt var i korte trekk en fusjonering av Arbeidsmarkedsetaten(RTV) og Trygdeetaten, og et lov hjemlet, likeverdig partnerskap mellom stat og kommune. Sammen skulle partnerskapet utgjøre det lokale, kommunale Nav-kontor med en minimums tjenesteløsning med de statlige tjenester, og sosialtjenestelovens § 5. Reformen skulle ikke bare være en endring i formelle strukturer og legge til rette for samarbeid, men følges av endring i kultur, kompetanse og arbeidsmåter(St.prp. nr.46 (2004-2005)). Reformen var både en organisatorisk reform, en innholdsreform og en kompetansereform. Høsten 2006 åpnet de første pilotkontorene og man gikk inn i reformperioden. Ved utgangen av desember, 2009, var det etablert 447 NAV- kontor bestående av statlig og kommunalt tjenestetilbud. Man hadde fått en ny arbeids og velferdsetat gjennom å fusjonere tidligere trygdekontoret og Aetat. Og en ny arbeids og velferds *forvaltning* gjennom et partnerskap mellom stat og kommune.

Det er klart at en så omfattende reform vekker en statsviterstudents interesse. Mitt interessefelt er i midlertidig ikke orientert mot effekter av reformen, men å studere organisatoriske og ledelsesmessige forhold. Bakgrunnen for dette er at det har synes som om det er i ferd med å vokse frem en organisatorisk løsning som ikke er entydig beskrivende i noen av de organisasjonsteoretiske idealprinsipper. Nærmere bestemt har jeg utviklet en problemstilling der jeg kartlegger hvilke organisatoriske trekk vi finner i Nav i dag. Målet er ikke å forklare fremveksten av de organiserende prinsipper, men heller foreta en organisasjons arkitektonisk reise hvor jeg vil beskrive de organisasjonstrekk som har vokst frem i *etaten* og *forvaltningen* som et helhetlig fenomen. Referanserammen for en slik analyse er å finne de kjente organisasjonsprinsipper som hierarki, marked og nettverk.

1.1.Problemstilling og begrensning

Problemstilling:

1) Hvilke organisasjonstrekk finner man i NAV i dag?

Det er flere sentrale sammenhengende elementer og spørsmål som knytter seg til problemstillingen jeg skal besvare. Reformens iverksettelsesperiode blir sentral for å kartlegge organisasjonstrekkene. Dette på grunn av at jeg ønsker å studere om det er *samsvar* mellom bestillingen, og de organiserende prinsipp forvaltningen har i dag. Til dette formål har jeg utarbeidet en kartleggingsmodell som gir en beskrivelse av sentrale offentlige dokumenter som er utarbeidet i perioden. Dette utdypes ytterligere i kapitlet om metode og forskningsdesign. Det blir også sentralt å *beskrive* organisasjonstrekkene. Gjennom kartleggingen har jeg utarbeidet en skjematisk oversikt over utviklingen av organisasjonstrekkene fra vedtaket, gjennom iverksettelsesperioden og som sluttprodukt slik den fremstår i dag. Den skjematiske oversikten er trukket opp i to dimensjoner ved reformen. Som et *partnerskap/forvaltning* og som en *etat*. Med utgangspunkt i tre teoretiske organisatoriske prinsipper for offentlig sektor går jeg inn i en analyse av den skjematiske oversikten med det for øye å drøfte ulike elementer ved forvaltningsmodellen.

Studiet er avgrenset ved at jeg ikke ser på effekter av reformen eller forklarer fremveksten av de organiserende prinsipper. Oppgaven er en teoretisk fortolkende studie med en organisasjonsteoretisk tilnærming. Fokuset er på forvaltning og organisatoriske trekk som iverksettes i reformperioden, og med de begrunnelser og løsninger som operasjonaliseres og konkretiseres. Jeg avgrenser også studien ved å se på Nav reformen som en forvaltning og organisasjonsfenomen. Det vil si at studie forholder seg til den statlige sentraladministrasjonen, det fylkeskommunale nivå og partnerskapsmodellens lovhjemlede og forpliktende samarbeid som organisasjonstrekk. Det kommunale nivå, med dens muligheter til stor lokal frihet til tjenesteinnhold utover minimumsløsning og intern strukturelle inndeling, ikke vil være et utdypende tema.

1.1.1. Faglig relevans

Oppgaven er en studie av en offentlig forvaltning, med en organisasjonsteoretisk tilnærming. Jeg dimensjonerer oppgaven etter disse to strukturer, Nav som *forvaltningsprinsipp* og Nav som *organisasjonsprinsipp*. Dimensjonene må ses som komplementære og ikke fragmenterte strukturer.

Som *organisatorisk prinsipp* er reformen som Norges historiens største, et interessant fenomen i seg selv og gir en enorm mulighet til forskning i ulike tradisjoner. Min studie har en organisasjonsteoretisk tilnærming hvor organiserende prinsipper og fremvekst av de beskrivende organisasjonstrekk i den nye arbeid og velferdsforvaltningen er det sentrale. Det synes som interessen og behovet for organisasjonsteoretiske studier er større enn noen gang i offentlig sektor, fordi man stadig er i endring og utvikling og dermed i behov for ny kunnskap. Utviklingen i offentlig sektor har integrerte elementer som tidligere var markedsbaserte organiseringsprinsipper, noe som hovedsakelig kan tilskrives reformbølgen New Public Management. Gjennom NAV reformen har man inngått et partnerskap og det reiser et spørsmål om man går inn i en ny utviklingsfase av organiserende prinsipper. En belysning av et slikt fenomen vil være vesentlig i et organisasjonsteoretisk og statsvitenskapelig felt.

Som *forvaltningsprinsipp* berører Nav - reformen to offentlige forvaltninger som kan beskrives som de store "diamantene" i velferdsstaten sett i forhold til hvilke tjeneste de forvalter og hva de representerer i vår velferdsmodell. Hvordan disse to etater nå er organisert og forvaltet, og hvordan de inngår i de demokratiske styringsstrukturer har både en faglig relevans og en samfunnsrelevans. I tillegg vil det være et helt sentralt element og nærmest uunngåelig i en studie av Nav, den relasjonen som reformen bygger mellom stat og kommune. Det er vedtatt en partnerskapsløsning mellom de to styringsstrukturene og dermed har man skapt en "overbygning" mellom to autonome styringsenheter. Dette er et svært utfordrende og spennende fenomen.

1.2. Teoretisk utgangspunkt

I den norske statsvitenskapen har det vært tradisjon for en mer organisasjonsteoretisk forståelse, enn konstitusjonell forståelse av offentlig forvaltning. Spesielt orientert mot beslutningsatferd og individers og organisasjoners begrensede rasjonalitet med struktur og omgivelser som påvirkningsforhold. De siste årene derimot er det kommet en mer beskrivende og normativ disiplin som benytter rådende idealer som veiledende standarder. Det som skiller organisasjonsteori, til forskjell fra statsvitenskap generelt, er forankring til både private og offentlige organisasjoner. Det teoretiske grunnlaget for dette er at organisasjonsteori uløselig handler om målrealisering, da det er oppnåelse av mål som er organisasjonen fremste funksjon. Teoriene og perspektivene er derfor ofte styringsorienterte (Nyhlen 2004), gjennom sin søken om å forklare eller forstå hvordan man forbedrer organisasjonens effektivitet og tilstand (Beckhard 2006). Det er likevel mange som legger til grunn at det er forskjell i tilnærming til privat og offentlig organisasjon gjennom at offentlig sektor har folkevalgt ledelse og inngår i en parlamentarisk styringskjede. Offentlige organisasjoner er også multifunksjonelle og skal ivareta delvis motstridene og komplekse hensyn. Det er ikke alle som støtter denne dimensjoneringen av forskjeller, og en av de største motstanderne på dette feltet er muligens de røtter som ligger i den mye omtalte New Public Management bølgen. Denne legger større vekt på likhetene mellom privat og offentlig organisasjoner, enn forskjellene.

1.2.1. Som forvaltningsprinsipp

I den konstitusjonelle forståelsen sikter ordet ”konstitusjon” til *beskrivelser* av statens styre, hvor den offentlige forvaltning er knyttet til virksomhetens grunnlag. Dette som iverksettere eller som administrative myndighetsutøver av den til en hver tid gjeldende politikk, og de opptrer på et rettslig grunnlag som gir demokratisk legitimitet. Strukturelt har forvaltningen en *stat* og *kommuneforvaltning*, samt *indre* og *ytre* etater. En ytre etat i statlig sammenheng vil være enheter på lavere nivå enn det sentrale nivået. I oppgaven benytter jeg definisjonen om et forvaltningsorgan som en virksomhet som ikke foregår gjennom vedtak av lover i politiske valget organer eller ved rettslige avgjørelser i domstoler (Fimreite og Grindheim 2007)

I den parlamentariske styringskjeden er den offentlige forvaltning, det organ som forbereder, iverksetter og omsetter vedtak til mottakere av offentlige varer og tjenester. Gjennom dette

driver forvaltningen både utøvelse av myndighet, drift av egen virksomhet og regulerer borgernes rettigheter og plikter ovenfor borgere. Offentlig forvaltning er derfor i stor grad det kontaktsted som innbyggere har med offentlig virksomhet (Fimreite og Grindheim 2007). Hvordan disse oppgavene da løses gjennom valg av organisatoriske prinsipper er derfor av stor betydning for både samfunnet og borgere.

I en studie av offentlig forvaltning er begrepene ”government” og ”governance” svært sentrale. Enkelte bruker ordene synonymt, men ”governance” i denne oppgaven referert til som en ny prosess for å styre, eller en endret tilstand for å beslutte og iverksetter regler (Rhodes, forord i Kickert mfl. 1997) ”Government” er i tradisjonell forstand konkretisert til å være direkte styring, men på grunn av endring i organisering av offentlig sektor snakker man mer i dag om ”governance”, som er en utvidelse av styringsbegrepet fordi den inkluderer ikke-offentlige aktører. Det er derfor en mer indirekte styringsmodell.

1.2.2. Som organisasjonsprinsipp

I følge Røvik (2007) kan det i samfunnsvitenskapen generelt, og organisasjonsvitenskapen spesielt trekkes ut to tilnæringsparadigmer. Den rasjonalistiske - økonomiske orienteringen som har en grunnleggende optimisme til fremskritt og utvikling til et høyere nivå og en vitenskaps- kunnskapsoptimisme om universelle mekanismer og logikker som kan avdekkes. Orienteringen har en tro på organisering og på at organisasjoner er et viktig redskap for målrealisering. Til motsatt står den institusjonelle - sosiologiske orienteringen som er meningsbærere om at virkeligheten er sosialt konstruert, med organisasjonen selv som bidragsyter til konstruksjonen. De er skeptiske til den positivistiske organisasjonsvitenskapen med universelle prinsipper for design, styring og ledelse og at organisasjonen er et redskap til et høyere utviklingsnivå. Organisasjonen er heller en arena for utvikling og fortolkning.

I organisasjonsvitenskap benyttes ofte begrepene instrumentell og institusjonell for å befeste perspektivene til paradigmeopphavet. Den instrumentelle tilnærmingen, tilhørende det rasjonalistiske paradigme. Det har sine prinsipper til organisasjonens organisering, styring og endring relatert til ideen om at organisasjonen er et redskap for måloppnåelse. Styring og effektivitet skjer gjennom en helhetlig design knyttet til formelle elementer som strategi, system og struktur. Man leder gjennom klare krav og målsetninger. Regler, prosedyrer og

rutiner skal sikre både effektivitet og kontroll av atferd. En eventuell endring skjer gjennom at organisasjonen tilpasser seg for å sikre legitimitet knyttet mot sin effektivitet. Det er hvor effektiv organisasjonen er, som er den ledende tråd, og endring vil skje gjennom rasjonelle beslutning og iverksettes gjennom tiltak i de formelle elementer. Deres aktørperspektiv er at alle individ er rasjonelle beslutningstakere, og omgivelsene er begrenset til å være direkte ressursleverandører og konkrete målbare forhold som for eksempel marked, teknologi og konkurranse. Fortsatt gjennom organisasjonens egen måleindikator på effektivitet knyttet til organisasjonens målsetninger.

Det institusjonelle perspektivet, tilhørende det institusjonelle – sosiologiske paradigme, tar utgangspunkt i at organisasjonen opererer i institusjonelle omgivelser og hele tiden vil møte krav gjennom sosialt skapte normer og verdier. Disse kravene vil påvirke organisasjonenes legitimitet og dermed være pådriver til endring/tilpasning. Organisasjonens organisering og styring er knyttet til både formelle og uformelle elementer som kultur og makt. Sosialt skapte normer og verdier er ikke kun en del av omgivelsene, men også en del av organisasjonen, som består av enkelt individ som utgjør en gruppe mennesker. Krav, målsetninger, regler, prosedyrer og rutiner er derfor ikke alene om å sørge for effektivitet og kontroll av atferd. Det må inkluderes i det kulturelle og uformelle forhold som organisasjonen også består av. Ledelse i dette perspektivet vil derfor i større grad være relasjonell, visjonær ledelse for å kunne lede begge elementer i organisasjonen, og en eventuell endring fordrer også endring i både formelle og uformelle elementer. Aktørperspektivet er i større grad basert på begrenset rasjonalitet.

Paradigmene og perspektivene kan trekkes ned i to helt klare dimensjoner mellom forståelsen av individet knyttet til atferd og beslutninger(Kjær 2004). Den rasjonelle dimensjonen tar utgangspunktet i individet med eksogene preferanser, hvor alternativer og beslutninger blir vurdert og fattet mot prinsippene om nyttemaksimering/profittmaksimering. Mens den sosiologiske dimensjonen har en forståelse av individets atferd gjennom endogene preferanser hvor verdier og normer er sterke påvirkningsfaktorer. Vurderinger og beslutninger tas mot prinsipper om passende valg. March og Olsen(1989) kaller disse retningene for konsekvenslogikken og logikken om passende atferd. Som teoretiske utgangspunkt i en forståelsesramme er skillelinjene til stede, men Røvik hevder at innenfor diskusjoner om organisasjon og ledelsesspørsmålet er det et rasjonalistisk hegemoni som etablerer, definerer

og setter rammer. En av grunnene for dette er at de aller fleste vil fremstå som rasjonelle aktører og beslutningstakere.

I oppgaven har jeg benyttet teorier tilknyttet begge paradigmer, med tilhørende skillelinjer. Det er gjennom denne fremstillingen av det teoretiske utgangspunkt jeg går inn i en nærmere beskrivelse og utdyping i kapitlene.

2. Tre modeller for organisering av offentlig sektor/tjenesteproduksjon

Som rammeverk for å si noe mer prinsipielt om hvor utviklingen peker når det gjelder de organiserende prinsipper for den nye arbeids og velferdsforvaltningen benytter jeg tre organiserende prinsipper. Hierarki, marked og nettverk. De vil bli benyttet som idealer og fremstilles i sin rendyrkede form, da jeg kun vil bruke de som beskrivelsesvariabler for å kunne si noe kvalifisert i forhold til de organisasjonstrekk jeg kartlegger videre i studien.

2.1.Hierarkiet (Byråkratiet)

”Ett-to, ett-to, en støvel og en sko”

(Kjent barneregale)

Dette organiseringsprinsippet er en typologi innenfor den rasjonalistiske – instrumentelle orienteringen i organisasjonsteori. Max Weber var den første som teoretisk drøftet modellen i hans utgangspunkt i ”det nøytrale byråkrati” som en institusjonell konstitusjonsform. Hvor funksjonen til den offentlige forvaltningen var iverksetter av vedtak under en politisk ledelse, og hensikten var å skille mellom politikk og administrasjon. I organisasjonsteori er byråkratiet blitt et mer rendyrket organiseringsprinsipp, uavhengig av dens funksjon knyttet til demokratiet, og ofte benevnes teorien som maskinbyråkrati (Mintzberg 1979) eller hierarkiet etter dens strukturelle formen og tilhørende funksjoner.

Som forvaltningsprinsipp har byråkratiet en kollektiv preferanse orientering, det vil si at det er gjennom folket det administrative apparatet har sin hovedfunksjon. I dette ligger det også implisitt at det er den tradisjonelle borgerrollen man har ovenfor forvaltningen, og man må benytte de tradisjonelle demokratiske rettigheter, gjennom folkeavstemninger, man har for å regulere dens oppgaver og tjenester. Utformingen av politikken gjennom denne kanalen er dens legitimitet. Som forvaltningsprinsipp fremmer hierarkiet et skille mellom det politiske og det administrative apparat. Ansvarsforholdene er klare gjennom plasseringen av beslutningsmyndigheten, men også oppgavestrukturen og systemet for skriftlighet. Hierarkiet ivaretar også i større grad den tradisjonelle borgerrollen. Dette er fordi det er liten mulighet til innflytelse utover de ordinære innflytelses kanaler og at det er kanskje mer i tråd med ”folkets styre” enn markedets prinsipp om ”markedets bestemmelse”. Det er ikke alltid sammenheng

mellom hva folket ytrer og hva brukere av varer og tjenester etterspør. Det er også her hierarkiet har sin kritikk. Den kan fremstå som rigid og med liten endringskapasitet. Systemet som er bygd for å ivareta et demokratisk og rettslig grunnlag kan bli et hinder for å klare oppgaveløsning som trenger hurtig endring, eller individuell tilpasning.

Som organiseringsprinsipp knyttet til strukturen som system for styring, koordinering og kontroll av oppgaver, fordeling av autoritet og arbeidsdeling og inndeling har den hierarkiske strukturen klare nivå og vertikale og horisontale skiller. Weber omtaler dette som kompetanseområdet og embetshierarki. Arbeidsdelingen er spesialisert og inndelingen er formalisert. Strukturen har en sentralisert beslutningsmyndighet, med skriftlige regler, rutiner og prosedyrer for å regulere, kontrollere, stabilisere iverksettelse av vedtak og yrkesutøverens atferd i sitt virke, ofte omtalt som klassisk administrasjonsledelse. Som organiseringsprinsipp er hierarkiet en forutsigbar organisasjon med stabilitet og nøytralitet som den største fordel. Strukturens oppgaveinndeling, spesialisering, standardisering, regler og rutiner gir lite handlingsrom til individuell atferd og oppgaveløsning. Spesialisering og standardisering er innenfor organisasjonsteori effektiviseringsprinsipper, dog har det noen forutsetninger spesielt sett mot hvilke tjenester man leverer. Det er ikke sikkert at kvantitet fremmer målrealisering mer enn kvalitet. Kritikken mot hierarkiet kommer ofte knyttet til spesialisering og standardisering, noe som kan være motsetningsfylt ved realisering av mål. For standardisering er å finne en allmenn gyldig løsning på et problem, hvor man kategoriserer og mulighet til individuell tilpasning er liten. Struktur og oppgavedifferensiere er virkemidler for å spesialisere. Der hvor dette benyttes er ofte behovet for samhandling og koordinering ganske stort. I organisasjoner hvor oppgavene lar seg rutinisere er det lite problematisk, men skal man levere oppgaver som krever flere enhetsområder, og individuell tilpasning og vurdering er det straks mer problemfylt.

2.2. Marked (New Public Management)

”En krysning mellom den suverene stat og supermarkedsstaten”

(Christensen og Læg Reid Årstad)

Adam Smith og hans publikasjon ”the wealth of nation” i 1776 tilskrives ofte den tidlige start på klassisk politisk teori. Hans utgangspunkt var realisering av statens velstand gjennom land, arbeid og kapital. Idealet var et fritt marked hvor markedsmekanismene regulerte og styrte som en usynlig hånd. Det som teoriene tidligere har vært forbeholdt er utgangspunktet om klar inndeling mellom privat og offentlig sektor. Smiths innfallsvinkel om statens velstand var ikke et organiseringsprinsipp for offentlig sektor, men for den kollektive løsningen for velferden i et land, hvor markedsmekanismer skulle regulere og styre uten intervensjon fra staten. Hans teori regulerte derfor forholdet mellom privat og offentlig sektor.

I dagens teori er dette blitt problematisert gjennom de overlappende områder og benyttelse av markedsprinsipper i en offentlig sektor som tidligere var preget av den hierarkiske modellen. Det er dette vi kaller New Public Management eller en markedsorientert reformbølge.

Opphavet kommer fra flere retninger, men felles for alle var at de kritiserte eller ville forbedre ulike sider ved den hierarkiske modellen. Effektivitet, produktivitet og individuelle preferanser var utgangspunktet og to av de store bidragsyterne var ”public choice” skolen og teorien om ”generic management”. Som moderniseringsfenomen har endringen to hoveddimensjoner som trekkes opp, hva statens rolle bør være i et velferdssamfunn og hva statens rolle bør være i tjenesteproduksjon (Flagstad 2006).

