

Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)

*En studie av beslutningsprosessen som endte i vedtak om
reorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*

Øyvind Haugneland



Masteroppgave i Statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2006

Forord

Jeg vil først og fremst takke min veileder Professor Tom Christensen for innspill og kommentarer til oppgaven. Veiledningsmøtene (H05/V06) har bidratt til å øke min forståelse av og interesse for organisasjonsteori og offentlig forvaltning.

Jeg vil også takke alle mine informanter for deres velvillighet til å la seg intervju. Den informasjonen jeg har fått fra dere har vært uvurderlig i forhold til å skrive en slik oppgave.

Til slutt vil jeg også takke min bror Petter, Andrea Rojas Palma og Kristin Myraunet for å ha tatt seg tid til lese og kommentere utkast underveis.

Øyvind Haugneland

Mai 2006

Antall ord: 32 680

1.	INNLEDNING	1
1.1	PRESENTASJON AV OPPGAVEN OG NAV	1
1.2	PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	2
1.3	FAGLIG TILKNYTNING OG FAGLIG RELEVANS	5
1.4	VALG AV TEORI	6
1.5	OPPBYGGING AV OPPGAVEN	8
2.	TEORI OG METODE	11
2.1	INNLEDNING	11
2.2	GENERELLE BEGREPER I STUDIER AV OFFENTLIG FORVALTNING	11
2.2.1	<i>Reform, reorganisering og sammenslåing</i>	<i>11</i>
2.2.2	<i>Spesialisering og spesialiseringsprinsipper</i>	<i>12</i>
2.2.3	<i>Beslutningsprosessen – fire strømmer og to strukturer</i>	<i>13</i>
2.3	INSTRUMENTELL TEORI	15
2.3.1	<i>Generelt om instrumentell teori</i>	<i>15</i>
2.3.2	<i>Hierarki og formell struktur</i>	<i>16</i>
2.3.3	<i>Forhandling og interesser</i>	<i>17</i>
2.4	INSTITUSJONELL TEORI	19
2.4.1	<i>Generelt om institusjonell teori</i>	<i>19</i>
2.4.2	<i>Kultur og rutiner</i>	<i>20</i>
2.4.3	<i>Omgivelser og myter</i>	<i>21</i>
2.5	METODE	23
2.5.1	<i>Forskningsdesign</i>	<i>23</i>
2.5.2	<i>Datakilder</i>	<i>25</i>
3.	EMPIRISKE FUNN	31
3.1	INNLEDNING	31
3.1.1	<i>Fire faser</i>	<i>31</i>
3.1.2	<i>Organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen</i>	<i>32</i>
3.2	INITIATIVFASEN	34
3.2.1	<i>Avvising av SATS og vedtak om ny utredning</i>	<i>34</i>
3.2.2	<i>Opprettelsen av utredningsutvalget og referansegruppen</i>	<i>36</i>
3.2.3	<i>Utvalgets mandat</i>	<i>37</i>
3.3	FØRSTE UTREDNINGSFASE	38
3.3.1	<i>Konstituering av Rattsø-utvalget</i>	<i>38</i>
3.3.2	<i>Møtevirksomhet</i>	<i>39</i>
3.3.3	<i>Reformbehovet</i>	<i>41</i>
3.3.4	<i>Formål og krav til reorganisering</i>	<i>42</i>
3.3.5	<i>Modell 1: Statlig arbeidslinje</i>	<i>44</i>

3.3.6	<i>Modell 2: Kommunal arbeidslinje</i>	48
3.3.7	<i>Modell 3: Statlig énetatsmodell</i>	50
3.3.8	<i>Modell 4: Kommunemodellen</i>	51
3.3.9	<i>Organisering av førstelinjetjenesten</i>	52
3.3.10	<i>Sammendrag</i>	54
3.4	ANDRE UTREDNINGSFASE.....	55
3.4.1	<i>Overrekkelse av NOU og utarbeidelse av St.prp</i>	55
3.4.2	<i>Politisk forankring</i>	56
3.4.3	<i>Formål og krav til ny organisering</i>	57
3.4.4	<i>Opprettelse av en etat for arbeid og velferd</i>	58
3.4.5	<i>Etablering av en felles førstelinjetjeneste</i>	61
3.4.6	<i>Ansvarsfordeling og styringsprinsipper</i>	63
3.4.7	<i>Sammendrag</i>	65
3.5	VEDTAKSFASEN	65
3.5.1	<i>Innledning</i>	65
3.5.2	<i>Tilråkning fra sosialkomiteen</i>	66
3.5.3	<i>Forslag fra opposisjonspartiene</i>	67
4.	PROSESSANALYSE	69
4.1	INNLEDNING	69
4.2	INSTRUMENTELLE FORKLARINGER	70
4.2.1	<i>Hierarkisk bestemt deltakelse</i>	70
4.2.2	<i>Forhandlinger og kompromiss</i>	73
4.2.3	<i>Instrumentell organisasjonstenkning?</i>	75
4.3	INSTITUSJONELLE FORKLARINGER.....	79
4.3.1	<i>Normer for deltakelse og rutineløsninger</i>	79
4.3.2	<i>Omgivelser og myter</i>	82
4.3.3	<i>Institusjonell organisasjonstenkning?</i>	84
4.4	OPPSUMMERING	86
5.	AVSLUTNING.....	89
5.1	OPPSUMMERING AV OPPGAVEN	89
5.2	HOVEDTREKK I BESLUTNINGSPROESSEN.....	89
5.3	KONKLUSJON	91
5.4	NAV-REFORMEN – UTFORDRINGER OG MULIGHETER	94
	KILDER.....	97
	VEDLEGG.....	101

Forkortelser, begreper og andre forenklinger

Forkortelser

NAV	Ny arbeids- og velferdsforvaltning
SATS	Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Begreper

Énetatsmodell	Organisasjonsmodell bestående av én etat. I denne oppgaven brukes begrepet i tilfellet hvor Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten slås sammen til én etat.
Toetatsmodell	Organisasjonsmodell bestående av to etater. I denne oppgaven brukes begrepet i tilfellet hvor Aetat og trygdeetaten blir slått sammen, mens sosialtjenesten beholdes som egen organisasjon.
Førstelinjetjeneste	Betegner brukernes kontaktpunkt med forvaltningen. I denne oppgaven brukes begrepet som et samlebegrep på arbeids- og velferdsforvaltningens brukertjenester.
SATS-meldingen	St.meld.nr. 14 2002-2003. Meldingen som beskriver regjeringens forslag til organisering i SATS.
Arbeidslinjen	Betegner målet om å få flere personer i arbeid og færre på trygd og sosialhjelp.

Andre forenklinger

Departementet	henviser til det departementet som har hovedansvaret for NAV-reformen. I den aktuelle perioden har dette departementet hatt tre forskjellige navn:
01.01.06 – d.d.	Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)
01.10.04 – 31.12.05	Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
01.01.02 – 30.09.04	Sosialdepartementet (SD)
Sosialtjenesten/ sosialkontortjenesten	vil bli omtalt som etat, selv om den i streng forstand ikke er det.
Arbeids- og velferdsforvaltningen	henviser til hele det offentlige tjenestespekteret som ivaretas av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

1. Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven og NAV

Denne oppgaven er en analyse av prosessen som ledet frem til stortingsvedtaket 31. mai 2005 om en Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Vedtaket innebærer en reorganisering av dagens arbeids- og velferdsforvaltning som inkluderer Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten i kommunene. I grove trekk går reorganiseringen ut på å slå sammen Aetat og trygdeetaten, samt å opprette en førstelinjetjeneste bestående av den nye arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten (vedlegg 1). Et av hovedargumentene for å reorganisere arbeids- og velferdsforvaltningen er et ønske om en mer samordnet forvaltning på området. Med en samordnet forvaltning menes her at brukere som har behov for tjenester fra mer enn en av dagens tre etater, ikke skal oppleve å bli sendt på rundgang mellom etatene. Selv om de fleste aktørene i prosessen ser ut til å være enige om at dette er et problem med dagens organisering, har de ulike oppfatninger om hvordan forvaltningen skal organiseres for å løse problemet. Ulike aktører synes også å ha ulike oppfatninger om hvorvidt det er dette som er hovedutfordringen i dagens arbeids- og velferdsforvaltning. Denne oppgaven er en analyse av hvordan de ulike aktørene oppfatter hvilke utfordringer forvaltningen står overfor og hvordan disse kan løses på en best mulig måte.

Proessen som førte frem til stortingsvedtaket om en ny arbeids- og velferdsforvaltning kan deles i to. Den første runden fikk betegnelsen SATS (Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten) og foreslo en fortsatt tredelt forvaltning (vedlegg 1), med en anbefaling fra regjeringen om en samlokalisering av sosialtjenesten og jobbetaten i et nytt lokalkontor (St.meld.nr.14 2002-2003). Meldingen ble behandlet i Stortinget 13. mai 2003. Regjeringen fikk i stortingsdebatten mye kritikk fra opposisjonen for å ikke ha gjort det de ble bedt om å gjøre, nemlig å utrede ulike modeller for sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten til én etat (Stortinget 2003a). Stortingsvedtaket ble å sende meldingen tilbake til regjeringen.

Samtidig som første del av prosessen ble avsluttet, ble den andre delen initiert. Stortinget sendte SATS-meldingen tilbake til regjeringen, sammen med en beskjed om

at regjeringen skulle ”*utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten*” (Stortinget 2003b). Vedtaket gjorde at regjeringen satte i gang en ny utredning. I stedet for å løse utredning internt som i SATS-prosessen, valgte regjeringen å oppnevne et eksternt utvalg. Utvalget fikk i oppgave å utrede ulike organisasjonsmodeller for sammenslåing av de tre etatene. Det offentlige utvalget ble ledet av professor i økonomi Jørn Rattsø, og avga sin utredning til Sosialdepartementet 29. juni 2004. Utvalgets anbefaling var en fortsatt tredelt forvaltning, men hvor ansvarsforholdene mellom de to statlige etatene skulle endres noe. Utvalget foreslo å legge ned dagens Aetat og trygdeetaten, og opprette en etat for arbeid og inntekt og en etat for pensjoner. Utvalget ønsket med dette at alle virkemidlene knyttet til arbeid og inntekt ble samlet i en etat, og alle rettighetsbaserte ytelser i en annen. Etaten for arbeid og inntekt ville få ansvaret for å utforme sin egen førstelinjetjeneste, evt. i samarbeid med pensjonsetaten og kommunen. Utvalget foreslo også at kommunen beholdt ansvaret for sosialtjenesten.

På grunnlag av denne utredningen utarbeidet regjeringen en stortingsproposisjon for reorganisering av arbeids- og velferdsetaten. Målene for reorganiseringen var de samme både for Rattsø-utvalget og regjeringen, men de respektive forslagene til organisering var forskjellige. Regjeringen foreslo én ny statlig etat som skulle overta oppgavene til Aetat og trygdeetaten. En felles førstelinjetjeneste lokalt skulle ivareta brukernes behov knyttet til arbeid, trygd og sosialtjenester. Førstelinjetjenesten skulle med andre ord fremstå som en enhetlig tjeneste selv om den egentlig var et samarbeid mellom to instanser. Stortingsproposisjonen ble behandlet i sosialkomiteen i Stortinget, som igjen kom med sin innstilling til Stortinget 24. mai 2005. Komiteen rådet Stortinget å vedta de endringene som regjeringen hadde foreslått, noe Stortinget en uke senere enstemmig gjorde (Stortinget 2005a; Stortinget 2005b).

1.2 Problemstilling og avgrensning

Formålet med denne oppgaven er å belyse hvorfor utfallet av NAV-prosessen ble et annet enn utfallet av SATS-prosessen. Hovedformålet er å forsøke å forklare hvorfor regjeringen i NAV-reformen gikk inn for en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten,

når de i SATS-meldingen foreslo en fortsatt oppdeling av arbeids- og trygdeforvaltningen. Den overordnede problemstillingen blir dermed:

Hvorfor foreslo regjeringen en reform som innebærer en todeling av arbeids- og velferdsforvaltningen når de i SATS gikk inn for en fortsatt tredeling?

I tillegg vil jeg undersøke hvorfor Rattsø-utvalget og Stortinget gikk inn for de respektive løsningsforslagene. I forhold til Rattsø-utvalget er det interessant å undersøke hvorfor de foreslo en organisasjonsmodell tilsvarende den som forelå i SATS-meldingen, og som ble nedstemt i Stortinget. Når det gjelder Stortinget vedtok de en toetatsmodell, selv om de i utgangspunktet ønsket en énetatsmodell. Oppgaven vil dermed også belyse følgende underproblemstillinger:

Hvorfor foreslår Rattsø-utvalget en tredelt forvaltning når en tilsvarende modell i SATS-meldingen ble avslått?

Hvorfor vedtar Stortinget en reform som innebærer en todeling av når de i utgangspunktet ønsker en sammenslåing av alle tre etatene?

For å svare på disse problemstillingene knytter jeg også spørsmål til organiseringen av NAV-prosessen:

- I hvilken grad er prosessen preget av hierarkisk kontroll? I hvilken grad er prosessen preget av uformelle strukturer?
- I hvilken grad er prosessen preget av interessemotsetninger? I hvilken grad er prosessen preget av myter?
- I hvilken grad er prosessen preget av ulik organisasjonstenkning? I hvilken grad er ulik organisasjonstenkning avgjørende for utfallet av prosessen?

Disse tre spørsmålene har som formål å undersøke kjennetegn ved NAV-prosessen. Ved å undersøke i hvilken grad NAV-prosessen er preget av formelle og uformelle strukturer, interessemotsetninger, myter og ulik organisasjonstenkning, vil jeg forsøke å svare på oppgavens hoved- og underproblemstilling(er). Jeg vil forsøke å gi svar på beslutningsprosessens utfall ved å undersøke hvilke aktører som har deltatt i prosessen, hvilke begrensninger som legges på aktørene, hvilke oppfatninger disse aktørene har om problemer med dagens organisering og hvilke løsninger de ser for seg som svar på problemene.

En beslutningsprosess som NAV inneholder både et prosessuelt og substansielt aspekt. (Christensen 1994:19, Egeberg 1989:15-16). Det prosessuelle aspektet omhandler forhold knyttet til hvordan selve beslutningsprosessen er organisert. Det vil

si hvilke aktører som deltar i prosessen og innflytelsesforholdet mellom dem, samt prosessens formål. Det substansielle aspektet omhandler hva som er formålet med det endelige vedtaket/beslutningen. Det vil si hva som søkes oppnådd med selve NAV-reformen. Når regjeringen oppretter et eksternt utvalg som har som formål å utrede en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen, er dette en del av prosessens prosessuelle aspekt. Det forslaget til reform som utvalget kommer frem til, er derimot en del av prosessens substansielle aspekt. I denne oppgaven vil det derfor skrives NAV-prosessen med henvisning til det prosessuelle aspektet, og NAV-reformen for å henvise til det substansielle aspektet.

Selv om det er hensiktsmessig å skille mellom prosessens to aspekter, opererer de to aspektene ikke uavhengig av hverandre. Prosessuelle momenter legger føringer for det substansielle aspektet. Det vil si at hvilke aktører som deltar i prosessen kan være av avgjørende betydning for det substansielle innholdet i reformen. Her ligger også mye av hensikten med denne studien. Hovedproblemstillingen kunne enkelt og greit bli besvart med at regjeringen har endret sine substansielle mål med reformen, og derfor ønsker en forvaltning bestående av to etater i stedet for tre. Et slikt svar vil legge til grunn at det prosessuelle aspektet ikke er av betydning for utfallet av prosessen. Jeg vil imidlertid hevde at dette svaret ikke er tilstrekkelig, og at prosessuelle kjennetegn har vært avgjørende for det endelige reformvedtaket.

Studien har noen viktige avgrensninger. For det første er den avgrenset til det som kan anses som den andre delen av beslutningsprosessen om en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Den første delen (SATS) ble avsluttet 13. mai 2003, og er allerede gjort til gjenstand for inngående undersøkelse (Kruuse-Meyer 2005). Den andre delen av prosessen starter med stortingsvedtaket om tilbakesendelse av SATS til regjeringen og ender i stortingsvedtaket 31. mai 2005. Denne kan deles inn i fire hovedfaser. Den første kalles initiativfasen, og omhandler tilbakesendelsen av SATS-meldingen og regjeringens initiering av en ny utredning. Den andre fasen er Rattsø-utvalgets utredning, og den tredje utredningen i departementet. Den fjerde fasen er vedtaksfasen og omhandler behandlingen i sosialkomiteen og det endelige stortingsvedtaket.

En annen presisering er at studien begrenser seg til analysere beslutningsprosessen i NAV, og ikke implementeringsprosessen. Siden

implementeringsprosessen er i en startfase, vil det på det nåværende tidspunkt ikke være aktuelt å ta denne med i studien. I forlengelsen av dette må det også påpekes at studien ikke omhandler effekter av reorganiseringen. Etablering av den nye etaten er satt til juli 2006, mens alle lokalkontorer tenkes ferdig etablert i desember 2009 (Nav Interim 2005). Først når reorganiseringen er gjennomført og fått virke over en viss periode, vil en effektstudie være relevant.

1.3 Faglig tilknytning og faglig relevans

Organisering av offentlig forvaltning er et viktig tema både innenfor statsvitenskap, politikk og samfunnet for øvrig. Offentlige organisasjoner er i ulik grad innblandet på de fleste, om ikke alle, områder av samfunnslivet. De utarbeider og håndhever lover og regelverk, driver tjenesteyting innenfor bl.a. helse, utdanning og transport, samtidig som de er arbeidsgivere for et stort antall personer. Offentlige organisasjoner er multifunksjonelle i den forstand at de skal ivareta delvis motstridende hensyn som representasjon og medbestemmelse, likebehandling, nøytralitet, tjenestekvalitet og kostnadseffektivitet (Christensen et. al 2005). Offentlige organisasjoners omfang og kompleksitet gjør at kunnskap om organisering av offentlig forvaltning er uvurderlig for en fungerende stat. En studie av beslutningsprosessen rundt NAV føyer seg inn i en rekke andre studier som er gjort av reformer i offentlig forvaltning. Læg Reid og Roness (1999) påpeker at interessen og behovet for kunnskap om administrative reformer er økende både blant forskere og praktikere på området. Med denne oppgaven ønsker jeg å gi et bidrag til forståelsen av offentlige beslutningsprosesser.

Denne studien kan plasseres innenfor en statsvitenskapelig tradisjon hvor fokuset er på organisering av offentlig sektor. Mer spesifikt behandler studien en prosess hvor målet er å få til en endring av offentlig forvaltning. Det å analysere en politisk prosess som leder opp til en offentlig beslutning, er noe annet enn å analysere virkninger av en offentlig beslutning (Egeberg 1989). Når man analyserer virkninger studerer man effekter eller konsekvenser av en offentlig beslutning. Når man analyserer offentlige beslutninger studerer man hvorfor eller hvordan en offentlig beslutning blir tatt. Denne oppgaven er en studie av en offentlig beslutningsprosess.

Det er flere grunner til at NAV-reformen er faglig interessant. For det første innebærer den en sammenslåing av to store offentlige etater, Aetat og trygdeetaten. En slik horisontal despesialisering kan sies å bryte med ideer som i stor grad har vært toneangivende for organisering av offentlig sektor de siste 20 årene (Christensen og Lægneid 2001). Disse ideene, som er en del av det som gjerne omtales som New Public Management (NPM), vektlegger en spesialisert organisasjonsstruktur hvor hver organisasjon har bestemte og avgrensede arbeidsoppgaver. På dette området går altså NAV-reformen mot sentrale ideer i NPM. På samme tidspunkt inneholder allikevel NAV-reformen flere andre momenter som er på linje med en NPM-tankegang. Kostnadskontroll og effektivitet, brukerstyring og serviceorientering er momenter som regnes som NPM-elementer og som også er sentrale i NAV-reformen.

For det andre er selve sammenslåingsformen i NAV-reformen av interessant karakter. Selv om begge statsetatene står foran en fullstendig sammenslåing, er koordineringen mellom sosialtjenesten og den nye etaten mer diffus. Hovedtrekkene som ligger i NAV er at den nye etaten og sosialtjenesten skal samlokaliseres med en ansvarsfordeling regulert av kontrakter mellom kommunen og etaten. Slik skal arbeids-, velferds- og sosialtjenesten fremstå som ett for brukerne, mens det lenger bak i kulissene er to forskjellige organisasjoner som opererer under to forskjellige forvaltningsnivåer.

Et tredje moment som gjør en studie av NAV-reformen interessant er omfanget av reformen. Reformen er den største forvaltningsreformen som noensinne er besluttet gjennomført i norsk historie (Nav Interim 2005). Dens omfang er meget stort både i forhold til brukere, ansatte og budsjett. En inngående studie av prosessen som fører frem til denne beslutningen vil kunne gi et bidrag til forståelsen av store reformer generelt og beslutningsprosessen spesielt.

1.4 Valg av teori

I denne studien vil teori bli brukt på to plan. For det første vil jeg bruke generelle begreper fra studier av beslutningsprosesser i offentlig forvaltning. Disse begrepene vil gjennomgående bli brukt i hele studien. Begrepene er hentet fra March og Olsens (1979) Garbage Can modell, men kan også brukes som generelle begreper i studiet av

mer strukturerte prosesser (Lægreid og Roness 1999). March og Olsen (1979) viser til fire strømmer som er avgjørende for utfallet av en beslutningsprosess. Disse strømmene er deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter. Det vil si at kombinasjonen av hvilke deltakere som deltar på hvilke tidspunkt i prosessen og hvordan disse deltakerne definerer problemer, løsninger og beslutningsmuligheter, er avgjørende for utfallet av beslutningsprosessen.

I March og Olsens (1979) modell er sammensetningen av de fire strømmene bestemt av både den formelle organisasjonsstrukturen og den uformelle organisasjonskulturen. I denne studien vil jeg knytte de fire strømmene til ulike teorier for hvordan organisasjoner generelt, og offentlig forvaltning spesielt, fungerer. Jeg vil knytte de fire strømmene til ulike teoretiske perspektiver som fokuserer på ulike kjennetegn ved organisasjoner. Hensikten med å ta i bruk perspektiver som fokuserer på ulike aspekter som avgjørende i studiet av beslutninger er å søke en mer helhetlig forståelse av hva som har vært avgjørende for utfallet av NAV-prosessen.

De fire teoretiske perspektivene som brukes, er et hierarkisk, et forhandlende, et kulturelt og et omgivelses-perspektiv. De to første befinner seg innenfor det som omtales som instrumentell teori, og de to siste innenfor institusjonell teori. Innenfor instrumentell teori vil deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter bestemmes av formelle strukturer i organisasjonen. Disse formelle strukturene kan ha preg av å være hierarkiske eller forhandlende. Det at de er hierarkiske vil si at de det er aktørenes plassering vertikalt i organisasjonen som avgjør deres muligheter for deltakelse i en beslutning, mens mer preg av forhandling vil si at ulike maktforhold er avgjørende. Innenfor institusjonell teori er det uformelle verdier og normer som er avgjørende for hvordan de fire strømmene kobles sammen. Disse verdiene og normene kan enten være bestemt innenfor en organisasjon eller av organisasjonens omgivelser.

Olsen (1988) påpeker hvordan grad av åpenhet i reorganiseringsprosesser påvirker mulighetene for å fatte en beslutning. En åpen prosess vil øke antall deltakere, problemer og løsninger, og dermed også gjøre det mer komplisert å fatte en beslutning. En mer lukket prosess vil virke motsatt. Innenfor et hierarkisk instrumentelt perspektiv på organisasjoner vil en beslutningsprosess være lukket i den forstand at hvem som får delta er begrenset av formelle strukturer og hierarkier, og at problemer og løsninger

også blir definert ut fra formelle strukturer. Man vil derfor kunne anta at jo mer prosessen er preget av formelle strukturer, desto færre deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter vil prege prosessen. Tilsvarende vil man innenfor et kulturelt institusjonelt perspektiv anta en mer åpen beslutningsprosess. I en beslutningsprosess som NAV vil man derfor måtte undersøke prosessen både med formelle og kulturelle briller for å finne ut hvilke deltakere som får aksess og hvordan problemer og løsninger som blir definert.

Videre vil jeg også undersøke ulike maktforhold i prosessen. I et perspektiv hvor interessehevding og forhandling ses på som avgjørende for utfallet av en beslutningsprosess, er det maktforholdene som er viktige. Maktforholdene er viktige fordi den rasjonelle analysen sjelden er tilstrekkelig (Olsen 1988). En rasjonell analyse har klare og stabile mål, noe som sjelden er tilfellet for offentlige organisasjoner. Slik kan man si at en organisasjons struktur gjenspeiler maktfordelingen i organisasjonen, og at reorganisering er en kamp om kontrollen over en organisasjon (ibid.). Med et slik perspektiv på NAV-prosessen vil man kunne forklare hvordan beslutnings- og aksesstrukturen bestemmes av ulike maktforhold.

Det siste perspektivet som tas i bruk i analysen av NAV-prosessen er et omgivelsesperspektiv. Ut ifra dette perspektivet vil trekk ved en organisasjons omgivelser være viktige for å forklare organisasjonens atferd. Således vil omgivelser også påvirke beslutningsprosesser (Roness 1997). Både beslutnings- og aksesstrukturen vil avhenge av forhold i omgivelsene. Tanken er at det finnes visse normer i omgivelsene som enhver organisasjon forholder seg til for å legitimere sin egen eksistens. I en beslutningsprosess som NAV vil man dermed kunne tenke seg at både politiske og sosiale forhold i omgivelsene vil påvirke både hvem som deltar og hvilke problemer og løsninger som blir vurdert.

1.5 Oppbygging av oppgaven

Opgaven starter i kapittel 2 med å gi en beskrivelse av det teoretiske rammeverket for studien. Først vil generelle begreper i studier av offentlige organisasjoner bli presentert. Det vil videre i kapittelet bli gitt en grundigere redegjørelse for de fire teoretiske perspektivene som blir brukt i denne studien. Disse befinner seg innenfor

det som henholdsvis kalles instrumentelle og institusjonelle teoriretninger i studiet av organisasjoner. Teoriretningene vil først beskrives noe generelt. Videre vil det innenfor hver av retningene bli redegjort for to ulike perspektiver for hvordan beslutninger blir tatt. Disse perspektivene vektlegger ulike aspekter som avgjørende i en beslutningsprosess. For hvert perspektiv tilknyttes visse forventninger til NAV-prosessen. Til slutt i kapittel 2 vil valg av forskningsdesign og metode for datainnsamling bli diskutert.

I kapittel 3 redegjøres det for empirien som skal gi grunnlag for å besvare studiens problemstilling. Empirien vil bli presentert kronologisk og deles inn etter de fire fasene i beslutningsprosessen. Disse er initiativfasen, første og andre utredningsfase, og til slutt vedtaksfasen. Empirien vil videre bli redegjort for på en slik måte at det prosessuelle aspektet for hver fase presenteres før det substansielle innholdet i de ulike reformforslagene. I kapittel 4 vil empirien bli analysert med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene. Det vil si at analysen ikke er kronologisk i forhold til NAV-prosessen, men tar utgangspunkt i de teoretiske forventningene som presenteres i kapittel 2. Analysen vil undersøke i hvilken grad de ulike perspektivene kan forklare det prosessuelle aspektet og dermed være med å bidra til å belyse det substansielle innholdet de ulike reformforslagene. I kapittel 5 vil de viktigste kjennetegnene i NAV-prosessen oppsummeres. Videre vil funnene knyttes tettere opp mot oppgavens problemstilling med sikte på å besvare denne. Helt til slutt vil det på grunnlag av analysen bli gjort noen betraktninger omkring muligheter og begrensninger for NAV-reformen.

2. Teori og metode

2.1 Innledning

Det vil i dette kapitlet bli redegjort for de ulike teoretiske perspektivene som brukes for å analysere NAV-prosessen. NAV-prosessen er en komplisert prosess både i forhold til aktører som er involverte, hvilke interesser disse aktørene har i reformen og hvilke konsekvenser en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen vil gi. For at det skal være mulig å besvare oppgavens problemstilling er det derfor nødvendig med et teoretisk rammeverk. Teorien blir brukt som et hjelpemiddel til å strukturere de data som er samlet inn og for å utføre en analyse som skal besvare problemstillingen. De ulike teoretiske perspektivene som blir brukt fremholder ulike kjennetegn som viktige for hvordan beslutningsprosesser organiseres og hvordan offentlige organisasjoner fungerer. Slik vil det å undersøke NAV-prosessen med utgangspunkt i disse perspektivene også gi et grunnlag for å si noe om hvilke aspekter som har vært viktige for NAV-prosessen og utfallet av den.

Før de teoretiske perspektivene drøftes vil det imidlertid bli redegjort for mer generelle begreper i studier av offentlig forvaltning. Dette er begreper som er sentrale for denne oppgaven og som vil bli brukt gjennomgående i hele oppgaven. Til slutt i kapitlet vil studiens forskningsdesign og metoder for datainnsamling bli diskutert.

2.2 Generelle begreper i studier av offentlig forvaltning

2.2.1 Reform, reorganisering og sammenslåing

Statskonsult (2005) bruker, i sin studie av omstillingsprosesser i tre statlige organer, begreper som omorganisering, fusjon, organisasjonsstruktur og organisasjonskultur. Dette er sentrale begreper i studier av reorganiseringsprosesser, og vil også brukes i denne studien. Det krever imidlertid at det klargjøres hva de ulike begrepene innebærer. Når det gjelder organisasjonsstruktur og organisasjonskultur, vil disse begrepene bli definert senere i oppgaven. Omorganisering, reform og reorganisering brukes ofte om et og samme fenomen. Jeg vil i denne oppgaven skille mellom reform og reorganisering. Reform henviser til fenomenet der politiske og administrative aktører aktivt forsøker å endre en organisasjons strukturelle og/eller kulturelle trekk

(Christensen et. al 2005:152). Det som skiller reform fra reorganisering er dermed at en reform ikke nødvendigvis fører til faktiske endringer, mens en reorganisering gjør det. Når det i denne studien snakkes om reorganisering innebærer dette en antakelse om at reformen fører til faktisk endringer.

Statskonsult (2002) bruker begrepet fusjon synonymt med sammenslåing, og definerer det slik at to eller flere virksomheter slås sammen til en virksomhet. I denne studien vil begrepet sammenslåing bli brukt om dette fenomenet. Ifølge Statskonsult (2002) innebærer en sammenslåing en endret formell struktur. Styrken i sammenslåingen vil imidlertid også avhenge av trekk som samlokalisering, felles tekniske og praktiske tjenester, felles førstelinjetjeneste og administrative tjenester, nye fagenheter, felles virkemidler og arbeidsmåter og felles mål og strategier (Statskonsult 2002:12).

2.2.2 Spesialisering og spesialiseringsprinsipper

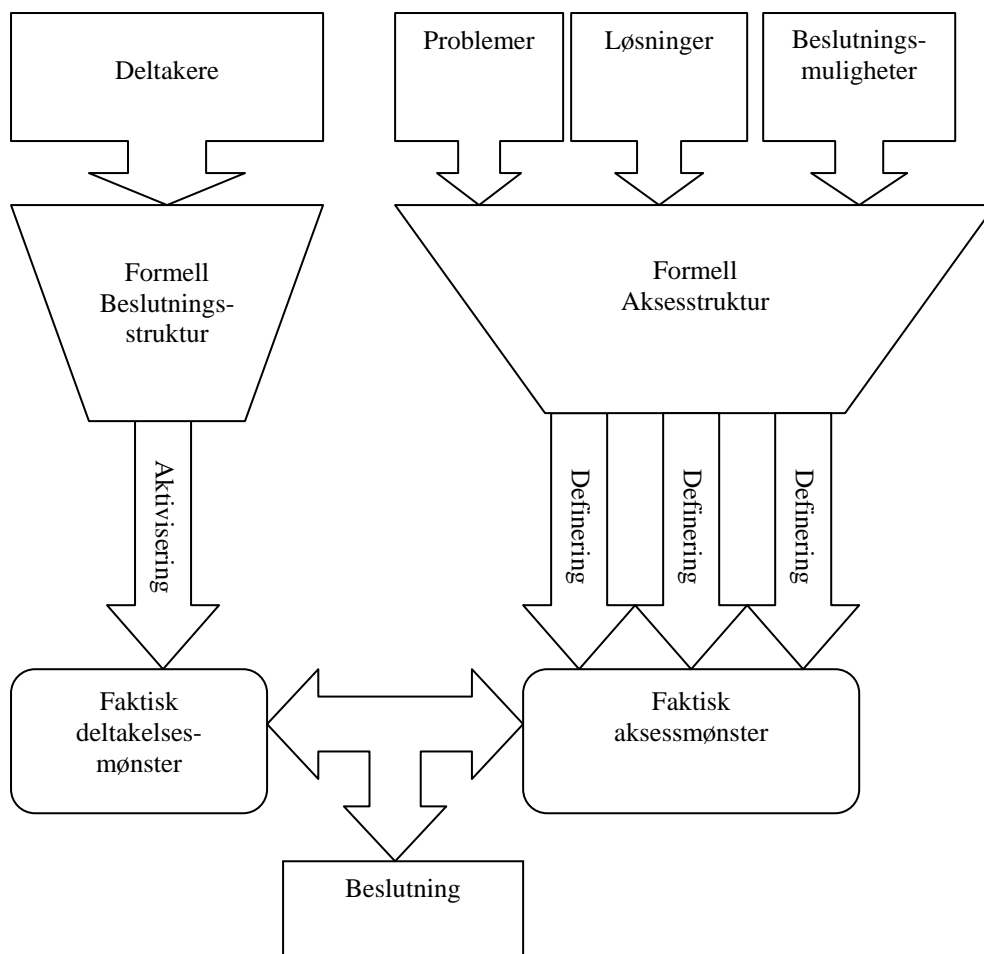
En sammenslåing av organisasjoner eller enheter innenfor organisasjoner kalles også i faglitteraturen en despesialisering. En despesialisering kan enten være vertikal, sammenslåing av to organisasjoner/enheter på ulike hierarkiske nivå, eller horisontal, sammenslåing av organisasjoner/enheter på samme hierarkiske nivå. Slik gjenspeiler graden av spesialisering i en organisasjon eller mellom organisasjoner hva man ønsker å oppnå med de ulike organisasjonene. Den vertikale spesialiseringen i en organisasjon sier noe om hvordan ulike oppgaver legges til ulike hierarkiske nivå i organisasjonen (Christensen et. al 2005:37). En sterk grad av vertikal spesialisering vil innebære mange ledernivå og vekt på autonomi for nivå og enheter. En svakere vertikal spesialisering vil innebære sterkere sentral styring, hvor enheter og aktører integreres (Christensen et. al 2005:40). Den horisontale spesialiseringen sier noe om arbeidsfordelingen i og mellom organisasjonene (Christensen et. al 2005:36). Sterk grad av horisontal spesialisering vil medføre behov for koordinering lenger opp i hierarkiet.