”Public choice” skolen er en økonomisk retning som ville ha benyttelse av markedet og markedsmekanismer som et korrektiv/en regulering av ineffektive tendenser som vokste frem i offentlig sektor. Byråkratenes egeninteresse, og usymmetri i tilgang på informasjon mellom offentlig ansatte og politikere og mangel på individuell tilnærming var noen av årsaksforklaringene. Ledelsesfilosofien ”generic management” på sin side hadde et utgangspunkt i utvikling av felles ledelsesteknikker som fremmet likhet, fremfor forskjeller i ledelse av privat og offentlig sektor. Målstyring, resultatorientering og virksomhetsplanlegging var viktige virkemidler

Som *forvaltningsprinsipp* er marked en stor bidragsyter til et større skille mellom politikk og administrasjon, gjennom at rollene i større grad rendyrkes. Enhetene har mer autonomi og styringen skal skje gjennom definerte og operasjonaliserte mål og resultater. Forvaltningens utgangspunkt har endret seg til individuelle preferanser, fremfor den tradisjonelle kollektive orienteringen og det åpnes for flere innflytelseskanaler enn den tradisjonelle modellen. Legitimitet sikres gjennom brukerstyrt deltakelse, ikke klassisk folkeavstemning. Gråsonene som oppstår mellom offentlig sektor, privat sektor og 3 sektor for en slik brukerstyrt deltakelse, gir innpass i forvaltningen til aktører som en sak eventuelt berører og utfordringer er mange. Den mest åpenbare er kanskje hvem som definerer aktørene i en slik sammenheng, og dermed gir en type partsstatus og en rett til å kunne uttale seg. Som forvaltningsprinsipp med en individuell tilnærming åpnes det i større grad for deltakelse og sikrer en større legitimitet hos folket gjennom dette. Utfordringene ligger knyttet til området mellom politikk og administrasjon som den ansvarlige part både med hensyn til innhold i politikken og den iverksettende funksjon. Det er ganske åpenbart at det ligger en mulighet for ansvarsfraskrivelse fra begge parter (både den politiske og den administrative) for iverksetting og måloppnåelse. Den sekvensielle tilnærmingen modellen og den segmenteringen dette medfører, vanskeliggjør samordning og koordinering og dette kan være kritisk for både enhetsledelse og politisk ledelse. Det er også motsetningsfylt ved de sterke krav til mål og resultatoppnåelse, samtidig som samordningsfunksjonen til andre aktører er svekket. Markedsmodellen utfordrer også den tradisjonelle borgerrollen og åpner for innflytelse som ikke nødvendigvis er ensidig positiv. De tradisjonelle valgkanalene kan bli svekket gjennom at iverksettelsen av politikken har andre aktører knyttet til områdene, samtidig som brukere av tjenesten kan bli et større regulerende element enn borgerrollen gjennom den individuelle preferanse orienteringen.

Som *organiseringsprinsipp* var fristilling, konkurranseutsetting, desentralisering av makt og autoritet, virkemidler som gjorde at den strukturelle arbeidsdelingen og inndelingen fikk en flatere struktur og med mer resultatenheter. Forvaltningen skulle ”slankes” og effektiviserer gjennom bruk av markedsmekanismer. Fristilling innbærer spesialisering, fremfor en integrert etatsmodell, og man får da stordriftsfordeler. Dette ved både å slippe dobbeltarbeid, samt en økonomisk gevinst. Konkurransesystemer som skal sikre en markedsregulerende posisjon mellom privat og offentlig sektor, er kontrakter med anbudsrunder, benchmarking og evaluering. Dette er ikke bare posisjoner relatert til marked og offentlig sektor, men kan også benyttes internt mellom enheter, kommuner, sektorer. Systemet for å regulere, kontrollere og

stabilisere atferden er ikke bygd på autoritet slik den hierarkiske varianten har. Men heller gjennom insentivsystemer for å fremme ønsket atferd. Gjennom byråkratens egeninteresse, vil man kunne stimulere til atferd som fremmer mål og resultatoppnåelse. Yrkesutøvelsen har mer individuell frihet gjennom desentralisering og mindre regler og rutiner. Mål og resultatstyring, samt konkurranseutsatt virksomhet skal regulere dette, og det er viktigere med ansvarlighet for måloppnåelse fremfor standardisering av løsningen på mål. Som organiseringsprinsipp er markedsmodellen en slankere organisasjon enn den hierarkiske gjennom bruk av andre kontraktører. Staten får et eierskap, men ikke et driftsansvar, samtidig som de blir store markedsstimulatorer. De autonome enhetene, den desentraliserte beslutningsmyndigheten og en mindre bruk av detaljstyring gjør at organisasjonen har større endringskapasitet og mulighet til lokal og individuell tilpasning. Modellens utfordringer er i stor grad knyttet til troen på ledelses- og styringsverktøy i en offentlig sektor. Hvor markedsprinsipper ikke fyller de betingelser som et ordinært marked vil gjøre, i tillegg til det ensidige oppgavefokuset modellen bringer med seg. Markedsstrukturen rundt mange av tjeneste- og oppgaveområdene har liten eller ingen konkurranse. Det foreligger liten informasjon om kostnader og kvalitet, og transaksjonskostnadene kan ikke estimeres kun ut fra et økonomisk insentiv (Vanebo 2004). Offentlig forvaltning har ikke effektivitetsmål som eneste referanseramme, men også likhet, rettsikkerhet og legitimitet (Øgård 2005). Den individuelle tilnærmingen og markedsorienteringen knyttet til behov gjør at tjenestene kan være mer tilpasset bruker enn ivaretagelse av likhetsprinsippet. Iverksettingen foregår i tillegg delvis, og ikke i en totalgjennomføring. Baldersheim og Rose (2005) kaller det et ledelses- og kulturparadoks, hvor man etterspør en ”generic-management” ledelse, men gir likevel ikke det handlingsrom som kreves. Dette kan tyde på at eksperimenteringsvilligheten er større iverksettelsesevnen. Den offentlige forvaltningen får da en organisatorisk utfordring i seg selv.

Siden innføringen av prinsippene i den markedsorienterte reformbølgen har man sett en endring eller tilpasning av elementene som utgjør New Public Management. I dag er det flere som trekker i retningen av å konstatere at den klassiske NPM perioden er over, og mener at vi nå er inne i en Post-NPM periode. De utfordringer man så at markedsmodellen brakte med seg, og mangelen på innfrielse av sentrale løfter (Christensen 2009) gjorde at det ble mer fokus på sentral styring og samordning. Hvor hands-off policyen til NPM var rådende, ble det nå mer hands-on i Post-NPM (Kjær 2004). Den kollektive løsningen ble igjen revitalisert og man vektla i større grad et pragmatisk samarbeid. På tross av tilpasninger/endringer i

reformbølgen har markedet som organiseringsprinsipp i en offentlig forvaltning innført spesielt to særegenheter som har gjort at det har vokst frem et muligens tredje organiseringsprinsipp. Overgangen fra velferdsstat til velferdssamfunnet skapte overlappende og integrerte funksjoner mellom offentlig, privat og 3 sektor. Samtidig tok fristilling, konkurranseutsetting, mål og resultatstyring med seg kontrakts og eierskapsstyring inn, og man begynte å se konturene av nettverksdannelser.

2.3. Nettverk

”Neither market nor hierarchy – Network forms of organizations”

(Walter V. Powell 1990)

Nettverket er ikke et entydig begrep, og det er ulike tilnærminger til fenomenet avhengig fagdisiplin og teoretisk forankring. Fellestrekket i litteraturen er organisasjonens plassering i en stadig mer kompleks kontekst som krever nye organisasjonsformer, spesielt knyttet til fleksibilitet og innovasjon. Det har også åpnet seg mange muligheter for nye organisasjonsformer eller koordineringsfunksjoner gjennom informasjon og kommunikasjonsteknologien. Svært forenklet kan man kan man skisserer opp to dimensjoner innenfor nettverk som organisasjonsform. Den organisasjonsteoretiske/økonomiske tilnærmingen hvor det er effektivitets og produktivitets prinsipper knyttet til økonomiske drift og konkurranse fordeler er det rådende. Fristilling og strategiske allianser er sentralt elementer, og har dannet nettverksformer som krever egen type ledelse(Child 2005). På den andre side har man den policy-orientert tilnærmingen hvor nettverk i større grad handler om styring av relasjoner mellom uavhengige aktører som er involvert i prosesser for offentlig politiske beslutninger(Kickert mfl. 1997) Tilnærmingene er komplementære, og derfor velger jeg å redegjøre for retningene separat da de representerer ulike funksjoner. Gjennom de markedsorienterte prinsippene er de komplementære, samtidig er det også den dimensjonen som skiller mellom dem. For offentlig sektor, til forskjell fra privat sektor må kunne styre, lede og iversette offentlig politikk i begge funksjoner. Både som en organisasjon med markedsprinsipper, og som forvaltning bestående av offentlig politikk.

Den organisasjonsteoretiske/økonomiske tilnærmingen burde muligens vært lagt inn under markedsprinsippene, da det kan tett kobles til New Public Management prinsippet. Jeg har valgt å legge det inn under nettverk, da jeg mener at det bør ses i et nettverk perspektiv på lik linje med den policyorienterte tilnærmingen. Samtidig finner man det samme i den policyorienterte tilnærmingen, og dens kobling mot Post- New Public Management.

Innenfor den *policyorienterte* retningen finner man definisjonen på nettverk som *stabile* hendelser av sosiale relasjoner mellom *uavhengige* og delvis *autonome* aktører som tar plass i *politiske* programmer(Kickert mfl. 1997)

Fremveksten av nettverk innenfor offentlig sektor har i denne retningen flere forklaringsselementer enn de fellestrekkene jeg skisserte over, og de er direkte knyttet til organisasjonen som en del av offentlig forvaltning. Internasjonalisering har gjort at det snakkes om et fjerde styringsnivå, en ”multi-level governance”. Mens nasjonalt er det større grad av integrasjon mellom ulike forvaltningssektorer, en ”Whole of Governance”. Integrasjonen kom etter fragmenteringseffekten som NPM hadde på offentlig forvaltning, og man så et behov for og økt styrings- og samordningsmuligheter. Forholdet mellom offentlig, privat og frivillig sektor har også endret seg, spesielt knyttet til deres rolle i realisering av politiske målsetninger. Dette har skapt flere overlappende soner. Den nye bruker/borgerrollen med økte rettigheter, valg, krav og økt tilgjengelighet til offentlig sektor har også gitt nye påvirkningsmuligheter. Rhodes (Forord, Kickert mfl. 1997) beskrev ”governance” og styringsoppgaver i de nye trekkene som hadde vokst frem som ”*en multiform labyrinth av institusjoner*” som sentralforvaltningen kun kan styre delvis og indirekte. Dette synes som en god beskrivelse når man ser hvilke utvikling man har hatt av offentlig forvaltning og de utfordringer man står ovenfor.

Karakteristikken¹ på policynettverk er at organisasjonene som opptrer i nettverket er uavhengige. Det er en kontinuerlig interaksjon mellom medlemmene fordi man er avhengig av å utveksle ressurser og forhandle om delt mål. Interaksjonen er spill lignende forankret i tillit, og regulert av regler som er forhandlet og akseptert av nettverksdelegatene. Det er ingen suveren ledelse så nettverket har en stor grad av autoritet fra staten og har ingen ansvarlighet. De er selvorganiserte, men selv om staten ikke er i en suveren posisjon kan de delvis og

¹ Karakteristikkene er hentet fra forordet til Professor R.A.W. Rhodes i boken, *Managing Complex Networks*, Kickert mfl., 1997.

indirekte lede nettverket. Utgangspunktet er derfor at nettverk er selvorganiserte, og dermed autonome og selvledende. Den interorganisatoriske relasjonen handler om å levere offentlig service og tjenester. Det er her policyorientering skiller seg fra nettverk i en generell organisasjonsteoretisk/økonomisk tilnærming. Politiske nettverk som konsept kobler offentlig politikk med deres strategiske institusjonaliserte kontekst (Kickert mfl. 1997). Samtidig skilles det mellom ”governance” og offentlig ledelse, fordi ”governance” inkluderer styring av all offentlig politikk, mens offentlig ledelse handler om å lede atferd av offentlige aktører. I en organisasjonsteoretisk analyse med et nettverksperspektiv vil dette være av vesentlig betydning. I et politisk nettverk finnes ingen sentral autoritet, hierarkiske ordninger eller ensidige målsetninger. Nettverket har ingen klar struktur eller autoritet fordi man stiller på lik linje som andre aktører, og ingen har kapasitet til å styre med ensidig kontroll. Nettverk som en interorganisatorisk relasjon vil derfor være en koordinerende strategi av aktører hvor ulike mål og preferanser knyttet til bestemte problemer eller politiske målsetninger. For å kunne koordinere bedre vil det kreve orienterings og relasjonelle ferdigheter om interaksjon mellom aktører, med målsetning om å kunne endre eller skape bedre nettverksorganisering.

Innenfor den organisasjonsteoretiske/økonomiske tilnærmingen benyttes nettverksbegrepet som en *transaksjon* på tvers av *organisasjonsgrenser* som er *gjentakende* og som involverer en *relasjon* med et sett av *partnere* (Child 2005).

Utgangspunktet er en økonomisk effektivitet og produktivitet hvor organisasjon skal levere relevante tjenester. Elementene for og lykkes er tett knyttet mot organisering og strategi. Denne tilnærmingen er mer basert på strategiske valg av nettverk, enn hva den statsvitenskapelige tilnærmingen presenterer og har en større intraorganisatorisk orientering. Det har i stor grad med offentlig sektors sammenbindende rolle i et samfunn, og er et fundamentalt skille mellom dem. Et annet fenomen er bruken av begrepet nettverk. Den organisasjonsteoretiske/økonomiske tilnærmingen handlingsfester nettverk, til nettverking, som en strategi hvor man må foreta strategiske valg rundt intensitet av nettverk, og i hvor stor grad og hvordan benytter fenomenet i sin organisasjon. De strategiske valgene omfatter om man fristiller, eller bygger allianser. Om nettverket skal være kontraktsbasert eller tillitsbasert, over en begrenset periode eller som et permanent system. Det må vurderes om partnerne er likestilt eller om det er dominerende partnerskap med en ledende aktør. Det vil også være vesentlig om man kan benytte virtuell ledelse i nettverket. Disse nettverksvalgene er

styrende for både organiseringen internt i organisasjon og hvordan nettverket vil fungere som en selvstendig organisasjonsform.

Child har i sin bok (2005) trukket opp 4 nettverksformer. Fristilling, strategiske allianser, virtuell organisering og organisering på tvers av grenser. Jeg velger kun å redegjøre for fristilling og strategiske allianser som eksempler på valg av nettverk. Dette fordi jeg skiller nettverket som et selvstendig organisasjonsfenomen som en strategi for oppgaveløsninger, og verktøy for samhandling/koordinering. Fristilling og strategiske allianser vil derfor i større grad være definerte eksempler på nettverk, enn hva virtuell organisering og organisering på tvers av grenser fremstår som.

Nettverk gjennom *fristilling* har kontrakten som det bindende element av aktørene. Fordelene med fristilling er at organisasjonen kan konsentrere seg om oppgaver de er best på, samt at man får velge blant ekspertise i markedet. Det er ofte kostnadsbesparende og man får en slankere organisasjon hvor utfordringer knyttet til ansatte og ledelse minsker. Muligheten for ledelseskontroll øker internt. Utfordringene med å fristille er valget av tjenester. Fordelene kan fort reduseres om man fristiller feil type oppgave eller tjeneste. Andre utfordringer er usikre leverandører, kompetanse på kontraktsinngåelse, mangelfull moral hos ansatte, kommunikasjonsproblemer, liten kontroll over fristilt tjeneste og utnyttelse av avhengighet til medkontrahent. Denne type nettverk krever at man har operasjonalisert målene i klare og målbare størrelser som benyttes i et målekort for å kunne evaluere måloppnåelsen. Det er viktig at de operasjonaliserte målene er relatert til hovedorganisasjonens kjerneområder og at måloppnåelse gjennom evaluering kommuniseres til intern organisasjon og kontraktpartnerne (Child 2005)

En annen nettverksform er *strategiske allianser* hvor organisasjoner har en kooperativ strategisk relasjon. Strategiske allianser skiller seg fra fristilling som nettverk fordi alliansen krever et felles arbeid. Dette er bygd på i stor grad tillit og har et lengre relasjonsperspektiv enn en kontraktsrelasjon har. Gjennom et partnerskap kan de realisere deres strategi bedre enn hva de ville klart alene. En organisasjon inngår allianser for å styrke deres markedsposisjon, anskaffe seg kunnskap og at det har en kostnadsbesparende side. Det er tre dimensjoner som preger relasjonen og dermed nettverks form. Omfanget av organisatorisk integrasjon, deres rettslige form og eierskap, og deres primære strategiske integrasjon. Integrasjon varierer mellom partene fra overfladisk kontakt, til uformelt partnerskap, til full integrasjon. Den

rettslige form og eierskap har svært mange former, og deles mellom kontrakter og kapital tilføring (Equity). Allianser er i spekteret hvor det er forente prosjekter, uten noen av ytterpunktene som vil krever enten fristilling og en leverandørstatus eller fullt eierskap. Deres primære strategiske intensjon handler om overlappende mål og referansen til strategien for å forme nettverket. Ved at alliansenettverk har hybride former, har det både spesielle organisatoriske utfordringer og dermed også spesielle ledelses utfordringer. Prioriteringer, kulturelle konflikter, ulike organisasjonsstrategier og kontroll må håndteres mellom partnere som har en intensjon om en allianse gjennom partnerskap.

Som samlet organiserende prinsipp kan nettverk som *forvaltningsprinsipp* fremme deltakelse, felles oppgaveløsning av samfunnsutfordringer, samtidig som det kan være et effektivt *organiserende* prinsipp. Det er derimot knyttet stor grad av ledelse med vekt på strategier. Dette gjelder i både den markedsbaserte tilnærmingen og den offentlige tilnærmingen. De har ulikt formål, men er to sider av samme sak. De utfordringer som nettverk bringer med seg som *forvaltningsprinsipp* er utelukkelsesmekanismer, enten av sosial eller kognitiv art. Det vil være en ledelsesoppgave å håndtere dette, men er likevel et trekk som krever fokus. I tillegg vil det spørsmålet om ansvarlighet være vanskelig. Nettverket er bygd av flere delvis autonome og uavhengige aktører som ikke inngår i en integrert relasjon til offentlig sektor. Den løse koblingen nettverket har til et allerede eksisterbart organisasjonssystem, åpner for at man kan benytte nettverksnivået for implementering av egen policy.

De tre organiserende prinsipp jeg har redegjort for over har jeg skissert opp i en modell, som fremstiller hovedtrekkene.

Tabell 1, Tabell over organiserende modeller i offentlig sektor

Hierarki	Marked	Nettverk
Kollektiv	Individuell	Samarbeid
Borger	Bruker	Aktør
Likhet, rettferdighet	Brukertilfredshet	Forhandlinger
Ansvarlighet	Autonomi	Gjensidighet
Sentralisering	Desentralisering/delegering	Strategi
Regler/rutine	Resultat	Konsensus
Nøytralitet	Interesseorientering	Komplekse strukturer
Stabilitet	Endring	Tilpasning

Det er gjennom disse prinsippene jeg vil gå inn i kartlegging av den nye arbeid og velferdsforvaltningen. Før jeg går inn en kartlegging og beskrivelse av Nav vil jeg redegjøre for mine metodiske valg og forskningsdesign.

3. Metode og forskningsdesign

Metode handler svært forenklet om fremgangsmåten man benytter for å kartlegge virkeligheten (Jacobsen 2002). I samfunnsvitenskap er det kvantitativ og kvalitativ metodetilnærming man skiller mellom. Egenskapene som skiller disse metodene er at den kvantitative fordrer at man kan samle inn informasjonen. Dette gjennom metoder og instrumenter f. eks spørreundersøkelse, og som kan behandles ved hjelp av statistiske analyser, altså kan defineres i tall. Det fenomenet man forsker på må være strukturerbart og kan presses inn i en forhåndsdefinerbar forståelse utledet av undersøker (Jacobsen 2002). Den kvalitative metoden har en mer åpen tilnærming til fenomenet, og vil fange forståelsen av fenomenet gjennom informantenes tolkning av den sosiale virkelighet. Tekst og ord er viktigere enn tall. Denne studie har en kvalitativ metodisk tilnærming, hvor jeg benytter tekst og ord som datakilder.

3.1.Forskningsdesign.

Med utgangspunkt mot NAV-reformen som organisasjonsfenomen har denne studie en casestudie som overordnet forskningsdesign. En casestudie kan benyttes når man står ovenfor ”et empirisk spørsmål som undersøker et nåtidfenomen innenfor sin virkelighetskontekst, spesielt når relasjoner mellom fenomen og kontekst ikke er åpenbar” (Yin 2003).

Et case-studie kan gjøres som en singel, eller multippel studie, med uni- eller multippel enhetsanalyse, avhengig av problemstilling og formål med studien. I min studie foretas det en enkel casestudie, med det formål å beskrive, deretter teoretisk fortolke fremveksten av de organiserende prinsipper jeg finner. Designet er et beskrivende og intensivt design hvor dybde tilnærming til mitt studiefenomen er det sentrale.

Den kritikken som gjør seg gjeldende til benyttelse av et singel-case studie er begrensningen ved å kunne generalisere utover ens eget studiefenomen. I denne oppgaven er heller ikke dette et mål i seg selv, da min problemstilling er en kartlegging og en beskrivelse av organisasjonstrekk som nærmest kan beskrives som en makro- antropologisk studie av en organisasjon i endring og utvikling.

3.2.Kilder og datainnsamling

Studie er basert på en dokumentanalyse og intervjuer av interne aktører i den nye arbeid og velferdsforvaltning. Dokumentanalysen vil være hovedtyngden av kilde og data som benyttes i oppgaven. Dokumentene kartlegges gjennom en utarbeidet modell, og fremstilles i en skisse. Dette redegjøres for ytterligere i avsnittet for dokumentanalyse og gjennomføring. Det er i tillegg gjennomført 7 intervju, og disse benyttes i den organisasjonsteoretiske drøftelsen av organisasjonstrekkene.

3.2.1. Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er skrevne eller audiovisuelle fortellinger som forskeren ikke har laget selv, og som brukes som en kilde. Det er fire kriterier for vurderingen av et dokument:

autentisitet(er dokumentet det gir seg ut for å være), troverdighet(i forhold til formålet det skal si noe om), representativitet(selv ved strategisk utvalg), og tolkning(en klar og forståelig betydning). Jeg benytter meg av både offentlige, interne og forskningsdokumenter og i tillegg noen mediepublikasjoner i form av artikler og intervjuer.

De *offentlige* dokumentene, er offisielle, sentrale dokumenter som er utarbeidet i tidsperioden fra utredningen om en reform og frem til ferdigstilling av reformen. Dokumentenes formål er vedtak og styring for reformens organisering og innhold. Alle dokumenter er primærkilder og opphavet til dokumentene er regjering, direktorat eller offentlige utvalg. Målgruppe for dokumentene er stortinget eller organisasjonen. Studie benytter disse som hovedkilde til data. De *interne* dokumenter jeg benytter har organisasjonen som målgruppe og er utdypende i sin karakter, relatert til de sentrale dokumenter jeg har som hovedkilde. Dokumentene gir derfor mer dybdekunnskap om fenomenet.

De *forskningsdokumenter* jeg benytter er gjennomført og publisert av den offisielle evaluering av NAV reformen. En evaluering som er finansiert, innholdsmessig utformer og innrettet av arbeids og inkluderingsdepartementet (nå arbeidsdepartementet). Norsk Forskningsråd har det faglige og administrative ansvaret. Prosjektet er bygd opp som et eksternt, uavhengig program, samtidig som det er forpliktet til formidling og kunnskapsspredning. Systematisk tilbakeføring av resultater til beslutningstakere og andre aktører for justeringsmulighet. Prosjektet består av en rekke anerkjente forskningsmiljøer, deriblant Universitetet i Bergen,

Rokkansenteret, BI og Arbeidsforskningsinstituttet. Dens sammensetning vurderes derfor til å være av høy faglig kvalitet. Forskningsdokumentene benyttes som et supplement til offentlige kilder, så på tross av at dokumentene er sekundærkilder ser jeg det som lite kritisk til reliabiliteten.

3.2.2. Gjennomføring

Dokumentanalysen vil være hovedtyngden av det empiriske materialet som benyttes i oppgaven. Problemstillingen er en kartlegging av en reform, og den har avsluttet sin iverksettelsesperiode, derfor har dette vært et hensiktsmessig valg. Dokumentanalysen er gjennomført og systematisert i to modeller. Først en kartleggingsmodell, deretter i en systematisert skjematisk skisse.

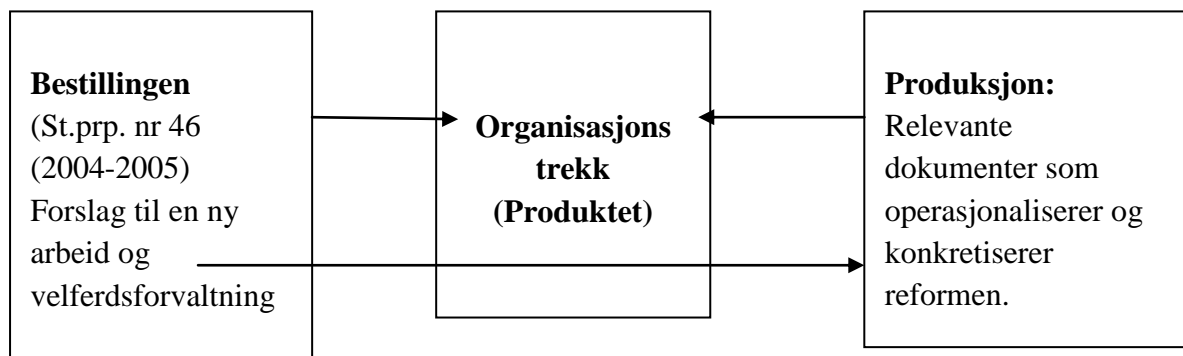
Kartleggingsmodellen har en todelt inndeling (se modell 1), *bestillingen* og *produksjonen*. Inndelingen har nødvendig i oppgaven, for å skille mellom bestilling og produksjon, da bestillingen av reformen og produksjon av reformens innhold ikke var parallelle prosesser. Bestillingen ga beskrivelse av en organisasjon man så at kunne løse de sentrale krav som lå til den nye forvaltningen. Produksjonen er operasjonaliseringen og konkretiseringen av reformen. For å kunne besvare problemstillingen på en tilfredsstillende måte er reformens iverksettelseslinje sentralt i oppgaven.

I kapittelet for fremstillingen av kartleggingstrekkene hvor modellen benyttes er det i tillegg inndelt en tredelt struktur. En ytre, en indre og en innholdsstruktur. Reformen er et partnerskap mellom stat og kommune, som utgjør en *forvaltning*, samtidig som den er en statlig fusjonering som utgjør en egen *etat*. For å kunne beskrive reforms organisasjonstrekk som helhet, men som selvstendige organisatoriske enheter har det være viktig å holde disse adskilt. Reformen var ikke bare en organisatorisk reform, men også en innholdsreform og dette er skissert i en egen inndeling for å beskrive reformens *innholdsutvikling*.

Bestillingen er st.prp. nr 46(2004-2005), som er grunnlaget for vedtaket av reformen.

Leveranse er definert ned til den nødvendige operasjonalisering og konkretiseringen av reformen som organisasjonsreform, innholdsreform og kompetansereform.

Modell 1. Kartleggingsmodell



Modellen er kun en kartleggingsmodell, og indikerer ingen kausaleffekt. Jeg har likevel gjort enkelte antakelser i påvirkningsretninger, og dette vil brukes i det analytiske arbeidet videre. Påvirkningsretningene er skissert opp i en antatt logisk retning. Bestillingen ga en selvstendig beskrivelse av en organisasjon, samtidig som den ga noen bestillinger som måtte produseres. Derfor er det antatt en direkte påvirkning til de leveranser som er produsert i iverksettelsesperioden. Det vil ikke være noe motsatt påvirkning, da prosessene rundt bestilling er avsluttet. Samlet vil bestillingen og produksjonen utgjøre reformens organisasjonstrekk.

Skissen over organisasjonstrekkene er en skjematisk fremstilling av organisasjonstrekkene som er kartlagt gjennom den overnevnte modell. Den har flere dimensjoner for å kunne besvare problemstillingen. Først og fremst har den en todelt inndeling med *partnerskapet* og *etaten* som egne strukturer. Det har vært sentralt i oppgaven å beskrive både *hvordan*, men også *hvor* i den nye forvaltningen organisasjonstrekkene vokser frem. Jeg skisserer ikke opp kommunen som en egen organisatorisk ramme, da det vil fordre en egen studie på grunn av den lokale frihet til å samordne tjenester. I denne skissen inngår den kommunale delen i partnerskapet som forvaltningsprinsipp og i forvaltningens førstelinjetjeneste.

Skissen fremstiller de kartlagte organisasjonstrekkene i en begrepsramme for organiserende prinsipp om ledelse, samordning/koordinering og brukerperspektiv. Dette for å kunne gi en mer systematisk tilnærming og muligheten til en overordnet begrepsfremstilling. Jeg har her dratt veksel på et begrepsapparat som Øgård (2005) har benyttet i en modell av New Public Management. Til slutt er skissen inndelt etter samme prinsipper om bestilling, produksjon og produkt som kartleggingsmodellen benytter. Det indikeres ingen kausaleffekt i denne inndelingen.

Tabell 2, Skisse

		Bestilling	Produksjon	Produkt
Partnerskapet	Ledelse			
	Samordning/koordinering			
	Bruker			
Etaten	Ledelse			
	Samordning/koordinering			
	Bruker			

Skissen vil være det empiriske utgangspunktet for fremstilling av NAV reformen som fenomen og de organisatoriske prinsipper som har gjort seg gjeldende i oppgaven. Intervjuene som er gjennomført benyttes i den teoretiske analysen av organisasjonsprinsippene.

3.2.3. Intervju og gjennomføring

Intervju er kanskje den mest benyttede metode for datainnsamling innenfor den kvalitative metode. Den har mange forskjellige spekter av intervju**typer**, fra strukturert, ganske likt en spørreundersøkelse, til ustrukturert som i form av en samtale. Det kan gjennomføres individuelt eller gruppebasert.

Jeg har gjennomført individuelle intervju av interne aktører, der av benevnes dem som respondenter², på ulike nivå i organisasjonen. De er alle i ulike posisjoner knyttet til beslutningsprosesser, implementering og iverksetting av ulike organisatoriske prinsipper. Det er gjennomført 7 intervjuer, høsten 2009, hvor 2 av dem er gjennomført personlig, mens de resterende 5 er gjennomført pr telefon. Det ble i forkant sendt en intervju**mal**, som omhandlet tematikk og konkrete områder som var interessante. Intervjuene var derfor en blanding av strukturert tematikk, men likevel ustrukturert samtale. Dette kom tydelig frem gjennom dialogen, som favnet flere områder enn hva intervjuet i utgangspunktet handlet om. Grunnlaget for en semi-strukturert tilnærming til intervjuet var først og fremst den todelte problemstillingen min, hvor jeg i forkant av intervjuene hadde foretatt en dokumentanalyse av organisasjonstrekkene Disse kunne avvike fra virkeligheten og jeg måtte derfor holde en åpning i dialogen for at mine funn ikke var praksisnære. Til dels ble dette verifisert av flere av respondenten, hvor de ikke hadde kunnskap om enkelte av organisasjonstrekkene. Intervjuene tok mellom 1 ½ - 2 timer på hvert intervju og underveis i samtalen ble det skrevet ned notater. I etterkant ble intervjuene umiddelbart renskrevet inn i dokumenter og transkribert. Intervjuene er anonymisert i sin helhet gjennom at alle individuelle beskrivende data av respondentene ikke gjengis.

² Respondentintervju defineres til aktører som selv er delaktig i det fenomenet man undersøker. Til forskjell fra informantintervju som er eksterne aktører fra selve fenomenet.

3.3.Validitet og reliabilitet.

Et studies validitet er hvorvidt de funn man har gjort er korrekt, og gir en sann gjengivelse av fenomenet man studerer. Reliabilitetens nøyaktighet i innsamling og behandling av data, gir igjen grunnlaget for om studie lar seg etterprøve, med samme resultat.

I dokumentanalysen har jeg hovedsakelig forholdt meg til offentlige dokumenter og forskningsbaserte publikasjoner. Dokumentene er lett tilgjengelige og kan derfor etterprøves i sin helhet. De forskningsbaserte publikasjoner er hentet fra den offisielle NAV-evalueringen, som er reformens eget forskningsprosjekt. Forskningsprosjekter holder høy faglig kvalitet med tanke på omfang av forskningsmiljøet og fagkompetansen som er tilknyttet prosjektet.

Intervjuene er alle gjennomført i en periode hvor jeg selv var ansatt i organisasjonen. Dette kan ha påvirket respondentene, både positivt og negativt. De data jeg har fått kan ha stor validitet, fordi jeg selv har god kunnskap om fenomenet og oppfattes som en ”insider” i organisasjonen. Men det kan også ha svekke informasjonen fordi respondentene kan ha gitt organisasjonens beskrivelse, den ”interne, gyldige” kunnskap og ikke individuell. Jeg mener min relasjon til organisasjonen har styrket validiteten på studie, og at respondentene har hatt et positivt syn på at intervjuer har vært ansatt. I tillegg er det en omfattende dokumentanalyse som ligger til grunn både i problemstillingens første og annen del, som har vært førende i store deler av studie. Validiteten er også styrket gjennom at det fenomenet jeg studerer er av relativt ny tid, og er en levende diskusjon i organisasjonen. Det gjør at respondentene har mange detaljer ganske friskt i minne. Samtidig var det et kritisk punkt i gjennomføringen at flere av informantene ikke hadde en helhetskunnskap om organisasjonen og dens organiserende prinsipper. Det fremgikk ganske raskt at respondentene kun hadde oversikt over et begrenset område i organisasjonen. Dette utdypes ytterligere i oppgaven da det er et interessant funn, men i en organisasjonsteoretisk helhetsanalyse er det et mindre omfang av respondenter på flere av feltene.

Intervjuene ble nedfelt som notater underveis i intervjuet, og ble umiddelbart i etterkant skrevet inn i dokumenter. Dette kan være kritisk da tolkning og intervju ofte foregår samtidig. Ved en transkribering av intervjuet i etterkant kan dermed være en allerede fortolket versjon og dermed svekker reliabiliteten. De teknikker jeg benyttet for å sikre korrekt gjengivelse var et tematikkskjema for å kunne knytte informasjonen umiddelbart til de områder det angikk.

Dette for å unngå overføring av verdiene mellom temaene. Samtidig er studie en teoretisk fortolkning, og dermed forankret i forklarende gyldige prinsipper så skjematiseringen foregår uten at det vil svekke validiteten i stor grad. I tillegg styrkes reliabiliteten og validiteten gjennom benyttelse av offisielle dokumenter som supplerer til de forklarende variabler. Studie kan etterprøves i stor grad gjennom benyttelsen av tilgjengelige dokumenter. Intervjuene derimot er anonymisert og kan ikke etterprøves.

4. Nav reformen som fenomen

I dette kapittelet vil jeg ta de første stegene i retning av å kartlegge³ organisasjonstrekkene til NAV i en dokumentanalyse. Som jeg beskrev i innledningen så er den reformperioden sentral for meg. Jeg skal beskrive fremveksten av reformen som en organisasjon. Jeg har derfor delt kapittelet inn etter reformlinjes tidsperiode. Fra forslagene før vedtaket, til hvordan bestillingen så ut og deretter produksjonen av reformen i iverksettelsesperioden.

4.1.Perioden frem til vedtaket

”Regjeringen vil samordne arbeidet med kommunale sosialkontor, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid”.

I 2001 hvor forslaget om en utredning av samordning kom var Rikstrygdeverket, Arbeidsmarkedsetaten og det kommunale sosialkontor organisert i 3 ulike etater/sektorer, med svært ulike organisatoriske løsninger og tjenesteformål. Trygdeetaten(RTV) var organisert i et trenivå ledd, forvaltet en mengde lover, deriblant folketrygdloven og tjenestene var rettet mot arbeid og rehabilitering, familie og pensjon, og helsetjenester. Innholdsmessig snakket man om en forvaltning som var svært regelorientert. Arbeidsmarkedsetaten var organisert i et tonivå ledd og var lovforankret i sysselsettingsloven, med et klart arbeidsmarkedspolitisk formål. Etaten forvaltet tjenester i folketrygdloven om dagpenger og yrkesrettet attføring, og ble definert som svært resultatorientert. Sosialtjenesten/kontoret var og er fortsatt en kommunal enhet, organisert ulikt i kommunene og forvaltet derfor ulike type tjenester. Formålet med sosialtjenesten er å sikre økonomisk og sosial trygghet, bedre levevilkår for vanskeligstilte og bidra til økt likeverd, og yrkesutøvelsen oppfattes som svært behovsorientert.

Etter forslaget kan man grovt skissere de neste årene inn i 3 perioder. Den første perioden var utredningen og forslaget som kom i SATS-meldingen(St. meld 14(2002-2003)), lagt frem av Bondevik 2 regjeringen. Forslaget og anbefalingen var to separate etater, med et lokalt samarbeid. Dette forslaget ble umiddelbart avvist, og utredningsperioden gikk inn i en ny

³ Kartleggingsmodellen er beskrevet utfyllende i kapittel 3 om metode og forskningsdesign

fase. Det ble satt ned et offentlig utvalg, som heretter blir betegnet som Rattsøutvalget⁴. Utvalget skulle utrede ulike organisasjonsmodeller for en samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjeneste. Mandatets hovedmål var å utrede ulike organisasjonsløsninger som kunne fremme målrealiseringer. Dette gjennom beskrivelser av krav og utfordringer i førstelinjetjenesten, grensdragning mellom stat og kommune, konsekvenser av hel eller delvis statliggjøring, og de økonomiske konsekvenser. Utvalget skulle ikke utrede eventuelt regelverksendringer. Utvalget bestod av 7 aktører, i tillegg til et sekretariat i sosialdepartementet. Det ble også nedsatt en referansegruppe med 32 representanter fra berørte brukerorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, etater og departement. Gjennom utredning ble det supplert opp med egne utredninger, som grovt skissert var utredning knyttet til internasjonale trekk, spesifikk etatsorientert læring og en økonomisk analyse om konkurranseutsetting av tjenester.

Utvalget utredning endt ut i NOU 2004:13. Organisatorisk foreslo utvalget 2 statlige etater, slik den tidligere SATS meldingen også hadde gjort. De to foreslåtte etater skulle ivareta hhv tjenester mot arbeidsrelaterte ytelser og tjenester for pensjonsytelser. Det skulle åpne i større grad for en mulighet til samlokalisering med kommunens tjenester, men det skulle være basert på frivillighet. Utvalget begrunnelse for frivillighet mellom statlig og kommunal sektor var at daværende organisering hadde en demokratisk funksjon, samt at det skulle ivareta funksjonen som regulerings, godkjenning og sanksjoneringsmyndighet.

Styringsmulighetene dominerte i to retninger. Der hvor man vurderte at de tjenester som var nødvendig for politisk styring og statlig eierskap skulle man organisere det som ordinære forvaltningsorgan. Mens gjennom kontraktsstyring og en effektiv eierskapsrolle skulle bestillerrollen ivareta myndighetsutøvelsen, ovenfor eksterne leverandører.

Rattsøutvalgets forslag ble ikke innstilt, og det forslaget om å etablere en ny arbeids og velferdsetat, som fikk stortingsets tilslutning den 31. mai 2005, kom i St.prp. nr. 46 (2004-2005) og Innst. S. nr. 198 (2004-2005). Vedtaket inneholdt en organisatorisk fusjonering av Arbeidsmarkedsetaten(RTV) og Trygdeetaten, mens på lokalt nivå skulle det inngås en lovhjemlet, likeverdig partnerskapsavtale med kommunen.

Begrunnelsen i Stortingsproposisjonen til å legge eget forslag til innstilling, på tross av tidligere utredninger og anbefalinger, var knyttet til de utfordringer som reformen skulle være

⁴ Rattsøutvalget er betegnelse oppnevnt etter leder av utvalget, Jørn Rattsø.

svar på. Det ble vurdert at forslagene om 2 etater og en frivillighet om en felles førstelinjetjeneste ikke oppfylte de sentrale krav og målsetninger som lå til en ny arbeids og velferdsetat. Det skulle vedtas en forvaltning hvor man samlet tiltak og virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Hvor det ikke var nye grensesnitt som ga ”kasteballsituasjoner”, og hvor man fikk et tilgjengelig kontaktsted hvor brukere kunne bli møtte med en rask avklaring og et samordnet tjenestetilbud. Dette skulle bidra til realisering av målsetningene om flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad. Det skulle være enklere for brukerne, tilpasset brukernes behov, og en helhetlig og effektiv forvaltning

”Regjeringen legger vesentlig større vekt på å få etablert en felles førstelinjetjeneste som er brukernes inngangsport til alle tjenestene i arbeids og velferdsforvaltningen enn det utredningsutvalget gjorde”

(St.prp. nr 46 (2004-2005) s 14)

Forslaget som forelå i stortingsproposisjonen ble vedtatt og startskuddet til reformen gikk. Tidsperioden var fra 2006 og frem til desember, 2009.