Ifølge Luther Gulick kan den horisontale spesialiseringen bestemmes av fire ulike, men ofte sammenhengende, prinsipper (Hammond 1990). Disse er formål, prosess, klient og geografi. Spesialiseringsprinsippet sier noe om grunnlaget for å

organisere for eksempel statsforvaltningen i ulike departementer, og departementene i ulike enheter. Hvert departement er vanligvis spesialisert på et prinsipp som knytter bestemte arbeidsoppgaver til akkurat dette departementet. Innenfor departementet finnes det igjen ulike enheter som er organisert etter ulike spesialiseringsprinsipp. Spesialiseringprinsippet viser m.a.o. hva som skiller en organisasjon eller enhet innenfor en organisasjon fra andre organisasjoner/enheter på samme vertikale nivå. En spesialisering basert på formål vil kunne gi klare forventninger til ansvar og arbeidsoppgaver. En spesialisering ut fra prosess samler ansatte som utfører liknende oppgaver og kan øke kvaliteten på de beslutningene som tas. Klientprinsippet organiserer etter målgruppen for forvaltningstjenesten og gir potensielt høy kvalitet i tjenesteytingen. En geografisk spesialisering tar hensyn til lokale variasjoner (Christensen et al. 2005). Samtidig som Gulick fremsetter disse spesialiseringsprinsippene, påpeker han at det ikke finnes én bestemt måte å organisere på, og at de også kan brukes på ulike nivåer i organisasjonen (Hammond 1990). Slik finner vi for eksempel igjen formåls- og geografiprinsippet i organiseringen av norsk forvaltning. Departementer er spesialisert ut ifra et formålsprinsipp, mens inndeling i kommuner følger et geografisk prinsipp.

2.2.3 Beslutningsprosessen – fire strømmer og to strukturer

En beslutningsprosess kan deles inn i fire ulike og relativt uavhengige strømmer: deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter (March og Olsen 1979). Sammensetningen av disse strømmene er avgjørende for den beslutningen som blir tatt. De fire strømmene definerer March og Olsen (1979:26-27) som følger: Deltakere henviser til de personene som deltar i beslutningsprosessen på ulike tidspunkt. Problemer viser til hva som opptar deltakerne, hvilke saker som søkes løst. Løsningene som fremsettes er mulige løsninger på problemer, eller løsninger som enda ikke har et problem tilknyttet seg. Beslutningsmuligheter er anledninger som oppstår for en organisasjon til å ta en beslutning. I en prosess som NAV vil man ha et stort antall beslutningsmuligheter av ulikt omfang og viktighet. Hvordan deltakere, problemer og løsninger blir koblet til ulike beslutningsmuligheter, avhenger av ulike strukturer i prosessen.



Figur 2.2.3 Viser hvordan formell struktur påvirker det faktiske mønsteret i en beslutningsprosess

To strukturer, beslutningsstrukturen og aksesstrukturen, kanaliserer de fire strømmene, og påvirker dermed utfallet av beslutningsprosessen (ibid). De to strukturene påvirker hvordan og når deltakere aktiviseres, og problemer, løsninger og beslutningsmuligheter defineres. Beslutningsstrukturen beskriver formelle deltakerrettigheter, hvilke deltakere som har rett til å delta i hvilke beslutningsmuligheter (March and Olsen 1979:27-28). Formelle deltakelsesrettigheter overensstemmer ikke nødvendigvis med den faktiske deltakelsen. Gjennom aktivisering av aktører blir det faktiske deltakelsesmønsteret bestemt. Denne aktiviseringen kan i ulik grad være kontrollert av ledelsen (Christensen 1994:23). Høy kontroll fra ledelsen innebærer et deltakelsesmønster som samsvarer med beslutningsstrukturen, og motsatt gir lav kontroll lite samsvar.

Aksesstrukturen i en organisasjon er *”the rules that specify the rights of access of problems and solutions to choice opportunities* (March and Olsen 1979:29)”.

Aksesstrukturen gjenspeiler dermed formelle retningslinjer for hvordan problemer og løsninger skal defineres, og kobles til beslutningsmuligheter. På samme måte som ved aktivisering kan ledelsen i større eller mindre grad ha kontroll over defineringsaspektet i en beslutningsprosess (Christensen 1994:23-24). Ved lav kontroll over defineringen vil man kunne se et aksessmønster som i liten grad samsvarer med den formelle aksesstrukturen.

Ved hjelp av de to strukturene, beslutnings- og aksesstrukturen, kan man beskrive en beslutningsprosess og forklare utfallet av prosessen. Man vil kunne analysere utfallet av NAV-prosessen ved å analysere hvilke deltakere som deltar på hvilke tidspunkt, hvordan problemer og løsninger defineres, og hvordan disse tre strømmene hefter seg på ulike beslutningsmuligheter og blir til beslutninger. Hvor formelle disse to strukturene er og hvor stor kontroll ledelsen utøver ved aktivisering og defineringsprosessen, vil være avgjørende for hvilke muligheter som finnes for å styre utfallet av beslutningsprosessen. Det vil si at det er nødvendig å undersøke den formelle beslutnings- og aksesstrukturen, men også det faktiske deltakelses- og aksessmønsteret i NAV-prosessen. I denne forbindelse er det relevant å trekke inn sentrale teoriretninger innenfor organisasjonsteorien.

Ulike teoriretninger innenfor organisasjonsteorien hevder at formell struktur i ulik grad er viktig for deltakelsesmønsteret og organisasjonstenkningen. Et hierarkisk perspektiv anser begge dimensjonene som bestemt av det formelle hierarkiet i organisasjonen, mens et kulturelt perspektiv anser uformelle normer som bestemmende. Et annet perspektiv anser at begge dimensjonene bestemmes av makt og interesser, mens et fjerde perspektiv tilskriver forhold i omgivelsene som avgjørende for beslutningsprosessen. Disse fire perspektivene vil bli nærmere diskutert under. For hvert perspektiv vil det tilknyttes bestemte forventninger til både beslutnings- og aksessmønsteret i NAV-prosessen.

2.3 Instrumentell teori

2.3.1 Generelt om instrumentell teori

Innenfor instrumentell teori blir organisasjoner ansett som et instrument for ledelsen (Roness 1997:63). Det vil si at offentlige organisasjoner er redskaper som brukes for å

oppnå bestemte politiske mål (Christensen et. al 2005:32). Jeg vil gå nærmere inn på to perspektiver innenfor denne teoriretningen, et hierarkisk og et forhandlende perspektiv. Bakteppet for begge disse perspektivene er en antakelse om individets begrensede rasjonalitet (March 1994:8). Forskjellen mellom perspektivene er hvordan man med utgangspunkt i denne begrensingen kommer frem til beslutninger. Det ene perspektivet fremholder at en beslutning er et resultat av hierarkisk kontroll og lederskap, det andre at beslutningen blir til gjennom interessehevding og forhandling (Roness 1997).

2.3.2 Hierarki og formell struktur

I et hierarkisk-instrumentelt perspektiv vektlegges den formelle strukturen i organisasjonen (Christensen et. al 2005). Det er hierarkiet, personers og avdelingers plassering vertikalt i organisasjonen, som avspeiler hvordan organisasjonen fungerer. Strukturen avgjør hvilke problemer, løsninger og konsekvenser hver enkelt beslutningstaker blir konfrontert med (Egeberg 1989:20). Strukturen i organisasjonen oppveier dermed for beslutningstakerens begrensede rasjonalitet (March 1994), og gjør organisasjonen som helhet rasjonell. Organisering og endring blir spørsmål som først og fremst blir påvirket av ledelsen og dens mål og virkelighetsforståelse (Roness 1997:64). Organisasjonens formål er bestemt av ledelsen som bruker den hierarkiske kontrollen til å styre faktisk atferd.

I tillegg til den formelle strukturen vil også fysisk struktur og organisasjonsdemografi være faktorer som påvirker beslutningsatferd i offentlige organisasjoner (Egeberg 1989). Den fysiske strukturen kan påvirke kontaktmønstre og tilgang til informasjon. Organisasjonsdemografien kan si noe om hvilke verdier og tilhørighet som ligger til grunn for beslutningsatferd. Zuna (1999) viser hvordan særlig utdannelse kan ha en effekt på hvordan beslutningspremisser som blir tillagt vekt, samtidig som effekten er liten i forhold til andre faktorer. Det som er interessant i forhold til fysisk struktur og organisasjonsdemografi, er hvordan disse har en sammenheng med den formelle strukturen.

En reorganisering vil innefor dette perspektivet være motivert av at ledelsens mål med organisasjonen endres eller av ny kunnskap om virkninger av en

reorganisering (Roness 1997:64). Videre vil en reorganiseringsprosess være styrt av ledelsen gjennom kontroll både med deltakelses- og aksessmønsteret. Reorganisering innebærer i dette perspektivet å endre en organisasjons formelle struktur. En endret formell struktur vil endre organisasjonens virkemåte. Slik blir en reorganisering et virkemiddel for ledelsen i organisasjonen (Egeberg 1989).

Teoretiske forventninger

Et perspektiv som legger vekt på formell struktur i hierarki vil være nyttig for å belyse de formelle sidene ved NAV-prosessen. I hvilken grad ledelsen i de ulike beslutningsforaene har hatt kontroll over aktivisering og definerings vil være avgjørende for det utfallet av prosessen. Med et slikt perspektiv knyttes det visse forventninger både til organiseringen av NAV-prosessen og innholdet i NAV-reformen. Man vil forvente at det er det formelle hierarkiet som er avgjørende for deltakelse og aksess i de ulike beslutningsmulighetene. Det vil si at det er den politiske og administrative ledelsen som bestemmer hvilke deltakere som skal aktiviseres og hvordan problemer og løsninger defineres. Man vil med dette perspektivet ha følgende to forventninger til beslutningsprosessen:

i. Det er ledelsen som kontrollerer aktiviseringen av deltakere i de ulike fasene av NAV-prosessen.

Dette innebærer at det er den politiske og administrative ledelsen i departementet som i stor grad bestemmer hvilke aktører som får delta i beslutningsprosessen.

ii. Det er ledelsen som kontrollerer definerings av problemer og løsninger i de ulike fasene av NAV-prosessen.

Det vil si at hvilke problemer og løsninger som diskuteres på de ulike beslutningsarenaene i stor grad er bestemt av den ledelsen. Man vil forvente at ledelsen har bestemte mål som søkes oppnådd gjennom en reorganisering.

2.3.3 Forhandling og interesser

Innenfor forhandlingsperspektivet vil en organisasjonsreform bli ansett som et resultat av at flere aktører hevder sine egeninteresser. Hvilke aktører som får størst gjennomslag avhenger av hvilke ressurser aktørene kan sette bak sine interesser (Roness 1997:70). Aktører kan være både individer, koalisjoner av individer,

organisasjoner og andre interessegrupper, både i og utenfor organisasjonen. Disse aktørene søker tilgang, representasjon, kontroll og politiske fordeler (March og Olsen 1983:283). Gjeldende strukturer i organisasjonen viser nåværende maktfordeling, og legger grunnlaget for hvilke aktører som får gjennomslag for sine interesser i en reorganisering (Roness 1997:70). Ifølge Christensen et. al (2005:43-44) kan en interessekonflikt håndteres enten ved at en dominerende koalisjon får gjennomslag for sine interesser, at de ulike aktørene forhandler seg frem til et kompromiss, eller at motstridende mål behandles sekvensielt eller atskilt og at man dermed unngår konfrontasjon.

Dette perspektivet fremhever de politiske sidene ved en reorganisering som viktigere enn de analytiske. En reorganisering vil bli initiert som følge av endring i interesser eller nye maktkoalisjoner. Det sentrale er ikke å komme frem til et bestemt vedtak, men å få størst mulig gjennomslag for sine interesser i en maktkamp (Roness 1997:71). En implikasjon av dette er at den løsningen som blir endelig ikke nødvendigvis er den løsningen som best fremmer ønskelige formål. *”Ut frå slike teoriar om interessehevdning og kjøpslåing er organisasjonsutforming knytt til i kva grad det er mogleg å gjennomføra ulike løysningar”* (ibid.).

Teoretiske forventninger

Et forhandlingsperspektiv er først og fremst interessant for å undersøke hvilke aktører som får gjennomslag for sine interesser i beslutningsprosessen. Dette perspektivet er særlig av interesse i forhold til NAV-prosessen politiske aspekt, det vil si forholdet mellom Storting og regjering. Man vil forvente at både aktivisering av deltakere og definering av problemer og løsninger i mindre grad, enn i den hierarkiske varianten, er kontrollert av den politiske og administrative ledelsen. Det faktiske deltakelses- og aksessmønsteret vil i større grad være preget av ulike koalisjoner og interessekonflikter. Med et slikt perspektiv vil man kunne gjøre følgende forventninger til NAV-prosessen:

- i. Aktiviseringen av deltakere er preget av ulike koalisjoner som søker tilgang og representasjon i NAV-prosessen.**

Dette innebærer ledelsen vil ha mindre grad av kontroll av det faktiske deltakelsesmønsteret.

ii. De problemer og løsninger som blir diskutert viser til ulike gruppers interesser i NAV-reformen, og maktforholdet gruppene imellom.

Dette vil også kunne føre til at beslutninger som blir tatt kommer som et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom politiske interesser.

2.4 Institusjonell teori

2.4.1 Generelt om institusjonell teori

Det finnes flere ulike perspektiver innenfor en institusjonell teoriretning i studiet av politikk. Felles for dem er at de har en bred definisjon av organisasjoner, og anser uformelle strukturer og regler som en viktig del av organisasjoner. Det at man innenfor institusjonell teori anser organisasjoner for å være noe mer enn et redskap for ledelsen, gjør at man gjerne snakker om institusjoner i stedet for organisasjoner (Selznick 1997). En organisasjon er ifølge Selznick et *”enkelt og saklig system av bevisst samordnede virksomheter”* (Selznick 1997:19). En organisasjon er et utskiftbart redskap, et hensiktsmessig instrument som er utformet for å gjøre en jobb. En organisasjon kan dermed lett endres eller skiftes ut når et mer effektivt redskap blir tilgjengelig (Selznick 1997:27). En institusjon derimot er *”snarere et naturlig produkt av sosiale behov og påtrykk – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme”* (ibid.). Institusjoner består av ulike strukturer og aktiviteter som gir stabilitet og mening til sosial oppførsel (Scott 1995:33). Det er viktig å påpeke at institusjonelle teorier ikke avkrefter formelle strukturer, men at disse må suppleres av uformelle. Uten dette supplementet vil man ikke kunne forstå helheten i hvordan institusjoner fungerer.

Jeg vil her ta for meg to av perspektivene innenfor institusjonell teori, et kulturelt perspektiv og et omgivelsesperspektiv. Forskjellen mellom dem er at man innenfor det første er opptatt av organisasjonen som en institusjon, mens man innenfor omgivelsesperspektivet er opptatt av organisasjonen som en del av institusjonaliserte omgivelser.

2.4.2 Kultur og rutiner

I et kulturelt perspektiv på institusjoner blir det lagt vekt på de rutiner¹ og regler² som eksisterer innenfor en institusjon (March og Olsen 1989). Disse utgjør den enkelte institusjonens kultur, og definerer hva som er passende for et medlem av en institusjon å foreta seg når han/hun står overfor bestemte avgjørelser (March og Olsen 1989). Medlemmene av en institusjon vil handle etter en "logic of appropriateness" (ibid.). Den rasjonelle konsekvenslogikken man finner i instrumentell teori blir erstattet av en logikk av hva som er den passende handlingen i en gitt situasjon. March and Olsen (1989) avkrefter påstanden om at individer er rasjonelle, i den forstand at de tar den beslutningen som har størst sannsynlighet for å føre til ønsket konsekvens. Avgjørelser som blir tatt er ofte basert på rutiner, dvs. hvordan lignende situasjoner har blitt løst tidligere.

Institusjonskulturen etablerer regler for akseptabel oppførsel, eller grenser for hva som kan og bør gjøres av det enkelte medlem (ibid.). Dermed blir preferansene som ligger til grunn for handling innenfor institusjoner ikke individuelle, men institusjonelle. Det betyr at det ikke er medlemmenes egne preferanser, men institusjonens, som er avgjørende for deres handlinger. En viktig implikasjon av dette er at preferanser dermed ikke kan holdes utenfor når man studerer hvordan institusjoner fungerer. I det instrumentelle perspektivet anser man preferanser som gitte, personlige og uforanderlige, og dermed uinteressante for studier av organisasjoner. I et kulturelt institusjonelt perspektiv er preferansene verken forutbestemte eller uforanderlige, og må dermed inkluderes som en viktig faktor i studiet av institusjoner.

Siden det er normer og regler som avgjør hvordan medlemmene i en institusjon handler, er det ikke tilstrekkelig med formelle organisasjonsendringer for å få til en endret atferd. Det som må endres er de grunnleggende verdiene som definerer passende handlemåter. Dette er mye mer krevende enn å endre formelle strukturer.

¹ " In this context a routine is simply a stable pattern of behaviour, without the sense that it is unchangeable, dysfunctional, or even enforceable (Peters 1999:30)."

² Med regler menes her ikke utelukkende formelle regler: "By "rules" we mean the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational forms, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those roles and routines (March and Olsen 1989:22)".

”Det er et banalt faktum at det er vanskeligere å gjennomføre administrative endringer når folk har lagt seg til inngrodde vaner og identifisert seg med dem (Selznick 1997:26).” Dette gjør at reorganiseringer av institusjoner er vanskelige å gjennomføre. Selv om man forandrer den formelle strukturen vil man kunne risikere at institusjonene lever videre som før og at man ikke oppnår en endret beslutningsatferd.