4.2. Bestillingen

Storingsproposisjonen er det styrende dokument for reformens idegrunnlag, og er førende for det videre arbeidet med iverksettelsen som inneholdt både en konkretisering og operasjonalisering av organiseringen og innholdet. På vedtakstidspunktet var det skissert opp en organisatorisk ramme som hadde både en ytre og en indre struktur, i tillegg til innholdet i reformen. Denne inndelingen benytter jeg meg av videre i kapittelet fordi det gir et oversiktlig bilde over hvor de ulike endringene pågår og hvordan de inngår i organisasjonsstrukturen. Den organisatoriske rammen ble drøftet med utgangspunkt i et løsningsforslag for å fylle de sentrale krav og målsetninger. De viktigste drøftingsområdene ble skissert til å være ansvaret mellom stat og kommune, organisering på det statlige nivå og sikring av en enhetlig førstelinjetjeneste.

Ytre organisatoriske:

Drøftingen av den ytre organisatoriske modellen var avveininger mellom de nasjonale mål og rettsikkerhet, likeverdighet og mulighet til nasjonaløkonomiske styring. Sett i mot det lokale selvstyret og brukernes behov og ønsker. Det var viktig at prinsippene om frihet, deltakelse og effektivitet ble ivaretatt, men det ble også presisert at det lokale selvstyret også skulle iverksette statens nasjonale politikk. Hoveddimensjonen av skisserte oppgaveløsninger var en deling mellom stat og kommune hvor standardiserte, regelorienterte oppgaver og kontrolloppgaver, samt oppgaver som krevde nasjonale helhetsgrep var forankret i staten. Mens oppgaver som krever lokal og regionalpolitisk skjønn var forankret i kommunene. Den helhetlige offentlige dimensjon skulle bære preg av oppgaver på lavest mulig effektive nivå og redusert byråkrati. Prioritering mellom nærhet og effektivitet var sentralt. Utfallet av drøftingen var et ytre organisatoriske grep om en partnerskapsmodell mellom stat og kommune. Denne skulle bygge på en lovforankring av lokale samarbeidsavtaler (partnerskapsavtalen) og samlokaliseringer (tjenesteinnhold) for å etablere en felles enhetlig førstelinjetjeneste i hver kommune. Det faste regulerte samarbeidet og tydelige lovforankrede forpliktelser skulle tydeliggjøre ansvaret. For å underbygge samarbeidet ble det tatt initiativ til en inngåelse av en rammeavtale mellom stat (AID) og kommune (KS), til bruk som instrument for et felles styringssignal. Oppgavefordeling og ansvar skulle styres gjennom det allerede fastlagte finansielle ansvarsprinsippet, og rammestyrt mellom stat og kommune. For å samle det politiske ansvaret, og åpne for en

samlet politisk styring for hele politikkområdet, ble det opprettet et Arbeids og sosialdepartement.

Den ytre organisatoriske rammen fastslo altså at det fortsatt skulle være en nasjonal arbeidsmarkedspolitikk, med nasjonal forankring av trygder og pensjoner, og ansvar for økonomisk sosialhjelp skulle være forankret i kommunene. Partnerskapet skulle være en felles enhetlig førstelinjetjenester som kunne møte brukernes behov og krav. Samtidig ble det forslått andre lovforankrede innhold i relasjonen, deriblant hjemmel til å utføre oppgaver for hverandre i hensiktsmessig tilfeller, hjemmel for interkommunalt samarbeid om myndighetsoppgaver etter sosialtjenesteloven, og hjemmel for oppgavedifferensiering. Dette fremhevet den økte mulighet for kommunenes rolle i gjennomføring av arbeids og velferdspolitikken, samtidig som man ønsket en oppmykning av generalistkommunesystemet.

Indre organisatoriske:

Reformen inneholdt en statlig fusjonering av tidligere Arbeidsmarkedsetaten og Rikstrygdeverket. En enetatsløsning ville gi en effektiviseringsgevinst, færre grensesnitt, en mer samlet strategi på flere områder og en forenkling for både brukere og andre aktører. Det ble konkludert med at mulighetene for å forsterke forvaltningens mål uavhengig av den statlige organiseringen bak en felles førstelinjetjeneste. Denne var sterkere enn hva tidligere utredningen hadde vurdert og vektlagt i sitt forslag om to etater. Fokus og innsats gjennom budsjettstyring og klare mål og resultatkrav skulle hindre mulige forskyvninger av prioriteringer og målsetninger som kunne oppstå. Det ble foreslått en gjennomgang av nasjonale og regionale enheter, med tanke på oppgaveløsninger som kunne ivaretas utenfor det lokale Nav-kontor. Både oppgaver som ikke krevde brukerkontakt, men også de tjenester kunne være interne ressurs/støttefunksjoner og være tjenesteytende ovenfor bruker. Internt var en spesialisering av enkelte typer oppgaver et virkemiddel for å sikre en effektiv ressursutnyttelse, tilstrekkelig kompetanse og kvalitet i saksbehandlingen. Eksternt kunne utvikling av telefon og netjtjenester gi informasjon, veiledning og rådgivning, som vil være en rasjonell personellbruk. Dette vil frigjøre ressurser til oppfølging og avklaring i førstelinjetjenesten. Det skulle være et offensivt fokus på utviklingen av IKT, både internt og eksternt. Utvikling av de interne saksbehandlingsløsningene var en forutsetning for en integrert etatsfusjonering, både for samordning og koordinering, men også som kontroll,

retningslinjer og rutiner. Samtidig var det en forventning om en effektiviserings- og automatiseringsgevinst.

På det kommunale nivå skulle den nye statlige etat være en partner i det lokale Nav-kontor, samordnet med deler av tjenestene i den kommunale sosialtjenesten. Minimumsstandard på lokalkontoret skulle være de statlige tjenester, samt økonomisk sosialhjelp, sotjl, § 5, men med mulighet for samlokalisering av flere tjenester. Det skulle fortsatt være et skille mellom ansvar og oppgaver, men stortingsmeldingen ble presisert til å være et forslag om en ny plattform for lokal samhandling. Lokalkontoret skulle samlet ivareta samfunnsoppdrag og arbeidsoppgave, og var det offentlige apparatet for flere i arbeid og færre på stønader. Den nye førstelinjetjenesten har ansvar for all nødvendig koordinering både internt i forvaltningen og mot andre relevante tjenester. For å fremme en felles faglig plattform var det nødvendig med mange tiltak og virkemidler. Dette ved samarbeidsarenaer, ledeutvikling, kompetansebygging, metodisk verktøy, behovsavklaring for å fremme en felles forståelse, en aktiv brukermedvirkning og med tverrgående rutiner og prosedyrer.

Innholdsmessig:

Som nevnt innledningsvis så skulle ikke reformen være en organisatorisk endring, men også en endring i innholdet. Det skulle være en tydeliggjøring av politiske mål og prioritering som skulle gjenspeiles både internt i organisasjonen, og i tiltakene og virkemidlene til forvaltningen. Ved siden av presentasjon av en felles faglig plattform i førstelinjetjenesten, var Regjeringen også bedt om å legge frem en bred og faglig anlagt attføringsmelding. Hvor man skulle gjennomgå aktuelle stønader, tiltak og tjenester, helsemessig rehabilitering og krav til stønadsmottaker. Det var viktig at virkemiddelapparatet var konsistent, effektivt og brukerrettet. Det ble trukket frem store utfordringer det var å videreutvikle politikken til å finne godt samsvar mellom mål og virkemidler, samt oppfylle målene om at flere med arbeidsevne kommer i arbeid og bli selvforsørgende, samt å sikre livsopphold. Denne attføringsmeldingen som omtales, kom i St.meld. nr.9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering.

Produktet frem til nå:

Bestillingen var ikke mer konkret enn dette om den nye arbeid og velferdsforvaltningen som organisasjon. Man opprettet et felles departement, fusjonerte to statlige etater, og inngikk en overordnet partnerskapsstruktur. Styringen mellom kommune og stat, samt internt i den nye statsetaten skulle sikre gjennom det finansielle ansvarsprinsippet og rammebudsjetter, samt klare mål og resultatkrav og en rammeavtale. Det ble vedtatt en lovhjemlet lokal førstelinjetjeneste, med klare ansvars og oppgavedelinger, og man ville utarbeid en felles faglig plattform og en gjennomgang av det totale virkemiddelapparatet. Resten av operasjonaliseringen, konkretiseringen av reformen og organisasjonen ble i første omgang lagt ut til et Nav-interim styre, deretter til de respektive iverksettelsesenheter.

Det var mange ubesvarte spørsmål i etterkant av vedtaket. En felles faglig plattform, gjennomgangen av virkemiddelapparatet og av etatens oppgaver og tjenester, samt den offensive satsning på utvikling av IKT gjorde at det var få organiserende prinsipp som var tydelige. Både i den nye arbeid og velferdsforvaltningen, som er det samlede partnerskap, den nye arbeid og velferdsetaten som er den statlige delen, og i den kommunale sosialtjenesten.

4.3.Produksjonen

Produksjonen er den leveransen som bestillingen ga i vedtaket om den nye arbeid og velferdsforvaltningen. Dette ble i stor grad operasjonalisert og konkretisert i Ot.prp. nr 47(2005-2006) Om lov om arbeids og velferdsforvaltning og St.meld. nr 9(2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering. I tillegg tar jeg for meg arbeidet i NAV – interim fasen, rammeavtalen mellom KS og AVDIR, strategisk plan for Arbeid og velferdsforvaltning, samt St.prp. nr. 51(2008-2009)

Ytre organisatoriske:

Arbeids- og sosialdepartementet var nedlagt, og det var opprettet et nytt Arbeids og inkluderingsdepartement. Den juridiske bestillingen til partnerskapsavtalen, om samlokalisering(NAV-lovens § 13) og inngåelse av lokal samarbeidsavtaler(NAV-lovens § 14), samt ytterligere lovmessige integreringsmulighet, ble lovforankret i den nye Arbeids og velferdsforvaltningsloven. I tillegg supplerte man opp med et tilleggspunkt om personalfullmakter til kommunale ledere, lik statlige ledere. Det ble inngått en rammeavtale i to prosesser, grunnet lovhjemler, mellom kommunesektorens interesseorganisasjon, arbeidsgiverforbund og arbeids og inkluderingsdepartement. Avtalen inneholder prinsipper for sentrale samarbeidsområder og anga hvor det må utarbeides felles underlagsmateriale, eller igangsettes prosesser som skulle understøtte arbeidet med de lokale, forpliktende avtaler.

St.meld. nr.9(2006-2007) var i stor grad et dokument for ”innholdet” i reformen, og omfattet mange nye tiltak og virkemidler. Men innholdet påvirket også den ytre rammen av reformen, hvor forslag om et kvalifiseringsprogram og en kvalifiseringsstønad var det største elementet. Programmet og stønaden i seg selv var et stort virkemiddel i Regjeringens innsats mot fattigdom. Det var også et tilsvarende behovsspesifisering i bestillingsproposisjonen, for brukergrupper uten ytelse og rettigheter i folketrygden, og med nedsatt arbeidsevne. Det var et forslag til innhold i reformen, og man lovhjemlet det i sosialtjenestelovens, § 5 A, samtidig som man forankret det i Nav lovens § 13. Dette utvidet både de kommunale oppgaver og ansvarsområdet, samtidig som partnerskapets tjenesteinnhold økte i omfang fordi det skulle inngå i den lokale, enhetlige førstelinjetjenesten.

Indre organisatoriske:

Overordnet indre struktur i NAV ble utarbeidet i stor grad gjennom NAV- interimfasen. Det ble vedtatt et Arbeids og velferdsdirektorat, med en egen intern driftsorganisasjon, NAV drift og utvikling(NDU). Forholdet skulle organiseres som en bestiller-utfører modell, hvor NDU skulle levere fag og støttetjenester til hele organisasjonen og forvalte datasystemet.

Direktoratet fikk 2 fagavdelinger (arbeid/aktivitet og pensjon/ytelse), med 4 stabsfunksjoner. Det ble etablert to styringslinjer, en til nav lokal(ansvar for oppgaver rundt bruker, skjønnsutøvelse og individuell tilpasset behov) gjennom NAV fylkes linje, og en til spesialenhetslinjen(ansvar for oppgaver som ivaretar likebehandling(nasjonalt standard) og rettsikkerhet). Ytterligere konkretiseringer og endelige beslutninger om ansvarsdeling ble lagt fra NAV interim til etableringen av den nye etaten.

Arbeids og velferdsdirektoratet overtok 01.07.06 den videre planlegging og gjennomføringen. Det ble utarbeidet en tidsplan for opprettelse av Nav-kontor, samt en tidsplan for opprettelse av forvaltning/spesialenheter. Begrepene forvaltningsenheter og spesialenheter er vanskelig å strukturere i styringslinjer og formål. Når man snakker om spesialenheter, er det enheter som ligger i den nasjonale styringslinjen som heter NAV spesialenheter, og er en del av direktoratet. Mens når det snakkes om forvaltningsenheter er det fylkesenheter som ligger under styringslinjen, NAV fylke. Så spesialenheter og forvaltningsenheter er på ulike organisatoriske nivå, samtidig som de er i ulike styringslinjer. Hovedføringene som kom på oppgaveorganisering og styringsprinsipper var stortingsmeldingen om en reform, her i oppgaven nevnt som bestillingen. I korte trekk ble det skilt på det lokale kontors rolle som kontaktpunkt med brukere, og den skjønsmessige vurdering. Mens forvaltningsenhetene skulle fatte vedtak på det som omhandlet regelstyring og vurderes som produksjon av tjenesten. Samtidig begrunnet man en sterk effektiviseringsgevinst i benyttelse av IKT. St.meld. nr.9 (2005-2006) la frem et forslag hvor argumentene for løsningen var å frigjøre tid i lokalkontorene til individuell veiledning og oppfølging, samt sikre økt kvalitet og effektivitet. Det var en sterk føring i opprettelsen av forvaltnings/spesialeenheter at de skulle være støtte og avlastningsenheter for de lokale kontorene.

Stortingsmeldingen oppsummerte det lokale Nav-kontor med følgende om hovedenheter og nivå:

- Et brukerrettet arbeids- og velferdskontor (Nav-kontor) i hver kommune med kommunale oppgaver og tilstedeværelse av statlige ressurser i et omfang som varierer med lokale politiske prioriteringer og kommunestørrelse, og som ivaretar kontakt og samhandling med andre enheter og nivåer i den samlede arbeids- og velferdsforvaltningen.
- Kompetente spesialenheter som skal støtte og avlaste lokal oppgaveløsning, og som ikke, eller i begrenset grad, vil ha direkte brukerkontakt.
- Et fylkesnivå med fokus på ledelse og oppfølging av de lokale arbeids- og velferdskontorene i det enkelte fylket.
- Et sentralt direktorat med oppgaver knyttet bl.a. til styring, ledelse og utvikling av den statlige etaten og utvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen i nært samarbeid med kommunesektoren.
- Administrative støtteenheter som er internt orienterte enheter som støtter direktorat og/eller fylke/NAV-kontor i forhold til bestemte funksjoner.

Dette medførte at NAV spesialenheter, som er egen styringslinje i direktoratet fikk 7 resultatområder. Mange av dem eksisterte i de gamle etatene, men man tilførte pensjon. NAV fylket fikk egne forvaltningsenheter for produksjon av tjenester på familie og arbeidsområdet, samt at man opprettholdt egne spesialenheter i denne linjen. Det er ingen klar inndeling mellom enhetene i styringslinjene, eller mellom enhetene i fylkeslinjen på fag og tjenesteproduksjon. Det eneste man slår fast er at NAV lokal skal være brukernes kontaktpunkt og de skal få den nødvendige bistand og de aktuelle tjenester i førstelinjen.

Bestillingen beskrev en offensiv satsning på IKT, både internt og eksternt. Det var satt i gang et utviklingsarbeid, men det var begrenset hvor langt dette arbeidet var kommet. Man hadde en infrastruktur (IKT-basis), som ga alle ansatte mulighet til å arbeide på samme plattform. Det innebærer at man på en databaseplattform hvor man har tilgang på systemer, men som separate program. Det forelå ingen integrert løsning så etatene arbeidet på allerede eksisterende saksbehandlingssystemer uten at det var samhandling mellom verktøyene. Det digitaliserte brukerverktøyet var heller ikke utviklet i stor grad. Etaten hadde fått en ny nettside, men det var informasjons og ikke digitalisert verktøy. De elektroniske løsninger som forelå var allerede i bruk ved opprettelsen av reformen under tidligere Aetat.

Innholdsmessige:

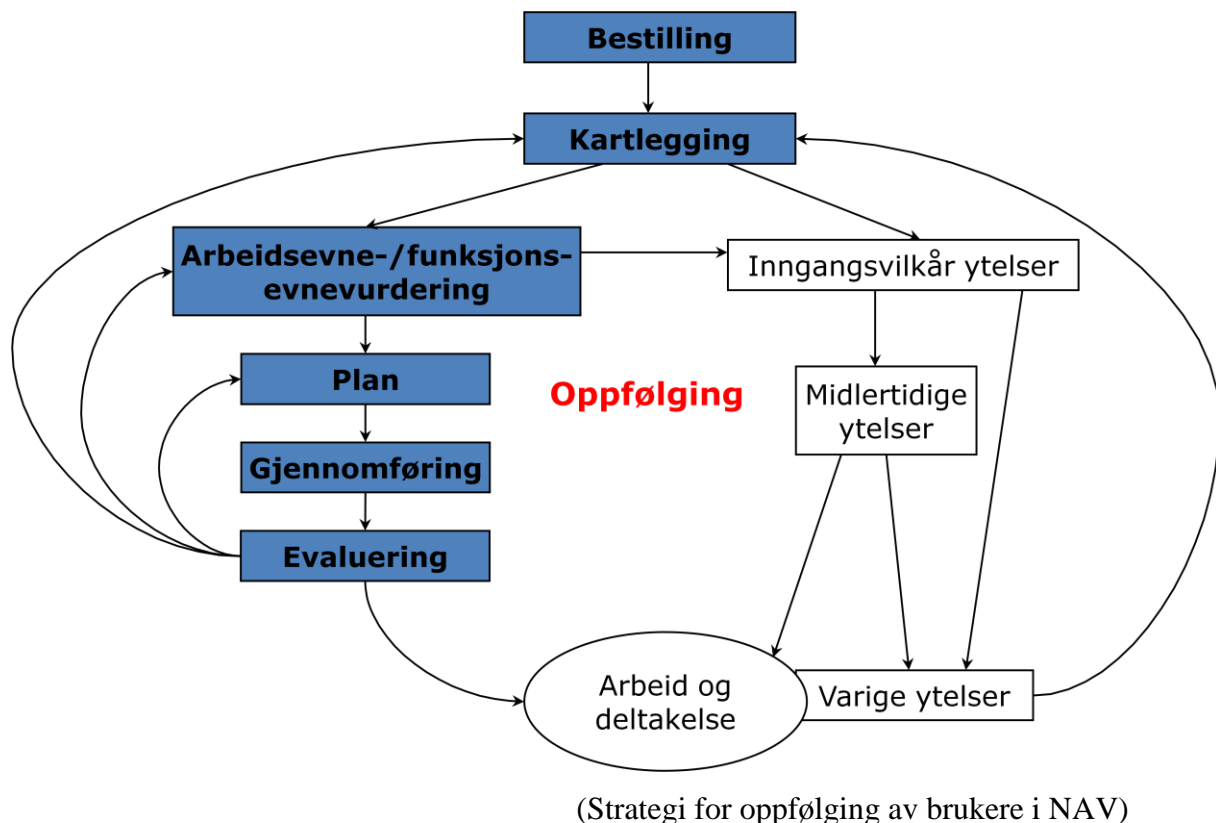
St.meld. nr 9 (2006-2007), innholdt flere hovedgrep for å imøtekomme politikken på arbeids og velferdsområdet, som kort kan trekkes ned til styrkende arbeidsinkludering av personer i yrkesaktiv alder. Meldingen var en videreføring av bestillinger som kom i st.prp. nr 46 (2004-2005), hvor det ble bedt om en bred gjennomgang av virkemidler og tiltak, med fokus på samsvar mellom mål og virkemiddel. Stortingsmeldingen forslag var mer fleksible og omhandlet bedre samordnet bruk av virkemidler, samt mer arbeidsrettet tiltak og virkemidler.

Som nevnt over kom det forslaget om et nytt kvalifiseringsprogram og en ny kvalifiseringsstønad rettet mot grupper med ingen, eller svært begrenset ytelse i folketrygden. Hovedsakelig en målgruppe som var langtidsmottakere av sosialhjelp. Programmet og stønaden skulle forsterket innsatsen og formålet om flere i arbeid ovenfor en gruppe som hadde svak tilknytning til arbeidslivet. Det var kommunalt lovhjemlet, men samordnet med det lokale NAV- kontor. Det skulle følge det felles metodiske verktøyet som presenteres under, samt ha tilgang på de samme tiltak og virkemidler som øvrige brukere. I tillegg ville de kunne benytte seg av kommunale tiltak.

Tiltakene og virkemidlene ble gjennomgått både mot målgrupper og de behov som forelå. Det inneholdt mange endringer og endte ut i et forslag om ny forskrift om arbeidsmarkedstiltak. Den største endringen var tilgangen på tiltak som ble behovsrelatert, ikke ytelsesrelatert, som tidligere. Dette gjorde at målgruppen ble utvidet og gjort tilgjengelig for flere. I tillegg skulle flere tiltak inngå i den samlede strukturen for tiltak og virkemidler i etaten. Dette skulle gjelde et nytt avklaringstiltak, et nytt oppfølgings og formidlingstiltak (benevnes individuell oppfølging). Samt at man også utvidet tiltakspakken til å omfatte helse relaterte tjenester. Tiltakene skulle kjøpes i henhold til lov om offentlig anskaffelse.

Det ble utarbeidet en ny oppfølgingsmodell som en overordnet prosessmodell for hvilke metodikk man skulle benytte seg av i oppfølging av brukere. Den skulle favne alle brukere og sikre en mest mulig lik oppfølgingsprosess. Den gjenspeiler også i stor grad hvilke kompetanse den enkelte medarbeider må ha i et Nav-lokal kontor.

Modell 2 Oppfølgingsmodellen i NAV.



Med oppfølging menes all samhandling mellom bruker og NAV som har til formål å understøtte fremdriften i den enkeltes prosess mot et mål. Bestillingen er brukerens behov og forventninger, gjennom dialog, for at NAV skal kunne iverksette riktige tjenester. Mens kartleggingen er ressurser, muligheter og hindringer i forhold til bestilling. Utfall kan bli en behovsvurdering, som er en enklere vurdering av brukers behov, eller arbeidsevnevurdering/funksjonsvurdering som er en mer omfattende vurdering knyttet til den enkeltes ressurser, og evner til å møte omgivelsenes krav og forventninger. Behovet og virkemidler/tiltak skal nedfelles i en plan, som er en gjensidig forpliktende avtale mellom bruker og NAV. Planen skal gjennomføres og evalueres av partene. 01.02.10 ble § 14 a innført og man finner metodikken og det relasjonelle kontraktsprinsippet lovhjemlet.

§ 14 a, "Vurdering av behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid og rett til aktivitetsplan"

Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, **har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov**. Brukere som har behov for en mer **omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har rett til å få en arbeidsevnevurdering**. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) sine muligheter for å komme i arbeid
- b) hva slags arbeid som skal være målet
- c) behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Vedtak etter første ledd **kan påklages** til nærmeste overordnede organ eller til det organ som Arbeids- og velferdsdirektoratet bestemmer.

Brukere som har fått **fastslått at de har et bistandsbehov har rett til å delta i utarbeidelsen av en konkret plan for hvordan de skal komme i arbeid (aktivitetsplan)**. Det skal likevel ikke utarbeides aktivitetsplaner for personer som har rett til kvalifiseringsprogram etter Lov om sosial tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 29.

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for at vurderingene blir gjennomført og at aktivitetsplanene blir utarbeidet. For brukere som samtidig har krav på en individuell plan etter § 15 skal arbeids- og velferdsforvaltningen legge til rette for at aktivitetsplanen og den individuelle planen så langt som mulig blir samordnet.

Den nye metodikken og paragrafen standardiserer og forplikter etaten i stor grad. Samtidig som det også forplikter bruker mer enn tidligere, gjennom deres plikt til å delta for å realisere mål om å beholde eller skaffe arbeid. Aktivitetsplan har tidligere vært benyttet innenfor Aetat, og det attføringsarbeidet man hadde ansvar for. Attføringsarbeid var i korte trekk avklaring, kvalifisering og formidling av brukere som hadde fått sin arbeidsevne nedsatt på grunn av sykdom, skade eller lyte. De ble vurdert som yrkesaktive, men med en inaktiv arbeidssøkerstatus i perioden hvor de gjennomførte tiltak for å kunne tilbakeføres til arbeidslivet. Samtidig omfattet den nye metodikken og vurderingen av behov for bistand (§ 14 a) flere bruker. Stortingsmeldingen la også frem et forslag om en ny inntektssikring, kalt arbeidsavklaringspenger. Den skulle erstatte tidligere yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Dette ble vedtatt og iverksatt 01.03.10. Økonomisk vil ytelsen ha lite innvirkning på bruker, men hele dens formål var effektivisering av forvaltningen, samt at bruker skulle ha en mer aktiv posisjon til arbeidsmarkedet. Det medførte også en økt kontroll gjennom meldeplikt til alle brukere, som betyr at brukere må

sende et meldekort hver 14 dag til etaten hvor man besvarer 5 spørsmål. Ytelsen utbetales på bakgrunn av innsendte opplysninger. Dette er kjent fra dagpengemottakere, men er nå altså utvidet til å omfatte mottakere av arbeidsavklaringspenger. I tillegg er innvilgelsen av ytelsen arbeidsavklaringspenger knytte til en godkjent aktivitetsplan. Det er beskrevet at prosessen før et vedtak skal sammenlignes med en kontraktsinngåelse(St.meld. nr 9(2006-2007) s 16).

Produktet i produksjonsperioden:

Reformen begynte nå å ta sin form gjennom at man operasjonalisert og konkretiserte stortingsmeldingens bestillinger og føringer til forvaltningens krav og de behov man hadde belyst. Det ble iverksatt et tydeligere organiserende prinsipp og et klarere innholdsformål. 31.12.09 var det formelle slutt punkt til reformen.

4.4.Produktet.

Denne delen av kapittelet gir kun en kort oppsummering av de kartleggingsfenomen jeg har beskrevet i de to foregående avsnitt. Sammenfatting og drøfting av produktet gjøres i avsnittet for den nye arbeids og velferdsforvaltningen.

Ytre organisering:

Man inngikk altså et partnerskap mellom stat og kommune. Sentralt ble det forankret i en rammeavtale som styringssignal, mens det lokalt ble lovhjemlet samarbeidsavtaler og samlokaliseringer. Det ble gitt lovhjemmel for oppgaveutføring på hverandres områder, for oppgavedifferensiering og interkommunalt samarbeid i sosialtjenesteloven. Det ble siden supplert opp med hjemmel for personalledelse på tvers. Partnerskapet med den felles arbeids og velferdspolitiske rollen og de lokale avtaler fikk også en utvidelse gjennom innføringen av Kvalifiseringsprogrammet. Målgruppen var hovedsakelig mennesker som var mottakere av sosialstønad, og programmet er kommunalt lovhjemlet. Samtidig ble den integrert i den felles enhetlige førstelinjetjenesten.

Indre organisatoriske:

Det ble foretatt en fusjonering av to statlige etater til en statlig etat som nå utgjør den nye arbeids og velferdsetaten. Det ble opprettet et eget direktorat, men to styringslinjer. En nasjonal og en fylkeslinje. Det ble opprettet spesialenheter og forvaltningsenheter med oppgaver knyttet til produksjon, samtidig som de skulle være støtteenheter. Det var opprettet NAV- lokal kontor over nesten hele landet, og man hadde fått en samordnet *forvaltning*.

Innholdet i reformen:

Man innførte en felles faglige plattformen, en ny oppfølgingsmodell og nye tiltak og virkemidler. Kort benevnt gikk tiltakene fra å være ytelsesrelaterte til å bli behovsrelatert som nevnt tidligere, samtidig ble både tidligere regionaliserte og nye tiltak integrert i den totale, sentrale virkemiddelpakken. Man forenklet også regelverk, og på stønadsområdet gikk man fra tre til en ytelse og opprettet i tillegg en ny stønad. Forvaltningen fikk en ny lovparagraf, som gir rett på en behovsvurdering/arbeidsevnevurdering og rett på utarbeidelse av en aktivitetsplan.

4.5. Den nye arbeids og velferdsforvaltningen.

Jeg har frem til nå gitt en utdypende beskrivelse av Nav som reform og organisasjon, gjennom sentrale dokumenter fra tidsperioden før vedtaket og frem til i dag. Dette gir meg et grunnlag til og besvarelse problemstillingen og noen av de sentrale spørsmål jeg reiste i forbindelse med den. Er det iverksatt en organisasjon som samsvarer med bestillingen? Hvilke trekk har vokst i reformen som et partnerskap, og et organisatorisk fenomen? I dette avsnittet har jeg utarbeidede en skisse⁵ som gir en fremstilling av kartleggingen jeg har gjort i de foregående avsnitt. Skissen er utarbeidet med de samme inndelingsprinsipper som kartleggingsmodellen med bestilling, produksjon og produkt. I tillegg har jeg trukket opp organisasjonstrekkene i en begrepsramme med de organiserende prinsipper.. ledelse, samordning/koordinering og brukerperspektiv. Jeg skal ikke drøfte NAV som organiserende prinsipp, men gi en fremstilling av kartleggingen av reformen. For i størst mulig grad å kunne gi et samordnet, men delt perspektiv over organisasjonen har jeg strukturert skissen inn i *partnerskapet* og *etaten*. Partnerskapet er den nye arbeid og velferdsforvaltningen med stat og kommune, mens etaten er den nye arbeids og velferdsetaten som er en ren statlig etat bestående av de tidligere Aetat og Trygdekontoret.

⁵ Skissen er utdypende forklart i kapittelet 3 om metode.

Tabell 3, Oppsummering/komprimert beskrivelse av organisasjonsteoretiske trekk i NAV.

		Bestillingen	Produksjonen	Produktet
Partnerskapet	Ledelse	Sentral rammeavtale Lovhjemmel for interkommunalt samarbeid, oppgavedifferensiering og oppgaveutføring på hverandre område Lovhjemlet samarbeidsavtaler og samlokalisering	Flere samarbeidsavtaler Utvidelse av <ul style="list-style-type: none"> - samlokaliserte partnerskap - lovhjemmel for personalledelse 	Kryssende linjer på kryss og tvers av organisasjoner Ulike førstelinjetjenester mht innhold og oppgaveutførelse
	Samordning/koordinering	Felles faglig plattform	Standardisering	En felles arbeidsmetodikk
	Bruker	Forsterket felles offentlig rolle for å levere et bredt Tjenestetilbud	Utvidelse av den felles rollen for et bredt tjenestetilbud	En bred tjenestetilbydende forvaltning

Tabell 4. Oppsummering/komprimert beskrivelse av organisasjonsteoretiske trekk i NAV.

		Bestilling	Produksjon	Produkt
Etaten	Ledelse	Partnerskapsavtalen En etat Effektive styringsformer Klare rapporteringslinjer. Desentralisering	Utvidelse av partnerskapsavtale Direktorat med ansvar for <ul style="list-style-type: none"> - styring av etaten - ledelse av etaten - fagansvar for forvaltningen 2 styringslinjer Mål og resultatstyring Rammebudsjetter	Kryssende linjer på kryss og tvers av organisasjoner Mange styringslinjer
	Samordning/koordinering	Delegering av ansvar og myndighet Mål og resultatstyring En felles faglig plattform Effektivisering IKT utvikling <ul style="list-style-type: none"> - internt - eksternt 	Utvidelse av partnerskapet Spesialisering, standardisering, og digitalisering Differensiering av tjenester. Opprettelse av spesialenheter/ forvaltningsenheter IKT utvikling	Mange enheter på ulike nivå Sentralisering av ansvar og myndighet Standardisering Mange IKT verktøy <ul style="list-style-type: none"> - internt - eksternt
	Bruker/Borger	Utstrakt bruk av medvirkning/brukerfokus Utredning av mål og virkemidler Digitalisering Brukergrupper Brukerundersøkelser	Lovforankret <ul style="list-style-type: none"> - rettigheter/plikter - brukermedvirkning - kontrakt Digitalisering Behovstilgang.	Rasjonell brukertilnærming Brukermedvirkning Digitalisering

Innledningsvis til drøfting av NAV som fenomens og dens utfordringer, er det et viktig referansepunkt hva som var reformens intensjon og sentrale krav når den ble vedtatt. Det var i stor grad denne begrunnelsen som ble gitt for at de tidligere forslag ikke ble vedtatt. Det skulle iverksettes en forvaltning hvor tiltak og virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne var samlet og hvor det ikke var nye grensesnitt som ga ”kasteballsituasjoner”. Det skulle være et tilgjengelig kontaktsted hvor brukere kunne bli møtte med en rask avklaring og et samordnet tjenestetilbud. Reformen hadde et brukerorientert perspektiv, som skulle realiseres gjennom et helhetlig og effektivt forvaltningsfokus.

Partnerskapet og fusjonering fremstår som en bredere førstelinjetjeneste enn hva de 3 tidligere etatene hadde. Det er opprettet et lokalt NAV- kontor i nesten alle kommuner ved reformens sluttperiode. Ved utgangen av 2009, gjenstod det kun 10 kontorer. Det er en lovhjemlet minimumsnivå på kontorene som i gjennomføringsperioden har fått et utvidet samordnet tjenestetilbudet med et nytt kommunalt lovhjemlet program. Det vil altså si at minimums tjenestenivå er levert større enn hva bestillingen beskrev. I tillegg har mange kommuner samlokalisert utover lovhjemlet minimum. Dette gjelder spesielt rus, bolig, gjeldsrådgivning og flyktningtjenesten (Fimreite og Hagen 2009). Tjenestene dimensjonerer seg på nasjonal samordning fra 81 – 54 % av de lokale NAV- kontor.

Forvaltningen har integrert en felles oppfølgingsmodell og metodikk som skal sikre en lik oppfølging av alle brukere, samtidig som tiltak og virkemidler har stor endringer. Både mht til tilgang, men også omfang. Tilgangen gikk fra å være ytelsesrelatert til behovsvurdert. Denne dreiningen gir tilgangen på tiltak og virkemidler på et tidligere tidspunkt i møte med forvaltningen, enn hva den ytelsesrelaterte vurderingen gjorde. Grunnlaget for denne påstanden er innføringen av oppfølgingsmodellen og § 14 a som sikrer bruker en kartlegging/behovsvurdering allerede ved bestillingstidspunktet til forvaltningen. Tiltak og virkemidler har også økt i omfang, både i antall, som jeg beskrev tidligere, men også gjennom en nasjonal strukturell standardisering. Det betyr at hvor man tidligere hatt en større regional frihet er flere tiltak og virkemidler blitt integrert i en nasjonal tiltak og virkemiddel struktur. Forvaltningen har fått en større lovhjemlet brukermedvirkning spesielt gjennom § 14 a. Den sikrer både tidlig kartlegging/behovsvurdering, men også retten til delta på utforming av egen aktivitetsplan. På stønadsområdet er det skjedd endring både i kommunale og statlig ytelser. Det er opprettet en ny kommunal stønad for dem som deltar på kvalifiseringsprogrammet,

mens man forenklet statlig ytelse gjennom å opprette en ny ytelse kalt arbeidsavklaringspenger. Denne ytelsen erstattet 3 tidligere stønadsområder.

Man fikk en ny arbeids og velferdsetat. Etaten fikk et nytt direktorat hvor inndeling bestod av to fagavdelinger, hhv pensjon og ytelse, og arbeid og aktivitet. Det var to styringslinjer, den ene nasjonal, kalt NAV spesialenheter, og den andre var fylkeslinjen, kalt NAV fylke. I begge styringslinjene ble det overført enheter som allerede eksisterte fra de gamle etater. Samtidig ble det opprettet nye enheter. De nye enhetene for pensjon ble liggende i den nasjonale, NAV spesialenhet, mens de nye forvaltningsenhetene som skulle ivareta familie og arbeid og aktivitetsområde ble liggende i fylkeslinjen under fylkeskontoret. Tidligere var dette oppgaver som fordelte seg på direkte styringsnivå i etatene, mens i den nye modellen eksisterer det 2 strukturer bak et NAV lokal kontor. Dette på grunn plasseringen av oppgavene i ulike styringslinjer. Når man oppgavedifferensierte var det hovedsakelig begrunnet i inndeling av tjenesten, i nærhet og produksjon. Den delen som krevde nærhet skulle være i NAV lokal, mens den delen av tjenesten som var produksjon kunne ligge i spesial/forvaltningsenhet. Det vil altså si at det var fysisk tilstedeværelse som ble det spesialisierende prinsipp, samt at man skulle frigjøre ressurser til oppfølging. For den nye rollen til NAV- lokal og kjerneoppgaven til enhetene skulle være ”oppfølging av brukere i førstelinjetjenesten”.

I forhold til kravene som lå til den nye arbeids og velferdsforvaltningen, synes det som om det er iverksatt en forvaltning som i stor grad samsvarer med de innholdsmessige kravene som lå i bestillingen. Det er nesten kommet NAV kontor i alle kommuner som et kontaktpunkt. Det er lovhjemlet en rask avklaring for brukere gjennom den nye § 14 a. Tiltak og virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne er i stor grad samlet, og er kommet en ny tilgang på både statlig og kommunalt tiltak gjennom endring fra ytelse til behov. Flere tiltak og virkemidler er i tillegg blitt nasjonale standarder. (Tiltakskjedning, problem – tiltak – mål. Koordinerte og planmessige tiltak eller tjenester). Dette gjør at man innholdsmessig nesten kan konkludere med at førstelinjetjenesten fremstår som en større brukerorientert innholdsreform enn bestillingen beskrev.

Det er flere trekk som er kjennetegnende ved den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Jeg har ikke anledning til å favne alle, men vil trekke opp noen av de linjer jeg har sett konturer av i min kartlegging. Dette gjelder spesielt standardiseringen og de spesialiserte organiserende prinsipper. Som *forvaltning* har det kommet en spesialisert førstelinjetjeneste med en mer kontraktsbasert tilnærming til brukere. Som *etat* er det foretatt store oppgavedifferensiering. Det har skapt et gjennomgående spesialiserte organiserende prinsipp. Samlet har dette skapt kryssende linjer i organisasjonen.

Forvaltningen har skapt en standardisert og spesialisert førstelinjetjeneste gjennom at det er integrert en felles oppfølgingsmetodikk med tilhørende elementer. Dette er forsterket gjennom differensiering av oppgavene inn i et organiserende prinsipp. En slik standardisering og spesialisering grupperer seg hovedsakelig inn i to dimensjoner som skiller forvaltningens rolle og kjerneoppgave som en *oppfølgingsenhet* og en *koordinerende* enhet. Dette vil jeg beskrive gjennom dimensjonering av brukergrupper. Den ene handler om brukergruppen som har behov for bistand for å beholde eller skaffe seg arbeid. Den andre er brukergruppen som ikke er i kontakt med forvaltningen på grunn av arbeidsrettede tjenester. Dette skille er ganske klart gjennom de organiserende prinsipper man har benyttet. Den første brukergruppen er mennesker innenfor yrkesaktiv alder (16-67 år) som er i behov for bistand. Det er her oppfølgingsmetodikken og de nye tiltak og virkemidler har sin forankring. Gjennom disse elementene har man standardisert og spesialisert førstelinjen. Kjerneoppgavene vil være oppfølgingsmodellens elementer om å motta en bestilling, kartlegge behovet for bistand, fatte vedtak, utarbeide handlingsplan i samråd med bruker og kontrollere gjennomføringen. Alle elementer er forankret og skal vurderes mot målsetningen om arbeid og aktivitet. Det er også mot denne målgruppen man har fått en ny lovhjemmel. En lovhjemmel som først gir bruker rett og plikt til en *kartlegging* av forvaltningen av sitt bistandsbehov. Deretter en lovhjemmel som gir alle med et bistandsbehov rett på en aktivitetsplan som er et beskrivende dokument om tiltak og virkemidler mot et mål om arbeid. Denne bruken av metodisk verktøy ovenfor brukere er helt klart en rasjonell tilnærming. Det forventes at man er i stand til og utarbeide, signere og gjennomføre en sosial kontrakt. For mange vil dette være uproblematisk, men for en stor del vil det være et krav som kan være vanskelig å fylle.

Den andre delen av brukergruppen vil i større grad gjennom det standardiserende og spesialisierende prinsipp handle om koordinering og veiledning av brukere som benytter tjenester bak et NAV- lokal kontor. Altså ikke oppfølging, tiltak og virkemidler, men den brukergruppen som har opparbeidede rettigheter gjennom folketrygden, og som ikke er i kontakt med forvaltningen for tiltak eller virkemidler knyttet til arbeid eller arbeidsevne. Her vil førstelinjetjenesten kun være formidlere eller en koordinerende enhet, uten myndighet til vedtaksfating og dermed heller ikke den ansvarlige leveringsinstans. De spesialisierende organiserende prinsipper har gjort at disse tjenester ligger utenfor NAV- lokal.