Teoretiske forventninger

Et kulturelt institusjonelt perspektiv er av relevans for å undersøke i hvilken grad NAV-prosessen har vært preget av rutiner og normer som foreligger innad i organisasjonene. Aktivisering og definering vil være preget av uformelle retningslinjer og rutiner for hvordan dette har blitt gjort tidligere. Slik vil den politiske og administrative ledelsen i mye mindre grad være avgjørende for hvem som deltar og hvilke problemer og løsninger som blir diskutert. Med et kulturelt perspektiv knyttes følgende forventninger til beslutningsprosess og organisasjonstenkning i NAV-prosessen:

i. Aktiviseringen av deltakere følger eksisterende normer og rutiner for deltakelse i beslutningsprosesser.

Dette innebærer at det ikke er ledelsen som er avgjørende for aktiviseringen av aktører, men at deltakelsesmønsteret gjenspeiler tidligere deltakelse i lignende beslutningsprosesser. Videre vil man forvente at aktører uten formelle deltakelsesrettigheter også vil være deltakende.

ii. Defineringen av problemer og løsninger vil i liten grad være kontrollert av ledelsen og gi et aksessmønster preget av normer og rutiner.

Dette kan bety at ledelsen forsøker å kontrollere defineringen, men at de bare i liten grad klarer det, eller at ledelsen ikke forsøker å utøve kontroll på defineringen. Videre innebærer lav grad av kontroll at det forventes at aksessmønsteret i SATS-prosessen også til en viss grad vil videreføres i NAV-prosessen.

2.4.3 Omgivelser og myter

Et annet perspektiv innenfor institusjonelle teorier legger mer vekt på kulturelle aspekter utenfor organisasjonen. I dette perspektivet er det forventninger i

omgivelsene som er avgjørende for en hvordan en organisasjon handler. Også innenfor dette perspektivet er det normer som er avgjørende for en organisasjons atferd. Forskjellen er at normene ikke genereres innenfor institusjonen, men påvirker institusjonen utenifra. ”*At organisasjoner er avhengige av omgivnadene, vil ut frå institusjonelle teoriar innebera at dei må ta omsyn til dei normene som er rådande der* (Roness 1997:76).” Tanken innenfor dette perspektivet er at en institusjon skaffer seg legitimitet ved å tilpasse seg de gjeldende normene for løsninger og fremgangsmåter. Disse sosialt skapte normene i de institusjonelle omgivelsene kalles for myter (Christensen et. al 2005). Ved å strukturere organisasjonen i tråd med myter som blir oppfattet som fornuftige, rettferdige, effektive, rasjonelle eller lignende, kan en organisasjon vinne forståelse og støtte fra omgivelsene (Brunsson 2002:4).

March og Olsen (1983) påpeker også betydningen av en organisasjons omgivelser. De sosiale verdiene som det må tas hensyn til er ikke utelukkende de som finnes innenfor organisasjonen, men også verdiene i samfunnet som omfatter organisasjonen: ”*Organizations are cultural systems embedded in a wider culture, and reorganization are symbolic and rhetorical events of some significance to that wider culture* (March og Olsen 1983:289-290).” Retorikk og argumentasjon for en reorganisering må være i samsvar med de gjeldende sosiale verdier, ellers vil en suksessfull reorganisering ikke være mulig (ibid.).

Organisasjoner som innlemmer legitime normer i den formelle strukturen, maksimerer sin legitimitet og øker både sine ressurser og mulighet for å overleve (Meyer og Rowan 1991). Meyer og Rowan (1991) påpeker hvordan mange organisasjoner tilpasser seg disse normene selv om de ikke er i overensstemmelse med den mest effektive løsningen for organisasjonen. Dette fører i mange tilfeller til at organisasjoners formelle struktur følger de institusjonelle normene, mens den faktiske aktiviteten som foregår i organisasjonen følger en struktur som er mer effektiv (ibid.). Meyer og Rowans argument er at den formelle strukturen i mange organisasjoner i det post-industrielle samfunnet reflekterer mytene i de institusjonelle omgivelsene, i stedet for krav i forhold til aktiviteten som skal foregå i organisasjonen (ibid.). Man kan si at det foreligger en form for hykleri, hvor organisasjonen utad forsøker å gi inntrykk av at den handler i overensstemmelse med mytene, mens den i virkeligheten opererer ut

fra andre kriterier (Christensen et. al 2005:76). Det betyr at det vokser frem to organisatoriske strukturer, en formell som retter seg mot omgivelsene og en uformell som koordinerer den reelle handlingen som foregår i organisasjonen (Brunsson 2002:7).

Teoretiske forventninger

Et omgivelsesperspektiv vil kunne brukes til å undersøke i hvilken grad omgivelsene påvirker NAV-prosessen gjennom at prosessen organiseres i tråd med de normene som er gjeldende der. Deltakere vil være aktører som oppfattes som legitime. Videre vil man kunne anta problemer og løsninger defineres i forhold til hvordan de oppfattes i omgivelsene. Mer spesifikt vil det knyttes følgende forventninger til NAV-prosessen:

i. Deltakelsesmønster som er består av aktører som oppfattes som legitime i omgivelsene.

Det vil si at noen aktører blir aktivisert, ikke nødvendigvis for å bidra til bedre beslutninger, men for å øke prosessens legitimitet.

ii. Problemer og løsninger defineres med utgangspunkt i hva som anses som legitimt i omgivelsene.

Dette vil si at aksessmønsteret kan bære preg av å inneholde myter. Problemer og løsninger er ikke nødvendigvis definert ut fra faktiske forhold, men ut fra hvilke oppfatninger som er skapt i omgivelsene om hva som er problemene og hva som er løsningen på dem.

2.5 Metode

2.5.1 Forskningsdesign

Det at jeg tar utgangspunkt i teori for å undersøke forskjellige kjennetegn i NAV-prosessen gjør at denne oppgaven kan klassifiseres som en teoretisk fortolkende case-studie (Andersen 1997) En case-studie kan forstås som at det som studeres er en bestemt begivenhet, og at det man er opptatt av er det særegne ved denne begivenheten(ibid.). Det at studien er teoretisk fortolkende betyr at jeg undersøker i hvilken grad NAV-prosessen kan sies å ha fellestrekk med lignende begivenheter. Denne typen studie innebærer visse implikasjoner både i forhold datainnsamling og

studiens generaliserbarhet. I denne delen av oppgaven vil det først bli gjort grundigere rede for valg av forskningsdesign, samt en drøfting av konsekvenser av dette. Til slutt vil metodiske spørsmål knyttet til valg av datakilder og innsamling av data diskuteres.

NAV-prosessen som en teoretisk fortolkende case-studie

Denne oppgaven er en studie av prosessen som endte i et stortingsvedtak om ny arbeids- og velferdsforvaltning. Det som søkes er en forståelse av prosessen og dens innvirkning på utfallet. Ut fra formålet med studien og studiens problemstilling, kan man si at denne studien er en case-studie (Andersen 1997). Selv om det finnes ulike oppfatninger om hva case-studier er, kan man si at man i en slik studie er opptatt av en bestemt begivenhet og det særegne ved denne (ibid.). Yin (1994:3) påpeker hvordan behovet for case-studier oppstår i det en vil forstå komplekse sosiale fenomener. Case-studien muliggjør en holistisk undersøkelse av organisatoriske prosesser (ibid.). En reformprosess som NAV må regnes som et komplekst sosialt fenomen, hvor ulike deltakere til ulik tid har ulike oppfatninger av problemer og løsninger. Betegnelse case vektlegger det enkelte tilfellet og dreier seg om et, eller noen få tilfeller, som man gjør en inngående studie av (Andersen 1997:8). Denne studien kan dermed betegnes som en studie av en case.

Gerring (2004) definerer case-studier som *"an intensive study of a single unit with an aim to generalize across a larger set of units"*. Gerring (ibid.) argumenterer videre for at idealet for case-studier i samfunnsvitenskapelig forskning er å si noe mer generelt enn bare en ren beskrivelse av en bestemt case. I denne studien av NAV-prosessen er ikke en generaliserbar konklusjon hovedsiktemålet. Studien er hovedsakelig deskriptiv. Allikevel ønsker jeg å utforske sammenhenger som også gjør seg gjeldende utover NAV-prosessen. Derfor har jeg valgt å bruke teori som et rammeverk for studien. Ved å bruke veletablerte teorier og begreper fra tidligere studier av organisasjoner og beslutningsprosesser, ønsker jeg å plassere denne bestemte casen inn i en større sammenheng. I en slik teoretisk fortolkende studie er det fortsatt det bestemte case som er utgangspunktet, samtidig som man antar at det har så mange fellestrekk med andre lignende fenomener at det er fruktbart å se det i sammenheng med disse: *"Det enkelte tilfellet ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om"*

(Andersen 1997:68). Hensikten med et slikt teoretisk rammeverk er ikke å forsøke å falsifisere en eller flere teorier, men å anvende mer generelle innsikter for å øke forståelsen av NAV-prosessen. I tillegg vil det å ta i bruk teorier og begreper fra organisasjonsteorien gjøre det lettere å strukturere studien. Teoriene jeg bruker vil kunne hjelpe meg med å søke etter data som kan belyse min problemstilling. Jeg vil enklere kunne klassifisere de ulike data som samles inn, og teoriene vil gi meg et strukturelt rammeverk i arbeidet med analysen av data.

2.5.2 Datakilder

Denne studien tar for seg både det prosessuelle og det substansielle aspektet i NAV-prosessen. Dette utgangspunktet gjorde det nødvendig å ta i bruk ulike typer kilder. Det substansielle innholdet i NAV-reformen er grundig beskrevet i ulike saksdokumenter. I tillegg beskriver disse dokumentene delvis prosessens formelle kjennetegn. For å få et grundigere innsyn i NAV-prosessens prosessuelle aspekt har jeg gjennomført personlige dybdeintervju. Disse er blitt brukt i bekreftende/avkreftende hensikt i forhold til saksdokumentene, men først og fremst for å få et innsyn i prosessens uformelle strukturer. I tillegg til to hovedkildene har jeg også brukt andre kilder som ikke direkte omfatter NAV-prosessen. Dette har vært viktig for å kunne forstå forhistorien til NAV-reformen og arbeids- og velferdsforvaltningens organisering, funksjon og virkemåte. Disse kildene omfatter bøker, dokumenter og internettsider og blir referert til løpende i teksten. Ved innsamling og analyse av data er en kvalitativ tilnærming brukt. Dette valget er gjort med utgangspunkt i studiens formål. Formålet er å oppnå en forståelse av NAV-prosessen og dens utfall. Kvantitative data gir ikke noe godt grunnlag for å forstå prosesser (Grønmo 1996:94). En kvalitativ tilnærming gir bedre muligheter for å undersøke ulike strukturer og nyanser i prosessen.

Dokumentanalyse

De skriftlige kildene består i hovedsak av fire ulike dokumenter³. Disse dokumentene brukes først og fremst for å undersøke organisasjonstenkningen til de ulike aktørene. Det vil si hvordan de ulike aktørene oppfatter reformbehovet og hvordan dette best mulig kan ivaretas. I tillegg gir dokumentene en viss innsikt i hvilke aktører og problemer som har vært en del av prosessen, og vil derfor også bli brukt som kilde for å belyse det prosessuelle aspektet. Dokumentene er offentlige dokumenter noe som gir gode muligheter for å gjenoppdrive de data som blir brukt i denne oppgaven.

Analysen av organisasjonstenkningen utføres i to deler. Den første er en deskriptiv del hvor de fire dokumentene blir analysert hver for seg. Denne delen er hva Bergström og Boreus (2000) kaller en innholdsanalyse. Hovedpoenget her er å en systematisk gjennomgang dokumentene for å undersøke aktørenes oppfatninger av problemer og løsninger. Det vil si at aktørenes argumentasjon gjennom dokumentene beskrives, men ikke analyseres videre. Resultatet av denne innholdsanalysen fremstilles i kapittel 3. Den andre delen av tekstanalysen er det en argumentasjonsanalyse (Bergström og Boréus 2000). Denne typen analyse tar for seg argumentenes relevans og helhetlighet. Dette dreier seg blant annet om å vurdere i hvilken grad den løsningen det argumenteres for bidrar til å løse de problemene arbeids- og velferdsforvaltning sies å stå overfor. I en slik analyse vil også de ulike aktørenes argumentasjon bli konfrontert med hva de ulike teoretiske perspektivene fremholder som viktig for å få til en reorganisering. Argumentasjonsanalysen blir dermed en del av prosessanalysen i kapittel 4.

Intervjuer

I tillegg til å analysere saksdokumenter har jeg også gjennomført intervjuer med personer som deltok i de ulike fasene i NAV-prosessen. Intervjuene har omhandlet både de substansielle og prosessuelle aspektene i prosessen. De har først og fremst vært viktige for å få informasjon som ikke blir beskrevet i saksdokumentene, og dermed fungert som supplerende datakilde i forhold til dem. De viktigste momentene i

³ Disse er: Innst. S. nr. 189 (2002-2003) Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning, St.prp. nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids- og velferdsforvaltning, og Innst. S. nr. 198 (2004-2005) Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning.

dette henseende er det faktiske deltakelses- og aksessmønsteret i prosessen, i hvilken grad uformelle strukturer har gjort seg gjeldende, samt andre momenter som respondentene oppfattet som viktig i prosessen. I tillegg har intervjuene fungert som avkrefte eller bekrefte i forhold til saksdokumentene.

Intervjuobjektene ble valgt ut på grunnlag av at de alle var sentrale aktører på ulike beslutningsarenaer under NAV-prosessen. Deltakerne ble først kontaktet per e-post, hvor de spurte om de kunne tenke seg å stille opp på et intervju. Alle forespørslene ble mottatt positivt, men en av dem ble besvart så pass sent at det var vanskelig å få gjennomført og analysert intervjuet. Dette intervjuet ble derfor ikke gjennomført. De 6 intervjuene som har blitt gjennomført fordeler seg på de ulike hovedaktørene i prosessen som følger: 2 medlemmer av Rattsø-utvalget, 2 departementsansatte som har jobbet med NAV-reformen, og to stortingspolitikere fra Sosialkomiteen 2001-2005. Intervjuene ble foretatt i april 2005 og varte ca. 45 min. Intervjuene ble tatt opp på bånd for så å bli transkribert og analysert. For at respondentene i størst mulig grad skulle avgi fullstendige svar valgte jeg å anonymisere kildene. Empirien fra intervjuene vil derfor ikke bli referert til i oppgaven. Det vil likevel bli gjort klart av formuleringen når det er datamateriale fra et intervju som er grunnlag for formuleringens innhold.

Intervjuene ble utført som såkalt semistrukturerte intervjuer (Rubin og Rubin 1995). Det innebærer at de ble gjort på grunnlag av en på forhånd utformet intervjuguide. Intervjuguiden (vedlegg 3) ble utformet spesielt for hver av de tre hovedarenaene for deltakelse i prosessen, men hvor en del spørsmål ble brukt i alle intervjuene. Formålet med intervjuene var likevel å forsøke å la respondentene i størst mulig grad snakke fritt. Dette ble gjort bevisst for å få frem hva respondentene selv la vekt på i prosessen. Intervjuene har særlig vært viktige i forhold til å besvare spørsmål om interne forhold i de ulike beslutningsfora. Med interne forhold mener jeg forhold som ikke kommer direkte til syne i de dokumentene som er utarbeidet. Mer konkret vil dette si uformelle aspekter som gjorde seg gjeldende i prosessen. Å utforske den interne arbeidsfordelingen, faktiske deltakelsen og normer som gjorde seg gjeldende i arbeidet, ville vært vanskelig uten å intervjuer deltakere i prosessen.

Datas reliabilitet

Et spørsmål som må besvares er i hvilken grad de data jeg bruker kan sies å være reliable. Datas reliabilitet avhenger av nøyaktigheten i innsamlingen og behandlingen av data. De data som brukes i denne oppgaven er av både skriftlig og muntlig art. De skriftlige kildene er som påpekt offentlige saksdokumenter som alle har tilgang til. Offentlige saksdokumenter må kunne antas å inneha stor grad av korrekthet, men det er likevel viktig å være klar over at dokumentene gjenspeiler politiske interesser. Det at kildene er offentliggjort gjør imidlertid at det er gode muligheter for å etterprøve de påstandene i oppgaven som oppgir disse saksdokumentene som kilder.

I forhold til intervjumaterialet er det vanskeligere å bevise at dette innehar en høy grad av reliabilitet. Respondentene kan av ulike grunner ha insentiver til å lyve. Hovedinntrykket er imidlertid at respondentene har avgitt korrekte og fullstendige svar. I tillegg kan anonymiteten sies å redusere sjansene for at respondentene ønsker å skjule informasjon. Det at respondentene kan ha begrenset kunnskap om saken og dermed avgi ukorrekte svar, kan også sies å være problematisk for reliabiliteten. Noen av respondentene gav også uttrykk for at de ikke helt husket detaljene rundt ulike aspekter. Intervjuene har imidlertid stort sett tatt sikte på at respondenten skal beskrive sin rolle (og delvis rollen til det respektive utvalg/komité/departement) i prosessen og sitt inntrykk av prosessen. Det at respondentene ikke har kunnskap om, eller ikke husker detaljer i, deler av prosessen er dermed ikke et stort reliabilitetsproblem.

Når det gjelder behandlingen av de data som er samlet inn gjennom intervjuer finnes det også en utfordring som kan påvirke reliabiliteten. Unøyaktig behandling av data vil gi en lav reliabilitet. Rent ut over at jeg selv mener jeg har behandlet intervjumaterialet nøyaktig og strukturert, er det også et par andre faktorer som kan påvise høy grad av nøyaktighet i datainnsamlingen. Det første er at intervjuene har blitt tatt opp og deretter transkribert. Dette gjør informasjonen som kommer frem ikke er avhengig av intervjuerens hukommelse. Den andre faktoren er at data fra intervjuene til en viss grad kan etterprøves. Ved at jeg har brukt en intervjuguide for de ulike respondentgruppene kan andre få et visst inntrykk av hvilke temaer intervjuene har omhandlet. Samtidig vil det at det ble tatt i bruk to ulike metoder for

datainnsamling, samt at mer enn en respondent fra hver deltakelsesarena har blitt stilt de samme spørsmålene, styrke datas reliabilitet.