Kontraktmønsteret for brukere vil være enten personlig kontakt og da få en koordinert tjeneste av NAV- lokal eller telefonisk kontakt med NAV- kundesenter som også vil ha en koordinerende funksjon. Nå er ikke disse spesialisierende prinsipper kun ovenfor brukergruppen uten bistandsbehov, for det favner også brukergruppen med et bistandsbehov. Men det beskriver førstelinjetjenestens standardisering og spesialisering til å være en *oppfølgingsenhet* og en *koordinerende* enhet. Det er noen vesentlige forskjeller i brukergruppenes tilhørighet til forvaltningen, hvor den ene har sine oppfølgingstjenester forankret i førstelinjen og dermed en ansvarlig veileder for saken. Den andre brukergruppen har ingen relasjon til førstelinjen bortsett fra benyttelse som en innleveringsskranke.

Etaten har gjennom standardisering og differensiering av oppgaver og tjenester skapt et gjennomgående spesialisierende prinsipp gjennom opprettelse av spesialiserte enheter. Dette var ikke et prinsipp som ble benyttet innledningsvis i reformen, men forsterket seg i iverksettelsesperioden hvor man fikk 2008 som et ”topp” år og man opprettet 37 forvaltningsenheter. For å sette det i spesialisierende prinsipp i perspektiv så finnes det rundt 100 spesialenheter i Norge(Nav.no) og forholdstallet mellom ansatte er 5271 i spesialiserte enheter⁶ og 4567 i NAV- lokal(Kilde er grensesnittutvalgets rapport). Først og fremst er det ganske kompleks *struktur* på de spesialiserte enheter i etaten. Det er enheter i nasjonal styringslinjer, og fylkeslinje. Det er enheter på ulike nivå og ikke minst geografisk spredt over hele landet. Det eneste man er sikker på er at den spesialiserte enhet ikke er samlokalisert med NAV- lokal, og at det er NAV – lokal som står ansvarlig for koordinering ovenfor brukere som henvender seg personlig. I tillegg er spesialisert enhet enda mer diffust enn spesialisert enheter internt bak en førstelinjetjeneste. For arbeids og velferdsetaten har også fått en spesialisert front som består av NAV- lokal som kontaktpunkt for personlig fremmøte og

⁶ Spesialiserte enheter er spesialenheter, forvaltningsenheter, kundesentre og øvrige som er definert til andre spesialenheter utenom forvaltning og spesialenheter.

NAV kundesenter, som er alle telefoniske henvendelser, samt alle digitale henvendelser. NAV – kundesenter veileder, men har også en intern koordinerende funksjon av alle henvendelser ovenfor alle spesialiserte enheter. Deriblant NAV lokal, som ikke har egne direkte telefonlinjer og sentralbord, fordi oppgavene er overført til kundesentrene. Ved siden av strukturen er det også komplekst å *definere* oppgavene og tjenestene knyttet til de spesialiserte enhetene. Det er en blanding av produksjon av tjenester, samtidig som de fungerer som fag/støtteenheter og de har både en internt og eksternt funksjon. Jeg har foretatt en fremstilling av linjene, med tilhørende enheter i modellen under. Å gå inn i en mer utfyllende definisjon av dem vil ha liten hensikt for oppgaven, og vil kreve en egen studie. Modellen viser kun omfanget av enheter og hvilke styringslinje de tilhører. Det er ganske tydelig hvilken kompleks struktur den nye *etaten* har fått gjennom de nye spesialiserte prinsippene.

Tabell 5, Oversikt over styringslinjer og tilhørende enheter (Kilde, Nav.no)

NAV spesialenheter (Nasjonal linje)	NAV fylket (Fylkeslinjen)
NAV Klage og anke - 6 regioner	NAVs fylkesledd
NAV Internasjonalt - NAV internasjonalt forvaltning - NAV internasjonalt medlemskap - NAV kontor for utland - NAV internasjonalt administrasjon	Den statlige delen av NAV-kontorene
NAV Kundesenter og servicetjenester - 5 kundesentre - NAV Servicesenter - NAV AA-register	Forvaltningsenhetene
NAV Spesialforvaltning - NAV Lønnsgaranti - NAV Sentralt yrkessykdomskontor - NAV Helseoppgjør -	Øvrige enheter som ligger i denne linjen - NAV Arbeidsrådgivning - NAV Arbeidslivssenter - NAV Intro - NAV EURES
NAV Kontroll og innkreving - 5 Kontrollregioner - NAV Register Kontroll - NAV Servicekontor Spania - NAV innkreving	
NAV Hjelpemiddelsentraler og spesialenheter - 19 Hjelpemiddelsentraler - NAV Sikte - NAV Senter for yrkesrettet attføring - NAV NONITE - NAV Landsdekkende bilsenter - Fagenhet for NAV hjelpemidler og tilrettelegging - -	
Nav Pensjon - 4 pensjonsenheter - NAV Pensjon Harstad (Utbetaling)	

Den nye arbeids og velferdsforvaltningen har mange kryssende linjer i organisasjonen. Dette kommer til uttrykk gjennom partnerskapet og den helhetlige forvaltningstilnærmingen. Linjene går fra alle nivå i den nye forvaltningen til andre offentlig aktører på alle nivå, til privat sektor og til tredje sektor. Langt på vei ser vi konturene av et nytt organisasjonsfenomen.

Partnerskapet er i seg selv en ny forpliktende linje mellom stat og kommune. Denne avtalen har fordret flere samarbeidsavtaler. Både mellom partene, men også i tilknytning til andre parter. Jeg beskrev innledningsvis at den lokale førstelinjetjenesten hadde fått et utvidet tjenestetilbud. Både i iverksettelsesperioden med et nytt program, men også gjennom en lokal frihet til samordning av andre tjenester. Over 50 % av landets kontor har integrert minst en tjeneste utover minimumsnivå. Det vil si at svært mange samarbeidsavtaler er individuelt innrettet og har skapt mange kryssende linjer i partnerskapet. Dette har samtidig medført at tjenestetilbudet på NAV- lokal varierer ganske mye mellom kommunene. Partnerskapet har også integrert andre forpliktende linjer inn i forvaltningen. Et eksempel på dette er det felles styringsdokument for kompetanse i NAV- kontoret. Forvaltningen består av statlige og kommunalt ansatte og for å kunne realisere arbeidsgiveransvaret om kompetanseutvikling og nødvendig opplæring inngikk man en avtale. I følge avtalen skal Arbeids og velferdsdirektoratet ha det faglige ansvar for utvikling av sosialtjenesteområde, mens Fylkesmannen skal utforme og iverksette kompetanse- og formidlingstiltak på oppdrag fra direktoratet. Ovenfor kommunalt ansatte er det kommunen som har ansvar for å sikre faglig kompetanse, men man inngikk et slags kompetansepartnerskap for å løse oppgaven.

Den helhetlige forvaltningstilnærmingen har også skapt nye kryssende linjer i organisasjonen. Det presiserer at etatene hadde avtaler før reformen, og den største er kanskje IA-avtalen. En avtale mellom næringslivet og offentlig sektor om et inkluderende arbeidsliv. Gjennom den nye arbeids og velferdsforvaltningen er det opprettet flere relasjonelle og forpliktende linjer. Eksempler på dette er avtaler Høyskoler/Universiteter om Karrieresentre, avtaler med videregående skoler om fleksibel opplæring for ungdom med rettigheter til videregående utdanning og avtale med Kriminalomsorgen. Disse kommer i tillegg til forvaltningens lovhjemlet linjer gjennom partnerskapet og de avtaler som er opprettet for et bredere tilbud i førstelinjetjenesten. Felles for avtalene er overlappende målgrupper, og hvor man da inngår avtaler for å ha gode samarbeidsformer og samarbeidstiltak.

Til slutt er det en siste dimensjon jeg ønsker å belyse i den nye arbeids og velferdsforvaltningen og det er det økte behov for kjøp av varer og tjenester i det private marked. Det er mange kjøp av varer og tjenester som kan forklares av en omstillingsperiode, deriblant konsulent, men det er spesielt to områder som er særskilt store og som vil være et ordinært element i den nye organisasjonen. Dette er IKT og tiltak og virkemiddelområdet.

St.prp. nr 51(2008-2009) redegjorde for situasjonen i NAV og et ankepunkt var utfordring knyttet til å utvikle et integrert IKT system. Fusjonen mellom to statlige etater med ulike fagsystem, og opprettelse av mange nye enheter internt, samtidig som integrering av det kommunale var en stor jobb. Det er svært lite samkobling mellom systemene, noe som gir ineffektivitet, samt problemer med resultat og styringsinformasjon. Kostnadene har økt enormt i reformperioden, fra 500 til 800 millioner samt at omfanget på antall system har økt til 15 stykk, hvorav 9 nye kom i 2009. Forklaringene til økte kostnader er at gamle systemer ikke er blitt ut. Det er en økning i lisenskostnader og kapasitetskostnader, en økt kompleksitet i systemløsninger og porteføljer og etaten har hatt et behov for kompetansetilførsel gjennom rekruttering og konsulentbruk. Det presiseres videre i samme stortingsproposisjon at det er et klart forbedringspotensial i arbeidet videre med IKT. Det som samtidig ganske interessant at denne proposisjonen opererer med andre tall enn hva direktoratet gjør. Yngvar Åsholt, Nav direktør for fylkeslinjen sa i et foredrag i Kristiansand, 08.04.10 at Nav hadde rundt 40 IKT-systemer og pr i dag manglet det finansiering til å kunne gjennomføre en integrert modell. Det er anslått at en slik løsning vil koste ca 2-3 milliarder.

I samme proposisjon fremgikk det at tiltaksnivået var på ca 40 000 plasser i 2008. Jeg har tidligere skisserte den nye arbeidsmetodikken, innføringen av § 14 a, med en rett og plikt til inngåelse av en aktivitetsplan og gjennomgangen av tiltaksapparatet. En aktivitetsplan er et dokument som skal inneholder tiltak og virkemidler for å realisere målet om å beholde eller skaffe seg arbeid. Avhengig av bruker situasjon til arbeidsmarkedet. Svært forenklet kan man dimensjoner tiltak og virkemidler i en aktivitetsplan mellom samarbeidspartneres og NAVs tiltak og virkemidler. Et eksempel på dette er henvisning som foretas av fastlege og som NAV legger inn i en aktivitetsplan som tiltak og virkemiddel for og realiserer målet om arbeid. Men det er mange som benytter seg av tiltak og virkemidler i NAV. Det har ikke lyktes å få en statistikk som gir et korrekt bilde for 2010, men det er hentet noen tall fra Nav.no for å kunne gi en liten fremstilling av omfanget(Se vedlegg). Det skilles i NAV mellom ordinære arbeidssøker og arbeidssøkere med nedsatt arbeidsevne (dette er et utgått begrep i etaten,

f.o.m. 01.02.10, men er fortsatt referert til i oppdatert statistikk fra april, 2010). Deltakere i ordinære tiltak er ved utgangen av april 2010, 21 298 stk, og for deltakere med nedsatt arbeidsevne, 62 646 stk. Man har altså et omfang på 83 944 mennesker som er i arbeidsrettet tiltak gjennom NAV. Dette viser mer enn en dobling fra 2008, til 2010. Men ved siden av dobling i antall bruk av tiltaksplasser, finner man i samme statistikk at brukergruppen med nedsatt som ikke er i arbeidsrettet tiltak har et omfang på 140 630 (totalen er 201 039). Dette er en gruppe som har krav på en aktivitetsplan som skal innholde aktiviteter som kan realisere målsetningen om å beholde eller skaffe seg arbeid. Det vil være et stort antall potensielle brukere til tiltak og virkemidler gjennom NAV. Utviklingen kan ha sammenheng i den nye tiltaksforskriften som trådte i kraft, 01.01.09, og den nye lovhjemmel for behov/arbeidsevnevurdering og aktivitetsplan, 01.02.10. Samtidig kan det antas at utviklingen vil fortsette når man ser at potensiell brukergruppe er på over 140 000 mennesker, som tross alt har en lovhjemlet rett på en arbeidsevnevurdering og en aktivitetsplan som skal realisere målet om arbeid. Det er ikke mulig å forutse hva effekten blir av dette, men det fremgår ganske klart av tallene fra vedlagte statistikk at man har fått en økning i kjøp av tiltak og virkemidler. Det er ingen av tiltakene som er inkludert i statistikken som forvaltningen selv produserer. Alt er kjøpt av private tiltaksleverandører.

Gjennomgangen i dette kapittelet har vist at den nye arbeids og velferdsforvaltningen og den nye arbeid og velferdsetaten har mange trekk som kan svare til det innholdsmessige i reformens bestilling. Jeg har gitt en beskrivelse av de organisatoriske trekk som har gjort seg gjeldende både i bestillingen, hvordan de har utviklet seg gjennom iverksettelsesperioden og hva forvaltningen og etaten fremstår som i dag. Det er ingen anledning for å si om dette har samsvar med reformens bestilling om en helhetlig og effektiv forvaltning, men det er ganske åpenbart at man har stått ovenfor utfordringer. Det har ikke vært mitt formål å se på effekten av det innholdsmessige eller de organisatoriske trekk som har vokst frem, men gjennom beskrivelse jeg har foretatt ligger det noen klare forutsetninger til ledelse og samordning og koordinering.

5. Nav, fra klassisk hierarki til nettverk?

I dette kapittelet vil jeg foreta en analyse av den kartleggingen jeg har gjort av de organiserende prinsipper som har vokst frem i den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Jeg vil fortsatt beholde en inndeling mellom partnerskapet som en *forvaltning* og den statlige delen som en selvstendig *etat*. I kapittel 2 redegjorde jeg for tre modeller for organisering av offentlig sektor: hierarkiet, marked og nettverk. Alle ble beskrevet som idealer og fremstilt i en rendyrket form. Modellene vil bli benyttet til å beskrive de organisasjonstrekk jeg har kartlagt og beskrevet i kapittel 4. Skissen jeg utledet i dette kapittelet vil være sentral. Etter analysen vil jeg avslutningsvis redegjøre for funn i intervjuene.

Gjennom skisseringen av de tre modeller var det noen kjennetegn som beskrev modellene, og ga grunnlag for at man kan strukturere dem som ulike modeller. Hierarkiet fremstod med en klar strukturell inndeling av vertikale og horisontale linjer, og klare nivå.

Beslutningsmyndigheten var sentralisert og gjennom spesialisering og regler og rutiner regulerte man atferden. Den fremmet nøytralitet og stabilitet, og ga lite handlingsrom til individuell atferd og oppgaveløsning. Ansvarsforholdene var klare og man hadde en kollektiv preferanse orientering og en tradisjonell borgerrolle. Markedsmodellen kjennetegnes i større grad av en flatere struktur enn hierarki. Gjennom desentralisering av beslutningsmyndighet, konkurranseutsetting og fristilling øker skille mellom det politiske og det administrative system. På den måten oppnår man fikk mindre direkte styring og uklare ansvarsforhold. Det blir flere autonome resultatenheter, hvor reguleringen av atferd skjer gjennom mål og resultatstyring, og konkurranseutsetting av virksomheten. Det er effektivitet og målrealisering som er i fokus, med en individuell preferanse orientering. Den siste modellen jeg beskrev var nettverk. Som modell er det ingen klare organiserende prinsipp, og den er mer kjennetegnet av en kompleks, overlappende struktur mellom mange uavhengige aktører. Det foreligger ingen klare beslutningslinjer, regler eller rutiner, og derfor er det i større grad relasjonell og analytiske ferdigheter som kreves. Samarbeid, forhandlinger og strategi vil være viktige elementer. Som forvaltningsprinsipp fremmer nettverksmodellen deltakelse og felles oppgaveløsning, og som en organisatorisk modell er det høy grad av fleksibilitet og innovasjon.

Det er kun innenfor litteraturen at idealer eksisterer. I virkeligheten vil ofte organisasjoner ha beskrivende trekk på tvers av modellene. Den nye arbeids og velferdsforvaltningen er ingen unntak. I den hierarkiske modellen kan man finne de spesialisierende prinsipp og en strukturell inndeling i flere horisontale og vertikale linjer. Likevel er den begrenset i sin benyttelse fordi det ikke foreligger en sentralisert beslutningsmyndighet i den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Til motsetning består den faktisk av et partnerskap. En relasjon mellom to aktører, som er autonome og uavhengige. Dette er beskrivende prinsipper i et nettverk. Men også her får man en ganske tydelig begrensning. Organisasjonen er i en sektor som har et ansvar for å levere offentlig varer og tjenester. Muligens vil man stå ovenfor en organisasjon som må beskrives ved hjelp av flere modeller. Kanskje vil det være elementer i den nye *forvaltningen* som fremheves mer enn andre. At den går i retning av en nettverksstruktur med forankringer i hver deres hovedorganisasjon. Tilsvarende med den nye *etaten*. Den kan i større grad beskrives i en hierarkisk modell, men har også innslag av andre prinsipper. For å kunne beskrive den nye arbeids og velferdsforvaltningen vil jeg benytte meg av *forvaltnings- og etatsbegrepet*. De beskriver hhv den nye arbeids og velferdsforvaltningen, og den nye arbeids og velferdsetaten.

5.1. Ved reformens starttidspunkt.

Ved reformens starttidspunkt stod man ovenfor to statlige etater og en kommunal tjeneste som var organisert uavhengig av hverandre inn under stat og kommune.

De to statlige etatene var, med litt ulike nyanser, organisert som en hierarkisk modell. Begge var preget av klare horisontale og vertikale inndelinger, med en sentralisert beslutningsmyndighet. De var koordinert gjennom klare lover, regler og prosedyrer. Aetat var litt mer fleksibel i sin løsning enn Rikstrygdeverket gjennom at de skulle ha en mer lokal/regionalisert tilpasning til arbeidsmarkedet, og hadde derfor mer delegert beslutningsmyndighet. Fortsatt var det den til enhver tid gjeldene arbeidslivspolitikken som skulle iverksettes. Aetat hadde også mer mål og resultatansvar, men ikke i en slik grad at man kan klassifisere det som et markedsprinsipp. Begge etatene bar preg av faglig ledelse, dog noe ulikt rekruttert fordi etatenes formål var ulike. Rikstrygdeverket hadde mer intern rekruttering av ledelse, mens arbeidsmarkedsetaten hadde hatt mer ekstern rekruttering fra næringslivet. Begge vurderes til å være faglig ledelse, da fag i Aetat var arbeidslivskunnskap, ikke som et akademisk fag, men kunnskap eller ferdigheter innenfor ulike områder av arbeidslivet.

Etatene har gjennom de siste årene hatt endringer. Trygdekontoret fikk en større vektlegging av individuell oppfølging, og mer ekstern rettet virksomhet enn hva tradisjonen var. Et av hovedgrepene var avtalen om Inkluderende Arbeidsliv (IA-avtalen). Tilsvarende finner man også i Aetat, hvor det var tradisjon med ekstern virksomhet, men hvor man reviderte sysselsetningsloven for å oppdatere innholdet og styrke brukers rettsikkerhet og innflytelse.

Den kommunale sosialtjenesten var nok i større grad preget en flatere struktur, mer desentralisert og da spesielt preget av profesjonalisert autonomi. Dette kunne variere fra kommune til kommune, spesielt med begrunnelse i størrelse på kontor og kommune. For i stortingsproposisjonen (St.prp. nr.46(2004-2005)) ble det beskrevet en endring innenfor sosialtjenesten, de større kontor trakk mer i retning av en horisontal og vertikal inndeling og oppgavespesialisering. Dette finner man i den hierarkiske modellen. Tilsvarende dimensjonering av etatene før og etter reformen, knyttet til samordnet tjenestetilnærming er heller ikke uten nyanser. Det er ikke slik at det ikke hadde vært samhandling/koordinering på tvers før reformen. Etatene hadde ofte et tverrfaglig samarbeid, og spesielt på brukerarenaer hvor det ble vurdert at tilstedeværelsen var nødvendig. Aetat og Trygdeetaten har også gjennom årene hatt oppgaveoverføringer, og forsøk på spesialisering av tjenesteområdet. Spesielt på attføringsfeltet, hvor man skilte vedtaksmyndigheten og selve attføringsarbeidet. Trygdeetaten fattet en periode vedtak på yrkesrettet attføring og overførte saken i etterkant til videre oppfølging i Aetat. Dette ble senere samlet igjen under Aetat.

De endringer som de statlige etatene har gjort de senere år, gjenspeiler mest sannsynlig tidsperioden innenfor endringen av offentlig forvaltning. For allerede på 80 tallet ble markedsorienterte prinsipper innført. Det fremstår ganske tydelig at det var forvaltningsorienterte prinsipper som ble benyttet, ikke organiserende prinsipper. Med dette mener jeg at markedsprinsippene gjør seg gjeldende i forvaltningen gjennom en mer individuell preferansetilnærming, styrking av brukers rettigheter og større innslag av overlappende strukturer mellom offentlig, privat og tredje sektor. Organisatorisk så har man ikke hatt den samme integreringen, og det er fortsatt en hierarkisk modell. At reformen har betydd en endring fra en type organiserende modell til noe annet, bør det være liten tvil om. Stat og kommune var to selvstendige aktører, med tjenesteområder som var uavhengige av hverandre og hadde ulike formål og virkemidler og tiltak.