3. Empiriske funn

3.1 Innledning

3.1.1 Fire faser

NAV-prosessen kan deles inn i fire faser. I denne delen av oppgaven vil de empiriske funnene bli presentert kronologisk i forhold til disse fasene. De fire fasene er initiativfasen, første utredningsfase, andre utredningsfase og vedtaksfasen. Initiativfasen omfatter vedtaket i Stortinget 13. mai 2003 om å sende stortingsmeldingen om SATS tilbake til Regjeringen, og Regjeringens opprettelse av et utredningsutvalg og referansegruppe. Første utredningsfase er Rattsø-utvalgets arbeid med NOU 2004: 13. Andre utredningsfase er Regjeringens arbeid med reformen som ender med St.prp. nr. 46 (2004-2005). Den siste fasen, vedtaksfasen, omfatter behandling av stortingsproposisjonen i sosialkomiteen på Stortinget, samt debatten og vedtaket i Stortinget 31. mai 2005. Selv om de fire fasene ikke har veldig klart bestemte oppstarts- og avslutningstidspunkt, er det hensiktsmessig å strukturere empirien etter noen fastsatte rammer. Fasene faller sammen med det som kan sies å være de tre hovedaktørene i NAV-prosessen, nemlig Stortinget/sosialkomiteen, regjeringen/departementet og Rattsø-utvalget. Ifølge rammene vil Stortingets rolle først og fremst knytte seg til initiativfasen og vedtaksfasen. Rattsø-utvalget gjennomfører sitt arbeid i den første utredningsfasen, mens regjeringen er hovedaktøren i arbeidet med stortingsproposisjonen. Når disse rammene er satt er noe av hensikten med oppgaven nettopp å undersøke hvordan de ulike hovedaktørene forholder seg til de andre hovedaktørene og dermed også de andre fasene. Empirien vil innenfor hver fase struktureres etter prosess og reform. Prosessuelle momenter vil presenteres først, og deretter vil det substansielle innholdet i de ulike reformforslagene bli gjort rede for. Før empirien presenteres vil det imidlertid bli gitt en kort beskrivelse av organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen slik den var før NAV-reformen ble vedtatt.

3.1.2 Organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsforvaltning bestod, før NAV-reformen trådte i kraft, av tre offentlige etater fordelt på to politiske nivåer. Aetat og trygdeetaten er underlagt statlig politisk styring, mens sosialtjenesten er underlagt kommunal politisk styring. De tre etatene omfatter 16.000 årsverk, forvalter til sammen 240 milliarder kroner fra det norske statsbudsjettet, og har halvparten av befolkningen som brukere (NAV Interim 2005).

Aetat

Aetat er representert på alle de tre nivåene i norsk forvaltning. Aetat arbeidsdirektoratet er det sentraladministrative organet, utenfor departementet, på arbeidsfeltet. Aetat arbeidsdirektoratet har ansvaret for å styre etatens virksomhet, følge utviklingen på arbeidsmarkedet, og gi informasjon og råd til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og etaten (NOU 2004: 13:51-52). På fylkeskommunalt nivå er Aetat representert i alle fylker gjennom Aetat hovedkontor (Oslo og Akershus har felles hovedkontor). Aetat hovedkontor har det administrative ansvaret i sitt fylke, og følger utviklingen på arbeidsmarkedet innen regionen. Aetat lokal er etatens førstelinjetjeneste og har 153 kontorer. Aetat lokal yter service til arbeidssøkere ved å informere om ledige stillinger, rettlede i spørsmål om yrker og utdanning, tilby og iverksette aktuelle tiltak, og administrere dagpengeordningen. Aetat lokal samarbeider tett med arbeidsgivere i distriktet for å formidle arbeidskraft. I tillegg har Aetat ulike andrelinjetjenester; Aetat rådgivning bidrar med spesialkompetanse, Aetat intro gir utvidet bistand til personer med innvandrerbakgrunn, Aetat senter for yrkesrettet attføring gir service til arbeidssøkere med redusert funksjonsevne og Aetat klage- og ankekontor. Til slutt finnes det også noen interne enheter; Aetat lønnsentral, Aetat drift- og brukerstøtte, Aetat dagpengekontroll og Aetat ventelønnsseksjonen.

Aetat har ansvaret for den operative gjennomføringen av regjeringens arbeidsmarkedspolitikken (NOU 2004: 13:45). Aetats hovedoppgave er å bistå arbeidssøkere med å få ny jobb raskest mulig. Aetat tilrettelegger for aktiv jobbsøking, yter personlig oppfølging og veiledning, og kvalifiserer arbeidssøkere. Aetats oppgavespekter omfatter tiltak i forhold til arbeidsmarkedet, økonomiske ytelser,

tjenester og oppfølging og kontroll. De er imidlertid alle rettet mot et mål om at flest mulig personer skal inn i eller bli værende i arbeidslivet.

Trygdeetaten

Trygdeetaten er organisert som en forvaltningsvirksomhet, med fullmakter direkte fra regjeringsnivå. Trygdeetaten forvalter ordninger som styres av flere departementer. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har imidlertid etatsstyringsansvaret overfor trygdeetaten. Rikstrygdeverket er det sentraladministrative organet direkte underlagt departementet, og ledes av trygdedirektøren. Rikstrygdeverket har den overordnede administrative og faglige ledelsen av verket. I tillegg finnes det på nasjonalt nivå folketrygdekontoret for utenlandssaker og trygdeetatens innkrevingsentral. Fylkes-trygdekontorene har det overordnede ansvaret for de kommunale trygdekontorene i hvert fylke. På fylkesnivå finnes det i tillegg en hjelpemiddelsentral og et arbeidslivssenter. I hver kommune finnes det minst ett trygdekontor (større kommuner har flere bydelskontor), som ivaretar etatens førstelinjetjeneste.

Trygdeetatens ansvar er å gjennomføre trygdepolitikken og å sikre enkeltmenneskers rettigheter gjennom forvaltning av trygdelovene (NOU 2004: 13:33). Trygdeetaten forvalter flere lover, hvor den viktigste er Folketrygdloven. Denne loven har tre formål:

1. Den skal gi økonomisk trygghet ved å sikre inntekt og kompensere for særlige utgifter ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall.
2. Folketrygden skal bidra til utjevning av inntekt og levekår over den enkeltes livsløp og mellom grupper av personer.
3. Folketrygden skal bidra til hjelp til selvhjelp med sikte på at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg selv best mulig til daglig.

Sosialtjenesten

Sosialtjenesten er underlagt kommunal forvaltning og har som hensikt å fungere som et nedre sikkerhetsnett i den norske velferdsstaten (Hatland 2001). Sosialtjenesteloven (1991 § 1-1) beskriver formålet med sosialtjenesten: Formålet med denne loven er

- a) Å fremme økonomisk og sosial trygghet, å bedre levevilkårene for vanskeligstilte, å bidra til økt likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer,
- b) Å bidra til at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig og til å ha en aktiv og meningsfylt tilværelse i fellesskap med andre.

Organiseringen av sosialtjenesten er i stor grad overlatt til den enkelt kommune (NOU 2004: 13:60), noe som også har ført til ulik organisering av oppgavespekteret.

3.2 Initiativfasen

3.2.1 Avvising av SATS og vedtak om ny utredning

Under stortingsbehandlingen av SATS-meldingen (St.meld. nr. 14:2002-2003) den 13. mai 2003 kom opposisjonen på Stortinget med til tider kraftig kritikk av Regjeringen. Regjeringen ble beskyldt for ikke å ha gjort det Stortinget hadde bedt den om å gjøre, og for ikke å ha kommet med en løsning på det som Stortinget anså å være hovedproblemet med organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette problemet hadde å gjøre med at mange brukere av de ulike tjenestene ikke fikk den nødvendige hjelpen. Særlig gjaldt dette brukere som hadde behov for tjenester fra mer enn en av de tre etatene, eller som hadde et behov som ikke entydig falt inn under én etat. Disse brukerne ble dermed kasteballer mellom de ulike etatene. Representanter fra opposisjonspartiene påpekte i stortingsdebatten at grunnlaget for SATS var et enstemmig vedtak i Stortinget, og at dette vedtaket ikke var blitt fulgt opp av Regjeringen. Vedtaket fra Stortinget (2001) lød:

”Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på egnet måte i løpet av 2002”.

I et intervju med en representant fra et av opposisjonspartiene kom det også frem at SATS-meldingen ble oppfattet som en provokasjon. Representanten påpekte at bestillingen fra Stortinget var klar. Bestillingen var hvordan man kunne lage en enhet, mens resultatet regjeringen kom tilbake med var en opprettholdelse av tre enheter. Provokasjonen lå særlig i det at opposisjonspartiet oppfattet at regjeringen i veldig liten grad hadde vurdert en organisering av én etat.

En representant fra regjeringspartiene hevder derimot at dette kun var taktikk fra opposisjonen, hvor opposisjonen var ute etter å påføre regjeringen et nederlag. Representanten ga uttrykk for at regjeringspartiene var noe forundret over at stortingsflertallet ikke ville behandle meldingen. Fra regjeringspartienes side ble SATS-meldingen ansett for å være en invitasjon til diskusjon om de overordnede prinsippene for reformen før en proposisjon skulle fremlegges. Representanten hadde et inntrykk av at opposisjonen kanskje ikke hadde tatt seg tid til å lese meldingen veldig nøye, men at på de forhånd hadde bestemt seg for en etat, og dermed sendte meldingen tilbake.

Videre ble det fra representanten fra regjeringspartiene hevdet at visse opposisjonspartier behøvde mer tid til å sette seg inn i saksområdet og bli enige innad i partiet om hvilken organisasjonsmodell som var ønskelig. Representanten hevdet at alle partiene på Stortinget var enige om virkelighetsbeskrivelsen om at hovedutfordringen var kasteballproblematikken og uklare ansvarsforhold. Videre påpeker representanten at det også var enighet om at den andre utfordringen var fokuset på arbeidslinjen. Representanten for det ene opposisjonspartiet hevder imidlertid at det var hensynet til brukere som ble kasteballer i systemet som var hovedbakgrunnen for reformen. Det er også denne utfordringen som blir omtalt som grunn til at St.meld. nr. 14 (2002-2003) blir sendt tilbake til regjeringen.

NAV-prosessen startet samtidig som SATS ble avsluttet. Opposisjonen på Stortinget godtok ikke regjeringens forslag til reorganisering slik dette kom til uttrykk i St.meld. nr. 14 (2002-2003). Stortinget gjorde dermed et vedtak som for det første innebar at stortingsmeldingen ble sendt tilbake til Regjeringen. For det andre innebar vedtaket en presisering av mandatet for en ny utredning: ”*Stortinget ber Regjeringen utrede ulike modeller for én felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetaten og sosialetaten.*” (ibid.). Med dette mente en representant fra opposisjonen at stortingsflertallets forslag ikke var til å misforstå. Stortinget påla Regjeringen å gå i gang med en ny utredning hvor målet var en sammenslåing av de tre etatene.

3.2.2 Opprettelsen av utredningsutvalget og referansegruppen

Dermed startet regjeringen en ny runde med utredning av et nytt forslag til reformering av arbeids- og velferdsforvaltningen. I tillegg til at opposisjonen hadde kritisert regjeringen for ikke å ha gjort det Stortinget hadde bedt den om å gjøre, ble det også rettet kritikk mot måten arbeidet i regjeringen hadde foregått (St.meld. nr. 14 2002-2003). Regjeringen ble kritisert for ikke å ha involvert brukerorganisasjoner og representanter for de ansatte i de aktuelle etatene. Med grunnlag i stortingsvedtaket, og kritikken i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 14 (2002-2003) oppnevnte regjeringen 15. august 2003 et eksternt utvalg som skulle gjennomføre en analyse av arbeids- og velferdsforvaltningen og hvordan denne kunne reorganiseres. Regjeringen var opptatt av en bred involvering og valgte derfor å opprette et utvalg som skulle lage en Norsk Offentlig Utredning (NOU) som deretter kunne bli sendt på høring. Utvalget ble satt sammen av personer med faglig/forskermessig bakgrunn fra arbeids- og velferdsfeltet, fikk syv medlemmer⁴ og ble ledet av professor Jørn Rattsø. I tillegg ble det oppnevnt et sekretariat på åtte personer fra departementet, som skulle bistå utvalget i deres arbeid. Lederen av sekretariatet var den samme personen som ledet arbeidet med SATS-meldingen. I tillegg var de andre medlemmene av sekretariatet også sort sett de samme som hadde arbeidet med SATS.

Samtidig som utredningsutvalget ble opprettet, opprettet regjeringen også en referansegruppe. Denne gruppen bestod av berørte parter fra ulike brukerorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner, etater og departementer (vedlegg 2). Det at ingen representanter for noen av disse organisasjonene ble medlemmer av utvalget ble fra departementets side begrunnet med effektivitet. Departementet vurderte utvalgets størrelse opp mot tidsaspektet og bestemte seg for et mindre utvalg med en tilhørende referansegruppe. For at berørte parter likevel skulle bli involvert, ble det understreket at referansegruppen skulle brukes aktivt gjennom de ulike løpene av utvalgets arbeid. Referansegruppens rolle ble beskrevet i punkt 9 i mandatet (AID 2005a) som ble gitt til Rattsø-utvalget. Dette påla utvalget å holde møter med og be om skriftlige innspill fra referansegruppen.

⁴ Utvalgets medlemmer var: Jørn Rattsø, Ann-Helén Bay, Tom Colbjørnsen, Arnhild Danielsen, Kåre Hagen, Alf Erling Risa og Gunvor Strømsheim.

3.2.3 Utvalgets mandat

Det mandatet som Rattsø-utvalget fikk av regjeringen bestod av 10 punkter (AID 2005a). Punktene ga utvalget både prosessuelle og substansielle retningslinjer. Det vil si at de både beskrev hvordan utvalget skulle arbeide, og hva som var målene med en reorganisering. Det første punktet beskrev de substansielle målene med en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse var:

- flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp
- en brukerrettet velferdsforvaltning
- en effektiv velferdsforvaltning

I tillegg ble det i mandatet vektlagt at utvalget skulle ta hensyn til ”i hvilken grad brukere med sammensatte tjenestebehov kan få et godt og samordnet tjenestetilbud (ibid.)”, og at det skulle vurderes i hvilken grad de ulike organisasjonsmodellene bidrog til klarhet og entydighet i målstruktur og ansvarsforhold.

Mandatets punkt to (ibid.) lød:

”Utvalget skal utrede og vurdere ulike organisasjonsløsninger som kan fremme de oppsatte mål. Utvalget skal utrede løsninger med én felles etat for sosialtjenesten, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten – både i statlig og kommunal regi. Utvalget skal også vurdere øvrige modeller som er beskrevet nærmere i St. meld nr 14 og eventuelt andre modeller.”

Dette punktet beskriver prosessuelle mål med utredningsarbeidet. Punktet ga klare føringer i forhold til hvilke løsninger som *skulle* vurderes, men åpnet også for at utvalget selv kunne finne frem til alternative løsninger. Videre fikk utvalget i oppgave å beskrive krav til og utforming av en førstelinjetjeneste, grensedragning mellom stat og kommune, samt økonomiske konsekvenser (ibid.). De to siste punktene ga utvalget plikt til å avholde møter med og be om skriftlige innspill fra referansegruppen, samt datoen for avslutningen av arbeidet (ibid.).

Mandatet ble utredet av det tidligere SATS-sekretariatet. En ansatt i departementet beskrev hvordan dette sekretariatet fikk i oppgave å gjennomføre en ny utredning da SATS-meldingen ble sendt tilbake til regjeringen. Dette ble gjort på vanlig måte ved at sekretariatet laget et utkast som så ble sendt til politisk ledelse for klarering. Det at mandatet åpnet for at Rattsø-utvalget stod forholdsvis fritt til å vurdere ulike organisasjonsløsninger var, ifølge en ansatt i departementet, viktig av to

grunner. Den første var at man ikke skulle styre utvalget mot en bestemt retning. Regjeringen ønsket at utvalget skulle stå fritt til å analysere reformbehovet og deretter finne den løsningen som best kunne møte dette behovet. Den andre grunnen var av mer politisk art. Det var viktig for regjeringen at det forslaget som ble fremmet i SATS-meldingen ikke ble utelukket som en mulig organisasjonsløsning gjennom formuleringer i mandatet. En ansatt i departementet påpekte at regjeringen ikke hadde noe ønske om at utvalget skulle komme frem til et forslag som var veldig ulikt det som ble fremmet i SATS-meldingen.

3.3 Første utredningsfase

3.3.1 Konstituering av Rattsø-utvalget

Før utvalget konstituerte seg hadde de et møte med sosialministeren og representanter fra referansegruppen. Utvalget og referansegruppen ble presentert og enkelte representanter fra referansegruppen holdt innlegg. Når utvalget så konstituerte seg så var det ikke noe særlig diskusjon om verken mandatet eller arbeidsfordeling medlemmene i mellom. Representanter fra utvalget opplevde mandatet som behagelig i forhold til omfanget av det som skulle utredes og fritt i forhold til hvilke modeller som skulle vurderes. Det ble også påpekt at utvalget oppfattet seg selv som et ekspertutvalg som hadde fått i oppdrag å på faglig grunnlag komme frem til en organisasjonsløsning som, bedre enn daværende løsning, kunne ivareta målene med arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utover det som står i mandatet påpekte representanter fra utvalget at det ikke lå noen konkrete føringer for utvalgets arbeid, verken av prosessuell eller substansiell art. Dette ble også bekreftet av en ansatt i departementet. Likevel ble det av utvalgsmedlemmene påpekt at forhistorien til NAV la visse føringer på arbeidet. Det at SATS-meldingen hadde blitt sendt tilbake til regjeringen la føringer på hva som kunne forventes å bli godtatt av politikerne på Stortinget.