5.2.Hvor er man på vei?

Partnerskapet er den første av sitt slag i verden, og prinsippet er at veien blir til mens man går(Åsholt, Konferanse i Kristiansand 08.04.10).

Reformens vei består fra vedtakstidspunkt i 2005, frem til dagens organiserende prinsipp. På starttidspunkt var det mange avveininger som ble foretatt mellom ansvarsfordeling i stat og kommune. Det ble vurdert at ingen andre organisatoriske løsninger ville utløse en bedre effekt for å møte de sentrale krav til en ny organisering, enn at man etablerte en felles førstelinjetjenesten. Det var et avgjørende moment at brukere skulle møte en forvaltning som evnet å ivareta brukerens samlede behov for bistand. Rammeavtalen mellom KS og AID fastslo at partnerskapet skulle være likeverdige to likeverdige parter, med stor lokal handlefrihet og fleksibilitet(Rammeavtale 2006) Ansvarsdeling mellom stat og kommune på tjenesteområdene skulle bestå. Utfordringen ville være å sikre det felles ansvar for at brukers behov var det styrende. For å sikre målet var det flere tiltak som ble skissert. Et av grepene var at det skulle etableres et helhetlig rapporteringssystem. Samtidig som man skulle bygge ned eksisterende barrierer mellom stat og kommune, og støtte opp under og legge til rette for lokale samordningsbestrebelse. Det var viktig med lokal fleksibilitet i førstelinjen og muligheter for interkommunale løsninger. Proposisjonen presiseres også at det nye NAV-kontor får viktige samarbeidsflater mot andre tjenesteområder. Samarbeid skulle vurderes der hvor man styrket fokuset på arbeid.

”samlokalisering virker til at arbeids og velferdsforvaltningen får en tydelig adresse også for andre tjenesteytere”(St.prp. Nr. 46 2004-2005 s 83)

Forvaltningen som ble iverksatt gjennom partnerskapet, utgjorde en felles samordnet førstelinjetjeneste. Det var mange tiltak som ble iverksatt og gjennom kartleggingen har jeg beskrevet at partnerskapet fikk en utvidelse av tjenestetilbudet i iverksettelsesperioden. Det ble utarbeidet og innført felles oppfølgingsmodell som arbeidsmetodikk og man styrket brukers rettigheter ovenfor forvaltningen. Mange av tiltakene har til en viss grad standardisert førstelinjen til en oppfølgings- og koordinerende enhet. Den nye arbeids og velferdsetaten er den andre del av partnerskapet i førstelinjen. Deres organiserende prinsipp trekker i retning av en spesialisering med mange enheter i ulike styringslinjer og ulike nivå. Gjennom den

helhetlige forvaltningstilnærmingen, og det økte behov for kjøp av varer og tjenester har det både i *forvaltningen* og i *etaten* vokste frem kryssende skillelinjer.

Ved reformens starttidspunkt bærer partnerskapet med seg flere organiserende prinsipper i den markedsorienterte modellen. Dette gjelder først og fremst den statlige delen, mer enn den kommunale delen av partnerskapet. Kommunene var i større grad innrettet organisatorisk etter markedsprinsipper med desentralisering av ansvar og myndighet til relativt autonome enheter. Desentralisering på den statlige delen fordret en ny organisatorisk innretning for å kunne samordne styring og kontroll med innfrielse av kravene til partnerskapet. Det var et kjennetegn at man skulle ha stor lokal handlefrihet og fleksibilitet. Statens innretning ble en fusjonering av to etater og et nytt direktorat med klare styringslinjer. Ambisjonen på vedtakstidspunktet var en sterkere grad av mål og resultatstyring, gjeldende i hele partnerskapet, men også i større grad den statlige del. I en klassisk markedsmodell er dette prinsipper som benyttes. Et større skille mellom departement og direktorat, desentralisering av beslutningsmyndighet og flere autonome enheter. Men partnerskapet bygde også på andre trekk. Spesielt samordningen mellom ulike sektorer for å ha et bredere tjenestetilbud og fusjoneringen av to etater. Dette trekker mer i retning av en flerformålsforvaltning, enn en klassiske en-etatsforvaltning i den rendyrkede markedsmodellen. Flerformålsprinsippet er benevnt som et "Whole of Governance" prinsipp, og klassifiseres til å være en Post-NPM. Dette er en justert/tilpasset versjon av markedsmodellen som har sine røtter i NPM(Christensen 2007). Bakgrunnen for å klassifisere det til et Post-NPM handler om NPM effekten som ga en fragmentert offentlig løsning. Så gjennom mangel på direkte styring og mulighet til å imøtekomme behov og realisere målsetninger alene, så samordner man tjenester.

Staten har muligens gjennom partnerskapet stått ovenfor større organisatoriske endringer enn den kommunale delen. De stod ved inngangen til NAV med to etater, begge i mer hierarkiske former enn hva den kommunale delen. Det vil altså si at som et organisatorisk *forvaltningsprinsipp* endret staten i større grad sin tilnærming fra kollektiv til individuell. Innretningen i partnerskapet desentraliserte beslutningsmyndighet og brukerrollen ble mer fremtredende. De *organisatoriske prinsipper* var opprettelse av direktorat og større mål og resultatstyring. Dette er klassiske markedsprinsipper. Samtidig har det trekk av Post-NPM med fusjonering av etatene for et bredere tjenestetilbud. Post-NPM er mer beskrivende for partnerskapet som selvstendig fenomen. Samordning og flerformål var hele utgangspunkt.

Markedsmodellens Post-NPM finner man også igjen i partnerskapets styringsprinsipp, som er en sterkere styringsform enn den klassiske NPM. For tjenestene er ikke bare samordnet, men de er lovhjemlet, kombinert med stor grad av organisatorisk frihet mht innhold og integrerte løsninger mellom stat og kommune. I proposisjonen beskrives lovhjemmelen som en ”ryddig” markering av samarbeidet, men også med spesifikke tiltak om å bygge opp under og tilrettelegge for lokale samordningsarbeid. Gjennom dette bærer partnerskapet preg av både en frivillighet, men også en kontraktsstyring for å sikre et minimumsnivå. Kontraktsstyring var i den klassiske markedsmodellen et verktøy ovenfor privat sektor. Det som tegner seg i den nye arbeids og velferdsetaten er at det benyttes mellom offentlige sektorer. Dette er et klassisk markedsorientert verktøy, men forankres nå som et ansvarliggjøringsprinsipp mellom sektorer.

Dette styringsprinsippet fremstår som økende i iverksettelsesperioden gjennom iverksettelsen av kvalifiseringsprogrammet. I tillegg er over 50 % av de lokale NAV- kontor som benyttet friheten til å samlokalisere minst en tjeneste utover lovhjemlet minimum. Dette trekket er en interessant utvikling. Det vil si at et samordnet tjenestetilbud, gjennom frivillighet og frihet, har fått en større bredde i førstelinjetjenesten og dermed fått en økte relasjonell linje til kommunen. Dette åpner for en mer nettverksorientert variant av kontrakts- trekket i partnerskapet. Kontrakten har fått en forhandling/reforhandlingsposisjon mellom parter. For når tjenestenivået går utover minstekravet, så har samarbeidsavtalen åpnet for en forhandlingsdialog. Dette endrer styringsprinsippet og aktørrollene ganske mye. I tillegg er den relasjonelle linjen inn til kommunen blitt større. Dette kan bety at man står ovenfor flere aktører i kommunen. For samarbeidsavtalene i NAV er en avtale mellom rådmann og fylkeslinjen i NAV. Relasjonene opptrer i mer eller mindre regulerte rammer, og innenfor de avtalelinjer som dette har medført. Gjennom en utvidelse av tjenestetilbud, går man også utenfor de mer eller mindre regulerte rammer og involverer andre aktører. Disse samordnende linjer vil i større grad ha en integrering i det kommunale system. Det vil si at man går i retning av et policynettverk mer enn en samordning/økt styring i markedsprinsippene.

Tilsvarende trekk finner man også i andre former gjennom partnerskapet, men innenfor andre rammer. Kompetanserelasjonen ovenfor sosialtjenesten har vokst frem til å bli en ”trekløver” hvor arbeidsgiveransvaret ligger i kommunen, mens utviklingsansvaret ligger i forvaltningens direktorat, med Fylkesmannen som den produserende og iverksettende del. Styrings- og ledelsesprinsippet er som bunnmaterialet en klassisk bestiller-utfører modell fra markedsorientering. Det komplekse ved det er at det er ingen strømlinjeform mellom bestiller, utfører og ansvarlig. Relasjonen vil i større grad være dialog/relasjonsbasert enn bestillingsbasert. Fordi man har fragmentert det lovhjemlet ansvar og fagansvar. Jeg har ikke grunnlag for å kunne beskrive hvordan dette vil arte seg for de frivillige samlokaliserte tjenester, men det kan antas at det foreligger en ganske kompleks struktur på de områder også. Den eneste forskjellen vil være at disse ikke er forankret i forvaltningen på lik linje som det lovhjemlede minimum. Så kommunen er i større grad en total levering og ansvarlig aktør.

Innenfor partnerskap var det spesifisert noen begrensninger. Man skulle kun samordne eller inngå samarbeidsavtaler med tjenester som vil styrke målet om flere i arbeid. Det er en noe diffus spesifisering da en slik vurdering kan være individuell, men det angir en viss retning. I tillegg er det en lovhjemlet minimums begrensning av tjenester. Det omtalte kontraktsprinsippet er ikke en fullverdig kontrakt, det er styringsregulert innenfor en viss ramme. Dette er ikke forklarende i nettverksmodellen, da definisjonen der er uavhengige og autonome parter. Partnerskapet kan ikke sies å være uavhengig, men igjen kun innenfor en noe regulert ramme. For definisjonen av ”styrket målet om flere i arbeid”, er individuelt, samtidig som når minimumsrammen er fylt så går man over i en større grad av kontraktsstyring. Til et visst punkt fremstår som en indirekte styring. Nærmest en ”soning i frihet”, hvor elementene av frihet er til stede, men likevel er det et regulerende sentralt oppsyn. Det interessante i dette er at man kan trekke linjer mellom markedsmodellens, Post-NPM om sterkere styring, samtidig som det på et punkt i relasjonen går over til autonome, uavhengige aktører i nettverksmodellen. Det strukturelle trekket jeg har beskrevet frem til nå er en formålsoverordnet relasjon. Det eksisterer andre relasjonelle linjer også, som i større grad er markedsbaserte. Går man tilbake til ”kompetanseparterskapet”, som er en egen samarbeidsavtale så har den en formålsoverordnet. Men ikke som en offentlig forvaltning med hensikt om et bredere tjenestetilbud. Denne relasjonen er mer nødvendighetsorientert, enn formålsoverordnet, for å realisere partnerskapet i seg selv. Relasjonen er spesifisert i bestillingen, men gjennom iverksettelsen er Fylkesmannen blitt den produserende ledd. Dette er ikke en linje man kan gå ut av, uten store konsekvenser. Relasjonen må i større grad opprettholdes for et større formål.

I tillegg er relasjonen innrettet etter bestiller – utfører prinsippet, dog i en tilpasset variant. Bestiller er ikke ansvarlig enhet i en juridisk vurdering, da det er kommunen som står med arbeidsgiveransvar.

Disse eksempler på ulike relasjoner innenfor og utenfor forvaltningen har mange ulikheter i sin orientering og struktur. I tillegg er de beskrivende som relasjoner utenfor og innenfor partnerskaper, i horisontale og vertikale relasjonelle linjer i forvaltningen. Det trekk som ligger i den vertikale relasjonelle linjen fremstår i større grad som en markedsbasert styringsform. En sterk orientering i den klassiske markedsretningen. I den horisontale relasjonelle linjen er det rammer av markedsstyringsprinsipper, men innenfor et minimumsnivå. Når man overstiger minimumsnivået går man over i et sterkere organiserende prinsipp i nettverksmodellen. Til eksempel kan man ta det nye kvalifiseringsprogrammet som ble integrert, vertikalt. Det ble iverksatt gjennom lovhjemmel i kommunen, samtidig det ble integrert i partnerskapet. Man benyttet ikke frivilligheten, men den kontraktsbaserte iverksettingen. Det ville vært svært interessant å sette på det relasjonelle forhold av valg for iverksetting, men jeg har ikke grunnlag for å gi en beskrivelse av dette fenomenet mellom stat og kommune. Til motsatt står den horisontale relasjonelle linjen i forvaltningen som vil være de frivillige samordnende tjenestene. De tenderer mer i retning av en nettverksmodell.

De styringsprinsipper som tegner seg i den vertikale linjen i den nye arbeids og velferdsforvaltningen har noen særtrekk ved seg. En lovhjemlet forankring, samtidig som den bærer preg av frivillighet ovenfor et visst nivå. Det er ytterligere trekk som er gjennomgående ikke som partnerskap, men som førstelinjetjeneste. I førstelinjetjenesten bærer det preg av styring gjennom standardisering. Oppfølgingsmodellen og metodikken er standardiserende verktøy av oppgaver i et NAV- lokal kontor. Dette i sammenheng med at *etaten* er gått til mer spesialisierende prinsipper bak førstelinjen, og går i to strukturer og på flere nivå.

Standardiseringen kan forklares i den økte styring som markedsorienteringen, gjennom Post-NPM. Det som derimot tegner seg i *etaten* er at de organiserende prinsipper gjør seg forklarende i hierarkiet. Standardisering og spesialisering fungerer som regulerende på atferd og øker styringsnivå men også forvaltningens likhetsprinsipp. Samtidig som struktur får flere nivå og enheter. Igjen kommer innslaget av organiserende prinsipp som opptrer i 2 elementer. Dette skisserte jeg innledningsvis i drøftelsen av reformens starttidspunkt. Et element hvor *etatens* hierarkiske innslag er koblet både i standardisering, men også spesialisering i den strukturelle inndeling. Det andre hvor standardiseringen kun foregår i *forvaltningen*. Vi står

ovenfor et brytningspunkt av organiserende prinsipper som skiller teoretiske forklaringer i den nye arbeids og velferdsetaten. Statlig del med større innslag av hierarki, partnerskapet med et styringsprinsipp om lovhjemmel, men utløsning av frivillighet utover et standardnivå. Samtidig som førstelinjen har større grad av standardisering. Det som bryter med prinsipper i den hierarkiske modellen som forklaring i *etaten*, er at det foreligger ingen sentralisert beslutningsmyndighet. Styringsmuligheten styrkes gjennom spesialisering, men partnerskapet fordret som jeg sa innledningsvis, et NAV – partnerskap som har en frihet og fleksibilitet. Gjennom drøftelsen er det likevel kommet frem at utviklingen med røtter i markedsmodellen, bærer større grad av styring. En kontraktbasert tilnærming, i den vertikale linje, men uten mulighet til å forhandle og reforhandle, før standardkravet er fylt. Etter dette trer innslag av frivillighet inne med stor styrke. Frivilligheten er derimot mer beskrivende i den horisontale linjen av partnerskapet.

Frem til nå kan det oppsummeres med at *etaten* bar ved utgangspunktet i reformen preg av en klassisk markedsmodell, men samtidig med trekk av Post-NPM gjennom en flerformålsetat og samordning av tjenester i en førstelinje. I iverksettelsesperioden har det i større grad gjort seg gjeldende med hierarkiske organisatoriske prinsipper. Standardisering, spesialisering og strukturell inndeling. Partnerskapet bar i større grad preg av en ren Post-NPM, men med innslag av både kontraktsstyring og frivillighet. Frivilligheten utløses i en nettverksorientering når minimumsnivå er oppfylt. Igjennom iverksettelsesperioden har styringsorienteringen gått mer i retning av kontrakt, samtidig som en sterk økende nettverksorientering i den frivillige dimensjon i den horisontale linjen.

Den nye arbeids og velferdsforvaltningen har en sterk grad av helhetlig forvaltningstilnærming til omgivelsene. Dette trekket kan ses i sammenheng i både partnerskapet som modell, men også de tiltak ble gjort for og stimulerer til samordning i kommunene. I tillegg har det skapt mange relasjoner ut fra andre nivå. Ikke bare det lokale og sentrale som et partnerskap, men også fylkesnivået. Blant annet mellom NAV og Universitet/Høyskoler og Kriminalomsorgen. Dette er ikke en uttømmende liste. Forvaltningen er også en stor aktør i det private marked. Jeg nevnte spesielt IKT og tiltak og virkemiddelområdet. Disse tjenestene er kontraktbaserte relasjoner.. I en markedsorientert modell er dette klassiske verktøy. Det fremstår likevel ikke slik at man benytter prinsippene slik markedsmodellen skisserer dem gjennom fristilling og konkurranseutsetting. Forvaltningen har tilsynelatende ikke satt ut tjenester, men det trekker

mer i retning av et økt behov som har skapt markedsorienteringen. Uansett bakgrunn er det en klassisk markedsmodell i disse trekkene. Det samme er gjeldende for de formålsoverterte linjene. Det som skiller linjene er at det er *etaten* som har de kontraktbaserte linjene, mens det er en blanding av *forvaltning* og *etat* som har de formålstjenelige, mer Post-NPM baserte relasjonelle linjer. Relasjonen inn i forvaltningen vil avhenge av formål for å opprette samarbeid.

De brytende punkt i form av elementer mellom *etaten* og *partnerskapet* fører til fremveksten av en meget kompleks struktur. Det er en utvikling som innenfor en mer hierarkisk preget *etat*, og et *partnerskap* som domineres og dras i retning av den markedsorienterte variant, post-NPM. Samtidig finner man klare klassiske NPM trekk, men i nye former. Sentrale prinsipper i begge forklaringer brynes og utfordres. *Etaten* har ingen sentralisert beslutningsmyndighet, samtidig som det vokser frem en utømmelig liste av ulike relasjoner både formålsovertert og kontraktbaserte. Det benyttes bestiller – utfører variant i direktoratet og større innslag av mål og resultatstyring. Det er derfor sentrale innslag av markedsmodellen. Tilsvarende finner man i *partnerskapet*. Det er ingen ren markedsmodell. Det tenderer mer mot et nettverk. Innslagene av relasjoner er av ulike varianter, definert i stor grad etter posisjon mellom parter og muligheten for styring. Relasjonene er både formålsoverterte mellom autonome parter som inngår i politiske linjer, samtidig som de bærer preg av strategisk tilnærming eksternt hvor hovedorganisasjon står i fokus. Eksempelvis på policynettverk vil være de frivillige samordnet tjenester i kommunen. Bestillingen gjennomførte tiltak for å legge til rette for en slik utvikling av arbeid og velferdsforvaltningen. Med andre ord en strategi for hovedorganisasjonen. På det lokalnivå vil dette i større grad være et policynettverk med et felles formål, men samtidig delt mål, bestående av to autonome og uavhengige parter.

Gjennom denne drøftelsen av organiserende prinsipper i den nye arbeids og velferdsforvaltningen så er det flere trekk som er svært fremtredende. Først og fremst hvordan arbeids og velferdsetaten opptrer delvis som selvstendige organisatoriske elementer i et totalt bilde. *Etaten* har noen klassiske hierarkiske trekk gjennom standardisering, spesialisering og strukturell inndeling. *Partnerskapet/forvaltningen* har i større grad klassiske trekk i den markedsorienterte modellen, Post-NPM. Flerformål, samordning, koordinering og sterkere grad av styring. Samtidig er det ingen av modellene som ene og alene kan beskrive elementene eller det totale bildet. Det er en kompleks blanding av organisatoriske prinsipper

som benyttes. Det har vært fremtredende at både arbeids og velferdsetaten og arbeids og velferdsforvaltningen i stor grad har innslag av nettverksstrukturer. Dog ikke i de rendyrkede tilnærminger som ble skissert i kapittelet om de teoretiske modeller. I nettverk finner man både en policyorientert tilnærming, og en organisasjonsteoretisk/økonomisk tilnærming. De har noen klare felles trekk, samtidig som de er ulikhet. Den organisasjonsteoretiske/økonomiske tilnærmingen bærer i større grad preg av en rasjonell, analytisk tilnærming til benyttelse av nettverk. I den policyorienterte er det større grad av anerkjennelse for en pålagt aktørrolle i et nettverk, gjennom de endringer som offentlig sektor har stått ovenfor. I den nye arbeids og velferdsforvaltningen finner man innslag av ulike typer av nettverkstilnærminger. Både den policyorienterte og den organisasjonsteoretiske/økonomiske retning. Nettverksmodellens tilnærminger har ingen integrert teori om ledelse og styring av strukturer som opptrer i et kompleksitetsnettverk hvor gjensidig avhengighet av både en offentlig rolle og en strategisk organisasjons/økonomisk tilnærming er gjeldende. Gjennom denne drøftelsen av den nye offentlige forvaltningsmodellen i større grad er i behov for en integrert teori, eller nytt begrepsapparat for å favne det totale fenomen.