Selv om mandatet påla utvalget å involvere referansegruppen i prosessen, ga det ingen videre føringer på omfanget av denne involveringen. Rattsø-utvalget kom, i samråd med referansegruppen, selv fram til en plan for hvordan gruppen skulle involveres. Det ble utredet et mandat for referansegruppen. Dette mandatet ga

referansegruppen muligheter til å påvirke de endelige konklusjonene gjennom synspunkter og skriftlige innspill (NOU 2004: 13). Det ble her også lagt til grunn at møter i referansegruppen skulle ledes av Jørn Rattsø, og at utvalget skulle delta på møtene.

3.3.2 Møtevirksomhet

Rattsø-utvalget og referansegruppen utgjorde den formelle deltakelsesarenaen i første utredningsfase. Deltakelsesrettigheter ble bestemt av regjeringen, ved daværende sosialminister Ingjerd Schou. Hun oppnevnte utvalget og inviterte utvalgte brukerorganisasjoner, arbeidsorganisasjoner, etater og departementer til å delta i referansegruppen (NOU 2004: 13:10). Etter at dette møtet var ferdig, ble det påpekt både fra utvalget og sekretariatet at den politiske ledelsen ikke hadde noen medvirkning på utredningsprosessen. Rattsø-utvalget hadde i perioden 29. august 2003 til 18. juni 2004 8 møter (NOU 2004: 13:11). I tilknytning til disse ble det arrangert separate møter med ledelsen i Aetat, trygdeetaten og Kommunenes Sentralforbund (KS). Fagpersoner utenfor utvalget holdt også innlegg om relevante tema for utvalgets arbeid (ibid). Utover dette har det ikke deltatt eksterne aktører i denne fasen av utredningsprosessen.

Medlemmer fra utvalget sier at det ikke har vært særlig utbredt bruk av arbeidsfordeling. Utvalget har fungert mer som et diskusjonsforum for eksperter, hvor en vitenskapelig kollegial kultur og konsensus har vært dominerende. Videre påpekes det, både fra utvalget og sekretariatet, at sekretariatet ikke på noen måte har deltatt som medlemmer av utvalget. Sekretariatets rolle har begrenset seg til å innhente fakta, foreberede dokumenter til drøfting i utvalget, skrive kapittelutkast og utforme bestillinger på eksterne forskningsoppdrag. Utvalgsmedlemmene har foran hvert møte satt seg inn i de saksdokumentene sekretariatet har forberedt. Slik har møtene blitt gjennomført som diskusjonsforum blant fageksperter med sine ulike ekspertise-områder. Utvalgslederen fungerte som møteleder og sørget for å holde diskusjonen innenfor de rammene som ble gitt gjennom mandatet. Med noen få unntak var det denne strukturen som preget arbeidet i utvalget og sekretariatet. Disse unntakene var

konklusjonskapittelet, hvor utvalgslederen skrev et førsteutkast, og et par avsnitt, hvor noen utvalgsmedlemmer fikk i spesialoppdrag å skrive et førsteutkast.

I tillegg ble det avholdt 3 møter, med 3 ulike tema, i referansegruppen. I forkant av første møte ble medlemmene av referansegruppen bedt om å sende inn skriftlige svar på spørsmål utarbeidet av utvalget (NOU 2004: 13:11). Spørsmålene var av generell karakter og gav referansegruppens medlemmer mulighet til å få frem sine meninger. Første møte med referansegruppen bestod av en oppsummering og videre diskusjon av disse svarene. På det andre møtet ble det diskutert behovet for en reform. Medlemmene av referansegruppen fikk tilsendt relevante dokumenter fra utvalget i forkant av møtet, og ble gitt anledning til å kommentere disse både på og i etterkant av møtet. Den samme prosedyren ble valgt for det tredje møtet, hvor temaet var ulike organisasjonsmodeller for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning (ibid.). Møtereferatene (AID 2005b) viser at deltagelsen fra de inviterte partene har vært høy. Det fremgår også av referatene at diskusjonen omkring de ulike temaene har vært aktiv og at de inviterte partene har kommet med innspill og synspunkter (ibid.).

Blant utvalgets medlemmer synes det å være en noe ulik oppfatning av referansegruppens betydning for utvalgets arbeid. Et utvalgsmedlem ga uttrykk for at referansegruppen ikke bidro i det hele tatt, og at referansegruppen utelukkende ble opprettet for å gi utredningsprosessen tilstrekkelig legitimitet. Utvalgsmedlemmet påpekte at enkelte medlemmer av referansegruppen var sure fordi de ikke fikk være med i selve utvalget, og at møtene med referansegruppen derfor ble en arena hvor disse kunne blåse ut. Møtene fikk et rituellet preg ved at utvalget redegjorde for hva de arbeidet med, og referansegruppen ble deretter invitert til å komme med innspill. Utvalgsmedlemmets oppfatning var at medlemmene av referansegruppen sa akkurat det man visste at de ville si og at møtene dermed ikke ga noe input til utvalgets arbeid. Videre påpekte dette utvalgsmedlemmet at de store interesseorganisasjonene ikke var veldig fremtredende i sin deltakelse, og at dette kom av at disse organisasjonene var vel vitende om at de hadde andre kanaler for innflytelse. Et annet utvalgsmedlem hevdet derimot at diskusjonene med referansegruppen ble satt pris på og at deres innspill brettet ut feltet for utvalget og dermed var nyttig i arbeidet.

På grunnlag av arbeidet i utvalget og møter i referansegruppen produserte Rattsø-utvalget en skriftlig utredning, NOU 2004: 13. Utredningen beskriver utvalgets synspunkter i henhold til behovet for en reform, målene for en reform og ulike organisasjonsmodeller som i ulik grad ville kunne oppfylle disse målene.

3.3.3 Reformbehovet

I sin gjennomgang av arbeids- og velferdsforvaltningen fant Rattsø-utvalget et betydelig reformbehov (NOU 2004: 13). Selv om utvalget konkluderer med at måloppnåelsen for arbeidsmarkedspolitikken i hovedsak er god, er det i forhold til enkelte grupper arbeidsløse, som innvandrere og eldre arbeidstakere, store muligheter for forbedringer (NOU 2004: 13:156). Utvalget finner videre at måloppnåelsen for inntektssikring og omfordeling også er god. Samtidig påpeker utvalget at det finnes en betydelig andel personer i yrkesaktiv alder, som har stønader som sin viktigste inntektskilde. Utvalget peker særlig på at det er rom for forbedringer i forhold til å redusere omfanget av langvarig trygdemottak og lange sosialforløp.

Når det gjelder brukerreting finner utvalget betydelige svakheter ved dagens organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Selv om det for de store gruppene med énetatsbrukere ikke finnes grunnlag for å påstå at dagens organisering er lite brukerreting, påpeker utvalget at det for gruppene av fleretatsbrukere ikke er tilstrekkelig brukerreting. Utvalget kommer frem til at ca. 15 % av det totale antallet brukere (2,4 mill.) av arbeids- og velferdsforvaltningen, har behov for tjenester fra flere enn én av de tre etatene. Når man ser på brukere som har et forløp som varer mer enn 2 år, øker imidlertid denne andelen til 67 %, av omlag 200 000 brukere (NOU 2004: 13:165-166). Hvor mange av disse brukerne som opplever å være kasteballer mellom de ulike etatene er derimot mer usikkert. Utvalget påpeker at omfanget av brukere som går på rundgang mellom etater er vanskelig å fastsette. Likevel fører en spesialisert og sektorisert forvaltning med lite samarbeid mellom etatene til at enkelte brukere går på rundgang i de ulike etatene. Den såkalte kasteballproblematikken er reell, men omfatter et mindretall av den totale brukergruppen av de tre etatene. Likevel mener utvalget at organiseringen av dagens arbeids- og velferdsforvaltning ikke i tilstrekkelig grad reflekterer behovet for brukerreting (NOU 2004: 13:171-172).

I forhold til effektivitet finner utvalget at det er blitt iverksatt en rekke tiltak for å effektivisere administreringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Likevel er det etter utvalgets syn fortsatt *”et effektiviseringspotensial som kan hentes ut ved sentralisering av oppgaver som i mindre eller ingen grad trenger direkte brukerkontakt (NOU 2004: 13:192)”*. Både i forhold til dobbeltarbeid, dobbeltkompetanse, ansvarsdeling mellom stat og kommune, kontorstruktur og andre stordriftsfordeler antar utvalget at det er mulig å øke kostnadseffektiviteten. Rattsøutvalget påpeker at en mer samlet organisering av arbeids- og velferdsetaten vil kunne gi effektiviseringsgevinster på alle disse områdene (NOU 2004: 13:192).

Rattsøutvalget påpeker at organisering er et virkemiddel for å oppnå mål. De målene som ønskes oppnådd på arbeids- og velferdsområdet er bare til en viss grad realisert. Utvalget påpeker at noe av årsaken til dette er at dagens organisering ikke gjenspeiler dagens utfordringer i tilstrekkelig grad:

”Dagens organisering er i for stor grad resultat av en historisk utvikling med en annen avveining mellom politiske mål og hensyn, og med andre rammebetingelser enn i dag. Det er derfor et klart reformbehov knyttet til å etablere en organisering av forvaltningsapparatet som kan forfølge arbeidslinjen i velferdspolitikken mest mulig effektivt” (NOU 2004: 13:192).

En reorganisering vil ifølge utvalget være et viktig bidrag til å oppnå en bedre måloppnåelse.

3.3.4 Formål og krav til reorganisering

Utgangspunktet for Rattsøutvalgets forslag til reorganisering var at arbeids- og velferdsforvaltningen skulle ivareta to sentrale hovedformål (NOU 2004: 13:242). Det første formålet omfatter tilståelse av ytelser og tjenester til personer i tilknytning til arbeidslivet. Målet er å få flere personer i arbeid og aktivitet, og færre på trygd. Det andre hovedformålet omfatter administrering av regelstyrte og rettighetsorienterte ordninger som ikke er direkte knyttet opp til arbeid og aktivitet. Herunder kommer ordninger knyttet til pensjon, familieytelser og helserefusjoner. Målet er å sikre at bestemte grupper får den velferden de har krav på. I tillegg viser utvalget til et ansvar for at grupper som ikke faller inn under det andre hovedformålet, også har et sosialt

sikkerhetsnett. Dette ansvaret mener utvalget til dels er overlappende med det første hovedformålet.

Ut fra de to formålene drøfter utvalget i NOU 2004:13 mulige organisatoriske løsninger for arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget setter følgende tre krav til en ny organisasjonsmodell (NOU 2004: 13:238):

- Organiseringen må gi forsterket kraft i arbeidet med å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, og færre på trygd og sosialhjelp.
- Ny organisering må legge til rette for brukerretting og brukermedvirkning og sikre at brukere som har behov for ulike typer arbeids- og velferdstjenester og/eller -ytelser samtidig, får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud.
- Ny organisering må legge til rette for å kunne realisere effektivitetsgevinster.

Med utgangspunkt i disse kravene drøfter Rattsø-utvalget fire ulike modeller for hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen kan organiseres. De organisatoriske forskjellene mellom de fire modellene er sammenfattet i tabellen:

Modell	Antall etater	Statlig vs. kommunalt ansvar		
		Arbeid	Trygd	Sosialhjelp
1: Statlig arbeidslinje	3	Stat	Stat	Kommune
2: Kommunal arbeidslinje	2	Kommune	Stat	Kommune
3: Statlig énetatsmodell	1	Stat	Stat	Stat
4: Kommunemodell	1	Kommune	Kommune	Kommune

Figur 3.3.4 De ulike modellene som blir drøftet av Rattsø-utvalget

Den modellen det blir lagt mest vekt på i dette delkapittelet, er den modellen Rattsø-utvalget anså som den beste løsningen. Det vil allikevel være relevant å trekke inn andre modeller som blir drøftet. Dette gjøres for å vise hvilke fordeler og ulemper den modellen som blir foreslått har i forhold til andre modeller. Den modellen Rattsø-utvalget anbefalte, var Modell 1: Statlig arbeidslinje. I denne modellen går utvalget inn for at det etableres to etater som skal administrere det statlige ansvaret i arbeids- og velferdsetaten. En etat for arbeid og inntekt som får ansvaret for tjenester og ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne. Og en etat for pensjoner, familieytelser og helserefusjoner med mer, kalt etat for pensjoner (NOU 2004: 13:243). I tillegg går utvalget inn for at kommunene beholder ansvaret for sosialtjenesten.

3.3.5 Modell 1: Statlig arbeidslinje

Etat for arbeid og inntekt

En statlig etat for arbeid og inntekt vil organiseres med utgangspunkt i målet om å få flere personer i arbeid og aktivitet og færre på trygd. Den vil overta samtlige av Aetats oppgaver. I tillegg vil etaten overta ansvaret for de av trygdeetatens oppgaver som er relatert til arbeid (NOU 2004: 13:243). Dette gjelder bl.a. uførestønad, sykepenges og fødselspenges. Etaten vil få oppgaver som spenner fra vedtak om tilståelse av ytelses og arbeidsmarkedstiltak, til ren tjenesteproduksjon (NOU 2004: 13:244).

Utvalget argumenterer for en løsning hvor alle arbeidsrettede tiltak samles i en etat med at det vil gi større trykk i arbeidet med å få flere i arbeid og aktivitet. ”*Den viktigste svakheten i dagens organisering er oppsplittingen av ansvaret for arbeidsrettingen (NOU 2004: 13:284)*”. Ved å opprette én etat med ansvar for et av hovedformålene i arbeids- og velferdsforvaltningen, mener utvalget at ivaretagelsen av dette formålet blir styrket. En samling av arbeidsrettede tiltak vil gi brukeren et enhetlig og samordnet tjenestetilbud, samt bidra til at tidlig og rask arbeidsrettet innsats blir prioritert.

I tillegg til å styrke fokuset med å få flere i arbeid og å øke brukervennligheten, argumenterer Rattsø-utvalget for at en etat for arbeid og velferd også vil kunne øke kostnadseffektiviteten (NOU 2004: 13:252). Ved å sentralisere forvaltningsoppgaver som kan utføres uten direkte brukerkontakt, vil etaten ha gode muligheter for kostnadseffektivisering. Gjennom sentralisering og spesialisering vil man også kunne oppnå en mer effektiv utnyttelse av den kompetansen som foreligger i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Etat for pensjoner

For å ivareta arbeids- og velferdsforvaltningens andre hovedformål, foreslår Rattsø-utvalget at det opprettes en etat for pensjoner. ”*Hovedmålet for denne etaten vil være å sikre effektiv og brukerrettet forvaltning av ytelses og helserefusjoner og iverksette pensjonspolitikken (NOU 2004: 13:255)*”. Etaten får ansvaret for de av trygdeetatens oppgaver som ikke er knyttet til oppfølgingen av målet om flere i arbeid. Dette omfatter bl.a. pensjonsytelses, barnetrygd og kontantstøtte, samt administrering av

tiltak som fastlegeordningen. I tillegg vil etaten få ansvaret for gjennomføringen av en nært forestående pensjonsreform. Etaten får dermed ansvaret for mange og varierte oppgaver. Hovedtyngden av oppgavene er imidlertid sterkt rettighetspregede og regelstyrte ytelser uten særlig rom for skjønnsutøvelse(ibid.).

Å samle velferdsoppgaver som ikke er direkte knyttet til arbeid i en pensjonsetat vil gi en organisasjon med et relativt entydig formål (NOU 2004: 13:256). Oppgavenes karakter dreier seg om tradisjonell saksbehandling og fatting av enkeltvedtak, med vekt på faglighet, kontroll og etterprøvbarhet. Dette vil sammen med en sentralisert saksbehandling underlagt statlig styring og kontroll kunne sikre likebehandling og ensartet praksis (ibid.). En samling av disse oppgavene vil gi grunnlag for å ivareta arbeids- og velferdsforvaltningens andre hovedmål med høy kvalitet og betryggende saksbehandling. Utvalget påpeker at et statlig ansvar er en hensiktsmessig forvaltningsform for rettighetsorienterte og sterkt regelstyrte ordninger. Et statlig ansvar vil også sikre god nasjonal politisk styring av et område som må være robust overfor svingninger i økonomien og endringer i arbeidslivet, helse og levealder (ibid.).

Utvalget ser det også som uproblematisk å skille ut pensjoner, familieytelser og helserefusjoner i en egen organisatorisk enhet. *”Etaten vil kunne etableres med klare og entydige ansvarsforhold, og oppgaveporteføljen den har ansvar for vil i liten grad være relatert til de oppgaver som er plassert i øvrige deler av arbeids- og velferdsforvaltninger (NOU 2004: 13:257).”* De aller fleste av pensjonsetatens oppgaver vil kunne løses uavhengig av etaten for arbeid og inntekt. Et viktig unntak gjelder i forhold til pensjonering av eldre arbeidstakere. *”På dette området vil det være behov for betydelig samarbeid og samordning på tvers bl.a. med sikte på å få folk til å stå i arbeid framfor å velge tidligpensjonering (ibid.).”*

Hvorfor to statlige etater?