5.3. Den nye arbeid og velferdsforvaltningen i et indre bilde.

Det er gjennomført 7 intervju i forbindelse med oppgaven. Innledningsvis var intervjuene gjennomført med et formål om å forklare fremveksten av de organiserende prinsipper som gjorde seg gjeldende. Tidlig i prosessen ble det ganske tydelig at dette ikke var gjennomførbart fordi respondentene ikke satt på en total oversikt. For å kunne gi et beskrivende bilde av fremveksten av de organisatoriske trekk ville det kreve flere intervju enn det som var mulig å gjennomføre innenfor tidsrammen man har disponibel. Likevel var funnene svært interessante, men da innenfor beskrivelsen av kompleksiteten i den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Materialet fortolkes ikke direkte inn i den teoretiske drøftelsen, da det er gjennomført til et annet formål.

Det var fremtredende i funnene at respondentene så tydelig ga inntrykk av lite refleksjon og oversikt over de organiserende prinsipper i den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Samtlige beskrev mange samarbeidsområder og en stor kompleksitet, spesielt knyttet til omgivelsenes forventninger. 4 av respondentene forklarte at den nye arbeids og

velferdsforvaltningen hadde et sterkt forventningspress om hva de kunne og skulle bistå med. Til forklaring av hvorfor de komplekse organiserende prinsipp vokste frem, gikk forklaringene mer i en beskrivelse av en ”naturlig” utvikling for forvaltningen. Det var ingen spesifisering av hvorfor det var slik og hva løsningen var et svar på. Flere av respondentene hadde i tillegg liten kunnskap på enkelte av feltene. Det gjorde at datamaterialet var relativt lite på noen av områdene. Spesielt gjorde dette seg bemerket på omfang og innhold i spesialiseringen i den nye arbeids og velferdsetaten. Ingen av respondentene visste omfanget av spesialenheter. De gjentakende begreper som ble brukt var nasjonal styringslinje, fylkeslinje og forvaltningsenheter. Det var ingen som kunne gi en utdypende forklaring til spørsmålet om hvorfor man spesialiserte. De beskrivelser som kom dimensjonerte seg i to linjer. Den ene i behov hos NAV- lokal for at man avlastet på oppgaver, den andre var en sentralisert styring, men det ble ikke spesifisert til annet enn forvaltningsenheter. Det kom også frem flere argumenter rundt spesialisering grunnet internasjonale lover og regler. Lov om offentlig anskaffelse og anbudsrunder var blitt skjerpet gjennom reformperioden. Spesialiseringen sikret derfor i større grad håndtering av et sterkt regelorientert felt. Dette var en sentralisering som ikke inngikk i det oversiktsbilde jeg hadde av de organiserende prinsipper, men var funn i intervjuene. Det viste seg at man hadde sentralisert kontrollen på tiltak og virkemiddelområdet til fylkes/regionale/tjenesteområder. Ikke som enheter, men under en fylkesstyring. Det ble beskrevet et marked med anbudsrunder hvor de private aktører var blitt svært profesjonelle. Det tenderte i retning av at man så koalisjoner av aktører som fremmet en felles kontrakt til NAV. Ofte var det arbeidsmarkedsbedrifter som var hovedleverandører, med flere underleverandører. Denne utviklingen stilte man seg kritisk til.

Partnerskapet ble beskrevet som et ”godt klima” mellom partene og at det var ingen store konflikter med hensyn til inngåelse av partnerskapsavtaler. Det var kun to respondenter som inngikk direkte i forhandlinger, så dette er ikke funn som har stor gyldighet men gir samtidig et bilde. På spørsmålet om prosessene var målrettet og rasjonelle var det lite som tydet på dette.

”Det er vel noe som er kommet etter hvert i dialogen. Så ender man opp med enighet”

(Sitat fra informant)

Det er i større grad en åpen relasjon enn en strategisk tilnærming mellom partene, dog usikkert av hvilken grunn. Det kan være mange elementer som gjør seg gjeldende.

I tillegg var det et annet trekk som var svært interessant i funnene. Det ble beskrevet at prosessene i større grad bar preg av ressurser, lokalisering o. l, enn at de var formålsorientert. Begrunnelsen som ble gitt til dette var innslaget av egeninteresse. Målrealisering kom først i etterkant.

Mine funn er som nevnt samlet inn til et annet formål enn hva som var tiltenkt i oppgaven. De har likevel stor gyldighet knyttet til at de bekrefter den kompleksiteten jeg gjennom drøftingen har beskrevet. Selv i mitt materiale av dokumentanalyser har det vært en begrensning på hvor mye man kan favne over. Det har derfor kun vært de fremtredende trekk som har blitt beskrevet.

6. Avslutning og konklusjon

I oppgaven har formålet vært å gjennomføre en organisasjonsarkitektonisk reise i utviklingen av den nye arbeids og velferdsforvaltningen. Jeg har gått inn i en dybde beskrivelse av NAV reformens organiserende prinsipper i perioden fra bestillingen av en reform, gjennom iverksettelsesproduksjonen og til slutt det foreløpige produkt. Funnene er skissert opp i tabell 3, som gir en oversikt over reformens utvikling, samt at de er trukket opp i en begrepsramme. Jeg har gjennom hele oppgaven beholdt en inndeling mellom partnerskapet med den nye arbeids og velferdsforvaltningen, samt den nye arbeids og velferdsetaten. Avslutningsvis har jeg teoretisk drøftet de funnene jeg gjorde i kartleggingen.

6.1.Hva fant jeg med hensyn til problemstillingen?

Den problemstillingen jeg skulle besvare var hvilke organisasjonstrekk man finner i NAV i dag. Gjennom kartleggingen av en ytre, en indre og en innholdsramme i den nye arbeid og velferdsforvaltningen skisserte jeg opp funnene i en tabell(s 48 og 49). Det første bilde som tegnet seg var en førstelinjetjeneste som fremstod med et bredt tjenestespekter, som i stor grad samsvarte innholdsmessig med de sentrale krav som forelå. For gjennom partnerskapet og en fusjonering av de to statlige etater hadde man fått en felles førstelinjetjeneste. Det var foretatt en stor gjennomgang av arbeidsmetodikk, tiltak og virkemidler, samt stønads- og regelverksområder. Tiltak og virkemidler var i stor grad samlet og en ny lovhjemmel sikret bruker en rask avklaring av forvaltningen.

Det var også andre organisasjonstrekk som gjorde seg gjeldende. Gjennom iverksettelsesperioden var det foretatt en standardisering av førstelinjetjeneste. Det var gjennomført en stor oppgavedifferensiering som hadde skapt et gjennomgående spesialisierende prinsipp. Spesialenheter var opprettet i ulike styringslinjer og på ulike nivå. Dette var særlig fremtredende i den nye arbeids og velferdsetaten. Til slutt fremstod det mange kryssende linjer fra partnerskapet og fra den helhetlige forvaltningstilnærmingen.

Den teoretisk fortolkende delen tok utgangspunkt i de organiserende prinsipper jeg fant i dokumentanalysen. Jeg benyttet tre modeller for organisering av offentlig sektor: hierarki, marked og nettverk. Alle tre modellen var forklarende til deler av funnene. Det var ingen gjennomgående beskrivelse av de organiserende trekk i noen av modellene. Det som tilslutt

fremstod var et sammenfallende beskrivende trekk med hierarki i den statlige *etaten*, mens det var flere markedsorienterte trekk i *forvaltningen*. I den markedsorienterte modellen var det i større grad post-NPM trekk, enn klassiske NPM. Dette gjaldt spesielt på områdene samordning, koordinering og en sterkere styring. Det fremstod i tillegg et bilde av en utvikling mot en nettverksorientert modell. Ikke som rendyrkede prinsipper i verken policy orientert retning eller organisasjonsteoretisk/økonomisk retning, men som en kobling av flere nettverksstrukturer. Det bindende element varierte svært mye og hadde sin forklaring innenfor både den policyorienterte og den organisasjons/økonomisk orienterte tilnærmingen til nettverksteori. De fremstod i den nye arbeids og velferdsforvaltningen mer som et sammenhengende fenomen, enn fragmentert element slikt teoriene gir inntrykk av.

Til slutt i oppgaven har jeg gitt en beskrivelse av den nye arbeids og velferdsetaten gjennom de funn jeg har fra intervjuer. Dette materialet var tiltenkt et annet formål, men på grunn av den kompleksiteten som den nye forvaltningen består av var det ikke mulig innenfor mine rammer å gjennomføre dette. Funnene er likevel svært interessante for oppgavens teoretiske drøftelse. Den gir en beskrivelse av det indre bilde som ansatte står ovenfor hver dag i sin arbeidssituasjon. Det bekrefter langt på vei min konklusjon om at den nye arbeids og velferdsforvaltningen som fenomen er ekstremt komplisert. Den har mange elementer som opptrer avhengig og uavhengig av hverandre og det er liten mulighet til å fange det totale bilde. Den gir også grunnlag for mitt spørsmål til det akademiske felt, om offentlig sektor har behov for en ny integrert teori.

6.2. På vei mot en ny integrert teori i offentlig sektor?

Gjennom den organisasjonsarkitektoniske reise i den nye arbeids og velferdsforvaltningen har jeg stått ovenfor mange utfordringer. Innledningsvis med å skaffe meg en oversikt i det store landskap bestående av en ny offentlig forvaltning. Det var mange rammer som tilslutt skulle utgjøre et organisasjonsteoretisk bilde. Et partnerskap, en fusjonering. Sentralt nivå, fylkesnivå og lokalt nivå. En ytre, en indre og en innholdsramme. Samarbeidende aktører både i offentlig, privat og tredje sektor. Markedsrelasjoner og internasjonale relasjoner. En reform som opererte som flere elementer, både organisasjonsteoretisk, men også innholdsmessig. Mye kan tilskrives at reformen ikke er stabilisert. Å ta et bilde i en slik endringsfase er ikke et enkelt arbeid.

Gjennom perioden med kartlegging begynte konturene av forvaltningen å ta form. Det var akkurat like komplekst i et makro- bildet som antakelsene predikerte. Gjennom den teoretiske drøftelsen var det mange teoretiske prinsipper i alle modellene som ga forklaring, og de trakk i flere retninger. Enkelte mer fremtredende enn andre i del- elementer av forvaltningen. Intervjuene bekreftet, mer enn forklarte de organiserende prinsipper man stod ovenfor. Den nye arbeids og velferdsforvaltningen er en multikompleks organisasjon. Ingen av de teoretiske organiserende modellene klarer ene og alene å beskrive forvaltningen. De kan delvis favne elementer, men ganske langt i fra gi en entydig beskrivelse. Den nye arbeids og velferdsforvaltningen fremstår mer enn noe, som et stort fenomen med mange relasjoner som arter seg på ulike måter. Utfordringene knyttet til ledelse, samordning og koordinering er mange.

Det er tidligere reist spørsmål om man er på vei mot en ny integrert teori med både økonomisk og organisasjonsteoretisk bidrag. Torger Reve, Jan Ole Vanebo, Oliver. E. Williamson og Cyert og March har det til felles at de alle har gitt sine bidrag i kryssfeltet mellom privat foretak og offentlig sektor som organiserende prinsipp. Cyert og March(1963) gjennom bidraget til utviklingen av foretaksatferd, som var den spede start på en integrert teori. I følge Reve stanset dette arbeidet, men man fikk en oppblomstringen av utviklingen gjennom agent-principal teorien og Williamsons transaksjonskostnadsteori. Dette ser i midlertidig ut til å ha stanset igjen. Kickert m. fl(1997) konkluderer med at nettverk har stor påvirkning på både ”governance” og offentlig-ledelse. De kritiserer New Public Management for å ha implementert en businesskultur for ledelse som fokuserer på mikroøkonomiske

faktorer som mål og resultat, deregulering, privatisering. Dette gjør at ”government” styringen kun har et internt formål. De hevder at offentlig ledelse heller bør ses på som nettverksledelse fordi man skal ivareta offentlige prinsipper i en kompleks omgivelsesstruktur. Kickert m. fl dekker, etter hva jeg kan bedømme, ikke det markedsorienterte feltet, og da er det absolutt et behov for en ny integrert modell. Slik vår offentlige sektor er organisert pr i dag er det i behov for ledelse både av markedsorienterte prinsipper, og offentlig ledelsesprinsipper. De er ulike fenomen, men to sider av samme organisasjon. NAV- reformen har skapt strukturelle grenser mellom parter i ulike sektorer og på ulike nivå. Det benyttes ulike bindende element og skaper en stadig mer kompleks struktur. Landskapet som tegner seg favnes ikke lenger i begrepene. Feltet står helt klart ovenfor en utfordring. Mitt bidrag har vært studien om den nye arbeids og velferdsforvaltningen og vise at det er et behov for en integrert teori.

7. Litteraturliste:

- Aoki, Masahiko, Gustafsson, Bo, Williamson, Oliver. E.1990: *The firm as a Nexus of treaties*. SAGE publications, London.
- Bush, Tor, Johnsen, Erik, Vanebo, Jan Ole. 1993: *Foretakets ledelse og økonomi, fra nåtid til nytid*. Tano A/S.
- Baldersheim, Harald og Rose. E. Lawrence, 2005: *Det kommunale laboratorium*, Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørk, Bergen.
- Child, John, 2005: *Organization Contemporary Principles and Practice*, Blackwell Publishing, Malden, USA.
- Christensen, Tom og Lægred, Per. 2002: *Reformer og lederskap, omstilling i den utøvende makt*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Christensen, Tom, Lægred, Per, Roness, Paul G., Røvik, Kjell Arne. 2006: *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2 opplag, Universitetsforlaget A/S, Oslo
- Christensen, Tom og Lægred, Per. 2007: *Transcending New Public Management*. Ashgate Publishing limited, Hamshire, England.
- Gibbs, Graham. 2007: *Analyszing Qualitative data*. SAGE Publications ltd, London. UK.
- Gallos, Joan V. 2006: *Organization Development*, John Wiley and Sons, United States of America.
- Fimreite, Anne Lise og Grindheim, Jan Erik 2007: *Offentlig forvaltning*. Universitetsforlaget, Oslo
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2006: *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. 2 opplag Fagbokforlaget, Bergen.
- Jacobsen, Dag Ingvar. 2000: *Hvordan gjennomføre undersøkelser*. Høyskoleforlaget As, Kristiansand.
- Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. 2002: *Hvordan organisasjoner fungerer*. Fagbokforlaget Vigmostad og Bjørk, Bergen.
- Kickert, Walter J.M m.fl, 1997: *Managing Complex Networks*, Sage Publication, London.
- Kjær, Anne Mette. 2004: *Governance*. Polity press, Cambridge, UK.
- Mintzberg, Henry. 1983: *Structure in fives, designing effective organizations*. Prentice-Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey 07632.

- Nordstoga, Sigrid og Støkken, Anne Marie. 2009: *Barnevernsinstitusjoner og markedsbyråkrati*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Peters, Guy B. 2001: *The future of governing*. 2 editions, University Press of Kansas.
- Røvik, Kjell Arne. 2005: *Moderne organisasjoner, trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskifte*. 5 opplag, Fagbokforlaget; Bergen.
- Røvik, Kjell Arne. 2007: *Trender og translasjoner*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Ryen, Anne: 2002. *Det kvalitative intervjuet*. Fagbokforlaget AS, Bergen.
- Yin, Robert. K. 2003: *Case study Research*. Saga Publications, Third Edition Inc. London, United Kingdom.

Artikler :

- Andreassen Tone Alm 10/2008: Organisering for helhetlig tjenesteyting, AFI-notat.
- Christensen Tom: ”En felles etat” – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).
- Dyhr-Nielsen, Reidun 2006: Ny arbeid og velferdsforvaltning. Oppretting av NAV kontorene i kommunene. Rapport fra en pilotstudie. Høgskolen i Agder.
- Gautun, Heidi 2009:41: Det nye barnevernsbyråkratiet, en studie av samarbeidet mellom kommune og stat innen barnevernet. FAFO-rapport.
- Klemsdal Lars: Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret - første fase av iverksettelsen av NAV-reformen, AFI-notat nr 15/2008.
- Powell, Walter. W: Neither market nor hierarchy, *Research in Organizational Behavior*, Vol. 12. 1990.
- Vanebo, Jan Ole: Bidrag til en ny teori om organisasjonsatferd. *Tidsskrift.dk*. 2006.
- Williamson, Oliver. E: *The Theory of the Firm as Governance Structure: From Choice to Contract*, Januar 2002.
- [Lov 13.12.1991 om sosiale tjenester m.v. \(sosialtjenesteloven\), Kapittel 5A. Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad](#)
- Lov 16.06.2006 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)
- [NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning \(Rattsøutvalget\)](#)

- Ot.prp. nr. 47(2005-2006) Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven St.prp. nr 46 (2004-2005). Forslag om en ny arbeids og velferdsforvaltning.
- [Ot.prp. nr. 2 \(2006-2007\) Om lov om endinger i folketrygdloven og i enkelte andre lover \(samleproposisjon høsten 2006\)](#)
- Rapport 5-2008, Rokkansenteret.
- St.meld. nr. 46(2005-2006) Forslag om en ny arbeids og velferdsforvaltning.
- St.meld. nr. 9(2006-2007). Arbeid, velferd og inkludering.
- St.prp. nr. 51. (2008-2009) Redegjørelse om situasjonen om i arbeid og velferdsforvaltningen.
- Tidsskrifte for velferdsforskning – vol. 12- nr. 3, 2009. Tema: Evaluering av NAV-reformen. Gjesteredaktører: Tone Alm Andreassen, Anne Lise Fimreite og Kåre Hagen. Fagbokforlaget,

Annet:

- MEMU nr 4 2008.
- Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. 2006.
- Kompetanse i NAV kontoret. 2007.
- Strategi for oppfølging av brukere i NAV. Arbeid og velferdsdirektoratet, sosial og helsedirektoratet. 2007
- NAVs organisasjon og virkemåter, Del-rapport 1 fra ekspertutvalget som vurderer oppgave- og ansvarsfordeling i NAV. 30. April. 2010.
- <http://www.nav.no/>

8. Vedlegg

Vedlegg 1:

Utdrag av tabell 3.1-3.6, arbeid og velferdsdirektoratet, Statistikk og utredning

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Arbeidsmarked>

Tabell 3.1
Deltakere i ordinære tiltak, absolutte tall ved utgangen av måneden
April 2010

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Jan	44 828	30 660	20 477	8 698	9 798	11 399	8 881	10 798	17 901	16 014	10 990	10 527	9 780	11 537	19 104
Feb	46 506	31 115	21 271	9 745	11 680	13 169	10 585	13 054	21 094	17 987	12 929	11 846	11 550	13 809	21 822
Mar	44 503	29 754	21 781	9 946	13 247	14 257	11 244	15 208	23 401	18 234	13 255	12 842	11 580	15 960	21 416
Apr	41 160	27 365	20 284	9 876	12 228	13 110	11 500	15 109	22 604	19 255	11 730	12 643	13 246	16 963	21 298
Mai	37 117	25 570	18 701	9 399	11 904	12 263	11 232	15 162	21 061	17 185	11 820	11 984	13 003	17 872	
Jun	23 716	14 680	11 560	4 954	8 405	7 864	6 771	11 354	13 709	10 743	7 600	8 477	9 620	13 470	
Jul	16 251	8 739	6 110	2 728	5 020	4 054	3 695	8 499	8 370	6 142	4 131	4 901	6 162	9 903	
Aug	24 837	13 621	8 901	4 277	8 677	5 715	5 380	10 473	10 045	8 181	6 055	6 554	7 665	11 790	
Sep	31 995	19 585	11 883	8 114	13 204	8 574	8 576	15 501	13 369	9 973	8 222	8 865	10 437	16 915	
Okt	35 598	23 343	12 674	10 401	15 065	9 965	10 304	18 713	15 854	10 992	10 842	10 912	12 144	20 118	
Nov	36 823	26 610	13 144	12 680	15 569	10 664	12 024	20 415	19 337	12 467	12 749	11 763	13 128	21 718	
Des	33 825	25 256	9 101	9 789	12 475	9 756	11 228	17 421	16 750	10 633	11 342	10 142	11 990	20 761	
Års gj.snitt	34 763	23 025	14 657	8 384	11 439	10 066	9 285	14 309	16 958	13 151	10 139	10 121	10 859	15 901	20 910

Utdrag av tabell 201004, 1.1-1.8, Arbeid og velferdsdirektoratet, Statistikk og utredning.

<http://www.nav.no/Om+NAV/Tall+og+analyse/Jobb+og+helse/Nedsatt+arbeidsevne>

Tabell 1.1
Personer med nedsatt arbeidsevne, absolutte tall ved utgangen av måneden
2010

	Mar	Apr	Gj.sn. hittil i år (f.o.m. mars 2010)
I arbeidsrettede tiltak	62 238	62 646	62 442
Ikke i arbeidsrettede tiltak	136 563	140 630	138 597
I alt	198 801	203 276	201 039