Utvalget går inn for en løsning med to statlige etater fordi utvalget mener at en slik modell best vil kunne ivareta de to hovedformålene på arbeids- og velferdsområdet. Representantene fra utvalget påpeker også at arbeidsoppgavene i arbeids- og velferdsforvaltningen hovedsaklig kan deles i to. Den ene typen oppgaver er regelorienterte oppgaver knyttet til saksbehandling av rettigheter som brukere har

opparbeidet seg. Herunder faller ytelser som pensjon og barnetrygd. Disse tjenestene skiller seg fra den andre typen oppgaver, som er mer skjønnsbaserte oppgaver hvor den enkelte brukers forutsetninger gir muligheter og begrensninger for hvilke tjenester brukeren bør få. Et av utvalgsmedlemmene påpekte også under intervjuet hvordan det i Aetat og trygdeetaten finnes to ulike organisasjonskulturer. Mens man i trygdeetaten har en forvaltningskultur som i stor grad består i å forholde seg til lover og regler, har man i Aetat en mer løsningsorientert kultur som går ut på å ta i bruk virkemidler som i størst mulig grad kan hjelpe den enkelte bruker med å komme ut i arbeid. Det å la de to ulike kulturene blomstre i hver sin organisasjon og rendyrke dem i forhold til hver sin type arbeidsoppgaver vil kunne gi en høyere grad av måloppnåelse.

Kommunal sosialtjeneste

Rattsø-utvalget går inn for et fortsatt kommunalt ansvar for sosialtjenestens oppgaver. Disse oppgavene omfatter bl.a. økonomisk sosialhjelp, bolig til vanskeligstilte, tiltak for rusmiddelmissbrukere og tildeling av støttekontakt til sosialkontorets brukere. En viktig karakteristika ved den økonomiske sosialhjelpen er at den skal være skjønnsbasert og subsidiær (NOU 2004: 13:246). Det at den er skjønnsbasert innebærer at en tildeling skal skje ut ifra en individuell vurdering av den enkeltes behov. Det at den er subsidiær innebærer at alle andre muligheter for forsørgelse skal være utprøvd før sosialhjelp tildeles. En modell der hele sosialkontortjenesten innlemmes i etaten for arbeid og inntekt, avvises med grunnlag i at flere av oppgavene i sosialkontortjenesten er sterkt relatert til det øvrige kommunale tjenestetilbudet. Utvalget anser derfor ikke denne varianten som et reelt alternativ. Tre andre varianter blir drøftet mer inngående av utvalget. To av dem innebærer at etaten for arbeid og inntekt overtar deler av sosialkontortjenesten. Den tredje varianten forutsetter at kommunenes ansvar beholdes likt som i dagens ordning.

Den første varianten innebærer at etaten for arbeid og inntekt overtar ansvaret for hele den økonomiske sosialhjelpen, samt medfølgende tjenester som bl.a. midlertidig husvære (NOU 2004: 13:246). Varianten innebærer at alle som har behov for økonomisk sosialhjelp blir forankret i den statlige etaten for arbeid og inntekt. En fordel med dette er at alle som kan arbeide vil bli knyttet til en etat som har som mål å få flere personer ut i arbeidslivet. Det vil sikre at brukerne får direkte tilgang til alle

arbeidsrettede tiltak (NOU 2004: 13:249). En ulempe er imidlertid at alternativet også inkluderer personer som har behov for økonomisk sosialhjelp uten at det er knyttet til arbeid. Dette kan gjelde pensjonister og personer i arbeid med akutte behov for økonomisk bistand. Denne varianten vil innebære at det etableres en rettighetsorientert stønadsordning også for de som ikke har arbeid som et reelt mål (NOU 2004: 13:247). Dette kan bidra til en økning i antallet brukere av ordningen og derved svekke den arbeidsrettede innsatsen.

En annen variant vil gi etaten for arbeid og inntekt ansvaret for personer som har behov for økonomisk sosialhjelp, som er arbeidssøkere og som er uten rett til dagpenger (NOU 2004: 13:244). Varianten innebærer at personer som har behov for økonomisk bistand som ikke er knyttet til arbeid, ikke blir brukere av etaten for arbeid og inntekt. Ved å skille mellom sosialhjelpsmottakere ut fra hvilke muligheter de har for å komme i lønnet arbeid, gir denne varianten etaten for arbeid og inntekt et mer entydig formål (NOU 2004: 13:250). Ulempen med denne varianten er at den i større grad enn den forrige, gir muligheter for kostnadsoverveltning (NOU 2004: 13:252). Ved at etaten for arbeid og inntekt legger seg på en restriktiv praksis når det gjelder avgrensning av gruppen av sosialhjelpsmottakere som kan jobbe, mister kommunene mye av sin kostnadskontroll over utgiftene til den økonomiske sosialhjelpen.

Den siste varianten innebærer at kommunene fortsetter å ha ansvaret for hele sosialtjenesten, tilsvarende dagens ordning. Det viktigste argumentet for denne løsningen er at kommunen i kraft av sitt ansvar for et bredt oppgavespekter, har spesielt gode forutsetninger til å kunne se økonomisk sosialhjelp i sammenheng med andre kommunale tiltak og tjenester (NOU 2004: 13:246). Varianten vil også føre til at etaten får et klart og entydig fokus på arbeid. Ulempen med denne varianten er at den mangler et helhetlig ansvar for personer som kan ta arbeid (NOU 2004: 13:250). Etaten vil ikke ha noe insentiv til å hjelpe sosialhjelpsmottakere som kan ta arbeid, ut i lønnet arbeid. Samtidig mangler kommunene tiltak som kan lede disse mot arbeid. Varianten vil også ha en innebygget risiko for kostnadsoverveltning tilsvarende variant 2.

Selv med sine åpenbare ulemper går Rattsø-utvalget inn for et fortsatt kommunalt ansvar for sosialtjenesten. Utvalget legger avgjørende vekt på denne

variantens fordeler knyttet til kommunens øvrige oppgavespekter. For å redusere ulempene ved denne varianten, foreslår utvalget at det innføres en arbeidssøkerstønad. Stønaden skal bidra til at personer som er stønadsmottakere, integreres i arbeidslivet (NOU 2004: 13:247). En slik stønad vil etter utvalgets oppfatning gi en klarere ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Etaten for arbeid og inntekt vil ha ansvar for alle av dagens sosialhjelpsmottakere som kan og er villige til å ta arbeid, mens kommunene får ansvaret for de av dagens sosialhjelpsmottakere som av ulike årsaker faller utenfor arbeidslivet.

3.3.6 Modell 2: Kommunal arbeidslinje

I en modell med kommunal arbeidslinje ser utvalget for seg en løsning hvor kommunene overtar ansvaret for ytelser knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne, og at en statlig pensjonsetat får det samme ansvarsområde som innenfor modell 1. Ved å samle tjenester knyttet til arbeid i kommunene, kan man oppnå mange av de samme fordelene som ved å organisere dette i en statlig etat. Hele det relevante virkemiddelapparatet kan disponeres innenfor en felles ansvarslinje og dermed legge til rette for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud (NOU 2004: 13:261). I en modell med kommunalt ansvar vil man i tillegg kunne knytte arbeidstiltak til andre kommunale oppgaver som er viktige for arbeids- og velferdsforvaltningen (ibid.). En samling av de ulike tiltakene i kommunene vil kunne gi hver enkelt kommune insentiver til å sette inn mye ressurser i oppgaven med å få flere i arbeid.

Rattsø-utvalget mener at hovedutfordringen med et kommunalt ansvar for arbeidsmarkedspolitikken oppsplitting og fragmentering. Særlig to forhold gjør at et kommunalt ansvar for arbeidspolitikken kan være vanskelig å gjennomføre (NOU 2004: 13:261). Det første er at arbeidsmarkedspolitikken er basert på et nasjonalt arbeidsmarked. Dette forutsetter at arbeidskraften i utgangspunktet har høy mobilitet. Alle arbeidssøkere må i prinsippet være åpne for å ta arbeid i hele landet. For å realisere dette i en kommunal modell, er man avhengig av et omfattende samarbeid mellom kommunene. Utvalget antar at staten vil måtte ta en aktiv rolle i å sikre at dette samarbeidet fungerer. *”Kommunene er ikke naturlige enheter i en arbeidsmarkeds-sammenheng. Selv lokale arbeidsmarkeder dekker vanligvis mange kommuner. Dette*

gir ikke den enkelte kommune et godt nok utgangspunkt for en etterspørseltilpasset bruk av arbeidsmarkedstiltak (NOU 2004: 13:263)."

En annen ulempe med et kommunalt ansvar for arbeidsmarkedspolitikken, er at arbeidsmarkedspolitikken er en sentral del av den nasjonale makroøkonomiske styringen (NOU 2004: 13:261). Et kommunalt ansvar innebærer at Stortinget og regjering mister mye av sin innflytelse på arbeidsmarkedspolitikken. *"Innenfor rammen av det kommunale selvstyret vil det kunne være vanskelig å sikre at politikken konsekvent understøtter overordnede økonomiske hensyn (NOU 2004: 13:262)."* Rattsø-utvalget påpeker at arbeidsmarkedspolitikken er et viktig virkemiddel for å regulere den samlede etterspørselen i markedet. Det er derfor viktig at skiftende utfordringer i arbeidsmarkedet kan møtes med raske nasjonale omprioriteringer. Et kommunalt ansvar vil gjøre det vanskelig å møte disse utfordringene og dermed redusere mulighetene for å føre en effektiv motkonjunkturpolitikk (ibid.).

Et annet moment utvalget påpeker som en sannsynlig konsekvens av et kommunalt ansvar, er muligheten for stor variasjon i tjenestetilbudet i de ulike kommunene. Målene om likebehandling og rettssikkerhet ved tildeling av rettighetsorienterte trygdeytelser, vil vanskelig kunne sikres i en kommunal ansvarsmodell (NOU 2004: 13:267). I sammenheng med dette problemet vil man kunne få store forskjeller i typer av løsninger i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det at kommunene selv skal bestemme hvilken løsning de vil ha kan gi muligheter for at det utvikles gode løsninger. Samtidig påpeker utvalget at man ville måtte akseptere at et kommunalt ansvar også vil kunne gi både mindre gode og dårlige løsninger (NOU 2004: 13:266-267). En slik variasjon mellom kommunene vil undergrave målet om likebehandling i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Utvalget ser også for seg at et større kommunalt ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningen vil begrense mulighetene for en effektiv forvaltning. Et kommunalt ansvar vil gjøre det svært vanskelig å realisere stordriftsfordeler (NOU 2004: 13:268). Oppgaver som forvaltning av økonomiske ytelser har klare stordriftsfordeler som ikke vil kunne oppnås ved et kommunalt ansvar. Også i forhold til kompetanse vil en modell med kommunalt ansvar for arbeids- og velferdsforvaltningen ha store problemer. Særlig gjelder dette for mindre kommuner.

Mindre enheter vil kunne få vanskeligheter med å tiltrekke seg den nødvendige kompetansen, og vil kunne få problemer med å opprettholde en tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsingen (NOU 2004: 13:269).

3.3.7 Modell 3: Statlig énetatsmodell

I en statlig énetatsmodell vil alle oppgaver som i dag ivaretas i Aetat og trygdeetaten, samt den tradisjonelle kommunale sosialkontortjenesten, samles i én etat (NOU 2004: 13:271). Etaten vil kunne gi et helhetlig tilbud og fremme god samordning av arbeidsrettede tiltak. I forhold til en toetatsmodell, vil man i en énetatsmodell unngå problemer i grensedragningen mellom de ulike etatene. Det vil i tillegg ikke være behov for samarbeid mellom to etater i forhold til eldre arbeidstakere. Utvalget peker på samordningsbehovet mellom pensjonspolitikken og arbeidslinjepolitikken taler for en organisatorisk samling i en forvaltningsenhet (NOU 2004: 13:273). Et helhetlig ansvar vil også kunne bidra til å gjøre etableringen av en felles førstelinjetjeneste enklere. *”Et samlet ansvar for alle arbeids- og velferdsforvaltningens oppgaver vil kunne legge til rette for etablering av en felles førstelinjetjeneste med en dør for alle brukere og med en faglig og administrativ ledelse (NOU 2004: 13:275).”*

Ved å organisere arbeids- og velferdsforvaltningen i en etat vil man åpne for gode muligheter for stordriftsfordeler. En samling av teknologi og kompetanse sannsynliggjør saksbehandling som både er av høy kvalitet og i tillegg er kostnads-effektiv. Man kan samle hele informasjonsgrunnlaget i en etat. Dette gir gode forutsetninger for å utnytte den kompetansen som finnes i forvaltningen. En felles overordnet ledelse legger også til rette for å oppnå effektivitetsgevinster. I en toetatsmodell vil uenigheter mellom etatene lett kunne føre til at flere spørsmål som burde vært avklart på direktoratsnivå, må tas opp på departementsnivå. En felles ledelse kan innebære at flere spørsmål kan avgjøres på direktoratsnivå.

Selv om utvalget finner fordeler med en énetatsmodell, er ulempene ifølge utvalget både flere og større. Den største utfordringen i denne modellen blir ifølge utvalget å sikre fokus om målet om å få flere i arbeid. *”En felles statlig etat vil være en svært kompleks organisasjon som skal ivareta flere viktige formål eller oppdrag innenfor arbeids- og velferdssektoren (NOU 2004: 13:272).”* Etaten vil ha en

omfattende oppgaveportefølje og et vidt spekter av brukere. Utvalget påpeker at det vil være en stor organisatorisk og styringsmessig utfordring å forene denne kompleksiteten og mangfoldigheten i én enhet. Utvalget peker også på at det i så store organisasjoner, som etaten i en énetatsmodell vil bli, er vanskelig å fremme formåls effektiviteten. Dermed kan arbeidsmåten i etaten bli preget av behov og kultur innad i forvaltningen. ”Mange grupper innen en slik etat vil kunne ha ulike interesser, ulike mål og ulike oppfatninger av hva slags virkemidler som bidrar til mål oppfyllelse (NOU 2004: 13:274).” Utvalget fryktet også at en sammenslåing av de to etatene kunne føre til at forvaltningskulturen som i dag finnes i trygdeetaten ville bli den dominerende kulturen og at man dermed ville kunne ende opp med et stort Rikstrygdeverk. Regnet i antall årsverk er trygdeetaten dobbelt så stor som Aetat⁵. En sammenslåing av disse etatene ville kunne føre til at organisasjonskulturen fra den største etaten ble den dominerende i en ny etat. En annen mulighet er at en sammenslåing kunne føre til at de to organisasjonene bare ble slått sammen på toppen, mens de ulike kulturene fortsatte å leve side om side i samme organisasjon. Slik ville en sammenslåing av to ulike organisasjonskulturer uansett kunne bli problematisk.

3.3.8 Modell 4: Kommunemodellen

I kommunemodellen vil hele arbeids- og velferdsforvaltningen bli lagt inn under kommunalt ansvar. Det vil si at kommunene vil få ansvar for de oppgavene som Aetat, trygdeetaten og kommunen selv har i dag (NOU 2004: 13:276). For en slik modell finner utvalget mange av de samme fordelene og ulempene som i en modell med kommunal arbeidslinje (modell 2). Denne modellen har imidlertid en fordel knyttet til helhetlighet som ikke finnes i kommunal arbeidslinjemodellen. En kommunemodell vil gi en enkel og enhetlig løsning på hvordan førstelinjetjenesten skal organiseres. I og med at kommunen har ansvaret for alle oppgavene som skal omfattes av en slik førstelinjetjeneste, vil man i en slik modell redusere koordineringsproblemer overfor en statlig pensjonsetat.

Utvalget mener likevel at en kommunemodell har så store svakheter at den ikke vil kunne legge til rette for at oppgavene i arbeids- og velferdsforvaltningen kan løses

⁵ Aetat hadde i 2002 ca. 3200 årsverk (NOU 2004: 13 : 53), mens trygdeetaten hadde ca. 7400 (NOU 2004: 13 : 43).

på en bedre måte. I tillegg til utfordringene kommunene ville få med å ivareta arbeidslinjen, vil et kommunalt ansvar for trygdeetatens oppgaver også innebære store ulemper. Utvalget påpeker at oppgaver knyttet bl.a. til pensjon og barnetrygd ikke er oppgaver som kommunene er egnet til å ha ansvar for (NOU 2004: 13:277).

3.3.9 Organisering av førstelinjetjenesten

Rattsø-utvalget foreslår at de viktigste tiltak og ytelser knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne, samles i etaten for arbeid og inntekt som foreslås i statlig arbeidslinje-modellen. Dette mener utvalget vil legge godt til rette for å kunne etablere en førstelinjetjeneste der brukerne kan forholde seg til et lokalt kontaktpunkt (NOU 2004: 13:287). Etaten for arbeid og inntekt vil ha ansvaret for førstelinjetjenesten, og må selv utforme en tjeneste og kontorstruktur som tar hensyn til krav om tilgjengelighet, kompetanse og behov for samarbeid med andre instanser (ibid.). En førstelinjetjeneste i regi av etaten for arbeid og inntekt vil kunne sikre brukerne en helhetlig avklaring og et samordnet arbeidsrettet tjenestetilbud. Det vil også sikre en kompetent og fokusert førstelinje. Selv om utvalget går inn for at kommunene beholder ansvaret for sosialtjenesten, går utvalget inn for at denne så langt som mulig samlokaliseres med førstelinjetjenesten. I forhold til pensjonsetaten antar utvalget at også denne kan ivareta en stor del av sitt førstelinjebehov i samarbeid og samlokalisering med kommuner og etaten for arbeid og inntekt. Utvalget går allikevel ikke inn for at dette gjøres obligatorisk, men påpeker at pensjonsetaten selv må ha ansvaret for at sine egne førstelinjetjenester blir tilfredsstillende løst.

Krav til førstelinjetjenesten

Utvalget påpeker at en velfungerende førstelinjetjeneste avhenger av mange faktorer utover valg av organisasjonsmodell. Allikevel vil valg av organisasjonsmodell gi viktige rammebetingelser for hvordan førstelinjetjenesten kan fungere (NOU 2004: 13:239). Utvalget mener videre at nasjonale krav til førstelinjetjenesten må fastsettes. Kravene utvalget setter er som følger (ibid).:

- Brukere som har behov for hjelp knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne skal kunne forholde seg til et lokalt kontaktpunkt, og skal gjennom det sikres en helhetlig avklaring av sine behov, og få et samordnet tjenestetilbud.

- Brukerne må være sikret et kontaktpunkt som er geografisk, fysisk og kommunikasjonsmessig lett tilgjengelig.
- Alle brukergrupper skal sikres god service.
- Arbeidsgivere skal i sitt arbeid med å skape et inkluderende arbeidsliv kunne forholde seg til ett kontaktpunkt, og gjennom det sikres en helhetlig og samordnet bistand.

Utvalget går dermed ikke inn for at det er nødvendig at det etableres en felles førstelinjetjeneste for hele arbeids- og velferdsforvaltningen. Det viktige er at det etableres en førstelinjetjeneste for brukere med behov knyttet til arbeid.

Svakheter ved en felles førstelinjetjeneste

Utvalget påpeker en rekke svakheter ved den felles førstelinjetjenesten regjeringen Bondevik II går inn for i SATS-meldingen. Regjeringen går her inn for at Staten ved jobbetaten har «sørge for»-ansvaret for organisering og drift av førstelinjetjenesten. Videre kan kommunene frivillig overta driftsansvaret for førstelinjetjenesten. Kommunene kan også velge å avstå fra å være med i en felles førstelinjetjeneste (St.meld.nr. 14 2002-2003). Svakheten ved denne løsningen er ifølge utvalget at det ikke sikrer at en felles førstelinjetjeneste blir etablert (NOU 2004: 13:254). Videre gir det kommunene pressmuligheter overfor staten, i og med at staten er ansvarlig for at det etableres og driftes en førstelinjetjeneste, noe som kan føre til at det blir etablert mange små kontor. Utvalget finner det også problematisk at løsningen åpner for at den instansen som har «sørge for»-ansvaret ikke nødvendigvis har driftsansvaret. Utvalget ser det som uheldig at den instansen som har ansvaret for driften av førstelinjetjenesten har begrensede muligheter til å organisere den samme tjenesten.

I en felles førstelinjetjeneste slik det blir lagt opp til i SATS, mener utvalget at det også kan være vanskelig å avgjøre hvilken etat som har ansvaret for hver enkelt. Utvalget påpeker at de ikke er et enhetlig ansvar for førstelinjetjenesten. *”Det kan ikke etableres en entydig ledelse som kan «skjære igjennom» ved uenighet mellom stat og kommune ved behandling av fleretatsbrukere (NOU 2004: 13:254).”* Videre finnes det i en slik løsning en samlet resultatansvar, og ingen som har ansvar for å gripe inn dersom et kontor ikke fungerer tilfredsstillende.

En løsning på problemene som en felles førstelinjetjeneste vil by på, er et lovregulert samarbeid mellom stat og kommune (NOU 2004: 13:254). Utvalget ser for

seg at en slik lovregulering kunne gi etaten for arbeid og inntekt og sosialtjenesten plikt til å delta i en felles førstelinjetjeneste, samt fastsette hvem som skal få ansvaret for at en førstelinjetjeneste blir etablert. En lovfesting vil kunne legge til rette for at en felles førstelinjetjeneste blir etablert overalt, samt at ansvarsforholdet mellom stat og kommune avklares. En ulempe med lovfesting er at førstelinjetjenesten til en viss grad må defineres i detalj (ibid.). Dersom ansvarsforholdet skal avklares gjennom lov, må også loven inneholde de tjenestene som skal inngå i en førstelinjetjeneste. Dette vil igjen redusere mulighetene for tilstrekkelig fleksibilitet og tilpasning til lokale behov.

3.3.10 Sammendrag

Mandatet ble av medlemmene av Rattsø-utvalget oppfattet som fritt i forhold til hvilke løsningsmuligheter de kunne vurdere. Medlemmene av utvalget oppfattet seg som et ekspertutvalg som skulle ta for seg en mulig reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen på et faglig grunnlag. Utover mandatet lå det ikke noen føringer på utvalgets arbeid, men den politiske forhistorien la enkelte føringer for hva som kunne forventes å bli godkjent av Stortinget. Utvalget har fungert som et kollegialt diskusjonsforum hvor intern konsensus har vært viktig. Utvalget har avholdt møter med en referansegruppe bestående av berørte parter og interesseorganisasjonene. Det virker som det er noe uenighet innad i utvalget om betydningen av disse møtene.

Rattsø-utvalget går i NOU 2004: 13 inn for en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalget påpeker at dagens organisering har en rekke svakheter og ikke er godt nok egnet til å ivareta de kravene som stilles i forhold til å flere i arbeid og færre på trygd, samt i forhold til brukerretting og effektivitet. Utvalget går inn for å fordele det statlig ansvaret i arbeids- og velferdssektoren på to etater: etaten for arbeid og inntekt, og etaten for pensjoner. Denne delingen ses på som hensiktsmessig fordi den gir et forholdsvis klart skille mellom tjenester knyttet til arbeid, og tjenester og ytelser som ikke er knyttet til målet om å få flere personer i arbeid. Utvalget foreslår videre at sosialtjenesten beholdes som en tjeneste i kommunal regi. Dette fordi utvalget ser det som viktig at denne tjenesten ses i sammenheng med flere av de andre oppgavene kommunen har på velferdsområdet. Til slutt foreslår utvalget at det etableres en førstelinjetjeneste for brukere som har behov for tjenester

knyttet til arbeid og/eller redusert arbeidsevne. Etaten for arbeid og inntekt vil få ansvaret for å etablere lokale kontor, samt å drifte disse. Utvalget foreslår at både kommunenes sosialtjeneste og pensjonsetaten bør/kan samlokalisere sine førstelinjetjenester i etaten for arbeid og inntekt kontorer. Utvalget legger likevel opp til at dette ikke skal pålegges de ulike etatene, men at det skal anbefales at dette gjøres.

3.4 Andre utredningsfase

3.4.1 Overrekkelse av NOU og utarbeidelse av St.prp.

Da Rattsø-utvalget avleverte sin utredning den 29. juni 2004 hadde Dagfinn Høybråten overtatt som statsråd i sosialdepartementet. Et medlem av utvalget sa at statsråden hadde takket utvalget for et grundig arbeid, og at utredningen skulle studeres nøye i departementet. Utvalgsmedlemmet påpekte samtidig at statsråden allerede da ga uttrykk for at regjeringen nok var mer opptatt av brukervedvirkning og brukerperspektivet enn det Rattsø-utvalget hadde vært.

Ansatte i departementet hevder at arbeidet med stortingsproposisjonen har foregått på normal måte. De som arbeidet med stortingsproposisjonen var stort sett de samme personene som satt i sekretariatet for Rattsø-utvalget. Etter at Rattsø-utvalget avsluttet sitt arbeid, ble det opprettet en prosjektgruppe i departementet som skulle arbeide videre med reformen. Denne gruppen arbeidet tilsvarende en vanlig avdeling i departementet og fungerte som saksbehandlere på høringer og i arbeidet med å utforme St.prp. nr. 46 (2004-2005). I arbeidet med å utforme stortingsproposisjonen var det tett kontakt med Aetat, trygdeetaten og Kommunenes Sentralforbund (KS). Disse organisasjonene kom med innspill på utkast før departementet konkluderte. Videre påpeker en ansatt i departementet at også det omfattende høringsmaterialet fra NOU 2004: 13 ble et viktig grunnlag for å utarbeide stortingsproposisjonen. I tillegg ble det avholdt møter med brukerorganisasjonene hvor høringsuttalelsene ble oppsummert og brukerorganisasjonene fikk anledning til å utdype sine synspunkt.

Når det gjelder utarbeidelsen av selve stortingsproposisjonen har også dette, ifølge ansatte i departementet, foregått på vanlig vis. Prosjektgruppen har skrevet utkast til de forskjellige delene av proposisjonen som så har gått til administrativ og politisk ledelse for avklaring. En ansatt i departementet påpeker at det ikke ble lagt

konkrete føringer på arbeidet fra politisk ledelse, men at føringer kom i form av akseptering eller refusning av forslag fra prosjektgruppen, samt gjennom politiske signaler. Selv om dette arbeidet har foregått på vanlig måte, påpeker en ansatt i departementet at denne sakens viktighet har gjort at den politiske ledelsen i større grad enn i andre saker har vært involvert. En ansatt i departementet hevder også at det i en så viktig politisk sak så har det vært avgjørende å få den nødvendige politiske støtten. Dermed var det viktig å diskutere saken både innad i regjeringen og med opposisjonen på Stortinget.

3.4.2 Politisk forankring

Det at saken har vært gjenstand for mye diskusjon på det politiske nivået, bekreftes også av representanter for både regjeringspartiene og opposisjonspartiene. Fra representanten for regjeringspartiene blir det påpekt at det har vært diskusjoner innad i regjeringen om hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen bør organiseres. Representanten påpeker imidlertid også at disse diskusjonene ikke har kommet som en konsekvens av at regjeringen bestod av tre ulike partier. Uenighetene var i større grad et resultat av ulik oppfattelse av ansvarsforhold mellom de ulike statsrådene. I arbeidet med SATS-meldingen påpeker representanten at statsrådene fra de tre mest involverte departementene⁶ var uenige om organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Kommunalministeren ønsket ikke at kommunene skulle miste sine virkemidler overfor sosialklienter, mens arbeidsministeren var redd for at en samling av Aetat og trygdeetaten kunne undergrave arbeidet med arbeidslinjen. Da Rattsø-utvalget la fram sin utredning var noe av dette problemet løst ved at Dagfinn Høybråten hadde blitt statsråd for et departement som hadde ansvaret både for arbeids- og sosialsaker.

Representanten fra et av opposisjonspartiene hevder at regjeringen var mer samarbeidsvillige i NAV-prosessen enn i SATS. Mens kontakt mellom regjeringen og opposisjonen i SATS-prosessen var nærmest fraværende, påpeker representanten at opposisjonen i mye større grad ble involvert i NAV-prosessen. Representanten hevder at Høybråten var mye mer lydhør overfor de signalene som kom fra Stortinget enn hans forgjenger var. Videre blir det fra representanten sagt at også omleggingen av

⁶ Sosialdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

departementsstrukturen var et signal om at man fra regjeringens side ønsket en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten. Det at regjeringen kom Stortinget i møte gjorde det også lettere å akseptere en reform som ikke innebar en full sammenslåing. Representanten fra opposisjonen vil likevel ikke si at NAV-reformen er et kompromiss mellom regjering og opposisjon. Representanten sier at det i større grad var et kompromiss på tvers av partiene, hvor det også innad i representantens eget parti var sterke uenigheter om organiseringen. Representanten anser regjeringens forslag til ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen som et skritt i riktig retning av en bedre forvaltning.

3.4.3 Formål og krav til ny organisering

Regjeringen går i St.prp. nr. 46 (2004-2005) inn for å opprette én ny statlig etat for arbeid og velferd. Den nye etaten vil overta ansvaret for de oppgavene som i dagens ordning er plassert i henholdsvis Aetat og trygdeetaten. Disse to etatene vil dermed bli nedlagt. Samtidig foreslår regjeringen å opprettholde dagens ordning med en sosialtjeneste i kommunal regi. En felles førstelinjetjeneste opprettes i hver enkelt kommune, som et samarbeid mellom den nye arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i kommunene. Førstelinjetjenesten skal være brukerens felles kontaktpunkt med statlig og kommunal forvaltning innenfor arbeid, trygd og sosialhjelp. Regjeringen har tre hovedmål med en ny arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 2004-2005:53):

- Flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad.
- Enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov.
- En helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning

Med utgangspunkt i disse hovedmålene setter regjeringen fire krav til en ny arbeids- og velferdsforvaltning (St.prp. nr. 46 2004-2005:58).

1. Ansvaret for virkemidler knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne må samles i størst mulig grad.
2. Det må ikke skapes nye grensesnitt som gir koordineringsbehov og åpner for nye kasteballsituasjoner.
3. Brukere som trenger det må raskt få avklart sine behov og få et samordnet tjenestetilbud.

4. Brukerne må få et tilgjengelig kontaktsted lokalt for alle arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester.

I tillegg mener regjeringen at det er viktig å sikre en effektiv drift av forvaltningen, både i henhold til formål og kostnader (St.prp. nr. 46 2004-2005:58). Ut ifra disse kravene argumenter regjeringen for sitt forslag til ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen.

3.4.4 Opprettelse av en etat for arbeid og velferd

Samling av virkemidler

Med utgangspunkt i det første kravet påpeker regjeringen i St.prp. nr. 46 (2004-2005) at de det vil være mulig å forsterke oppfølgingen av det første hovedmålet uavhengig av den statlige organiseringen bak en felles førstelinjetjeneste. Både en organisering i en og to etater vil kunne åpne for en samling av de virkemidlene som er knyttet til arbeid og redusert arbeidsevne. Det avgjørende argumentet blir dermed hvilken organisering som legger best til rette for å få etablert en felles førstelinjetjeneste uten unødige organisatoriske skiller. Dette mener regjeringen best kan gjøres ved å organisere det statlige ansvaret for arbeid og velferd i en etat: *”Regjeringen legger vesentlig større vekt på å få etablert ene felles førstelinjetjeneste som er brukerens inngangsdør til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen enn det utredningsutvalget synes å ha gjort. En felles statlig etat vil gjøre det enklere å etablere en fullt integrert førstelinjetjeneste med klare og enhetlige ansvarsforhold på det statlige ansvarsområdet”* (St.prp. nr. 46 2004-2005:69).

En godt fungerende felles førstelinjetjeneste synes å være det viktigste argumentet bak regjeringens forslag om å samle forvaltningsoppgaver knyttet til arbeid og velferd i en etat. Å opprettholde dagens ordning, med en arbeidsfordeling mellom to etater, blir av regjeringen ansett for å være et unødig organisatorisk skille. Regjeringen vektlegger videre at forslaget deres legger opp til at førstelinjetjenesten blir et samarbeid mellom to parter (den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten), i stedet for tre. Dette vil ifølge regjeringen kunne gjøre det enklere å få til et samarbeid om en felles førstelinjetjeneste. En samlet løsning vil legge til rette for *”færre grensesnitt og gråsoner mellom etater, og derved færre potensielle konfliktsoner”* (St.prp. nr. 46 2004-2005:70).

Brukervennlighet

Ut fra et brukerperspektiv knyttet til kravene 2-4, argumenterer regjeringen for at noen brukere har behov som gjør at de krever tjenester fra både Aetat og Trygdeetaten. Dette er også et argument som regjeringen legger større vekt på enn det de mener det er gjort i NOU 2004: 13. Regjeringen er ikke uenig i at arbeids- og velferdsforvaltningen har to hovedformål (oppgaver knyttet til arbeidsretting og oppgaver knyttet til trygderettigheter). Regjeringen mener likevel at det er større sammenheng mellom de to hovedformålene enn det Rattsø-utvalget legger til grunn. I St.prp. nr. 46 (2004-2005:70) påpekes det at spesielt brukere med nedsatt funksjonsevne vil ha behov knyttet til arbeidsretting, livsfaseproblematikk og helserelevante problemer. Dette er arbeidsoppgaver som har vært fordelt mellom to etater. En samling i en felles etat vil medvirke til at medarbeidere i førstelinjetjenesten vil måtte ha oversikt hele tjenesteaspektet som i dag faller inn under to etater. Dette vil kunne styrke mulighetene for å tilby mer helhetlige løsninger for brukerne, og dermed øke brukervennligheten.

Regjeringen argumenterer også for at en etat vil øke brukervennligheten overfor en annen brukergruppe, arbeidsgivere. Den nye arbeids- og velferdsetaten skal betjene både tilbuds- og etterspørselssiden i arbeidsmarkedet. Det at arbeidsgivere bare får en statlig instans å forholde seg til vil, ifølge regjeringen, styrke forholdet til næringslivet. *”God kontakt med de som etterspør arbeidskraft er en forutsetning for effektiv betjening av arbeidssøkerne, [...] Dette vil også være en forutsetning ved en organisering som utvider arbeidsmarkedspolitikken virkeområde og der siktemålet er at flere skal tidligere inn i arbeidsrettede prosesser”* (St.prp. nr. 46 2004-2005:70). Regjeringen regner med at denne kontakten kan styrkes ved å slå sammen de to statlige etatene. I tillegg antas en slik modell å legge til rette for at arbeidsgivere i større grad kan trekkes inn i et helhetlig samarbeid for å finne løsninger som gagnar både arbeidsgivere, arbeidstakere og personer utenfor arbeidsmarkedet.

Kostnads- og formåls effektivitet

Et annet argument for at regjeringen går inn for en løsning med en etat, dreier seg om ansvarsfordeling på det statlige nivået. Regjeringen påpeker i St.prp. nr. 46 (2004-2005:70) at et statlig ansvar som er delt mellom to etater, kan medføre at unødig

mange spørsmål som burde vært avklart på direktoratsnivå, må løftes opp på departementsnivå. Ved opprettelsen av en etat kan man hindre at departementet må ta stilling til spørsmål og problemer som et direktorat har bedre muligheter for å løse. Dette gjelder saksområder som berører begge de nåværende etatene. Som eksempler på saker som kan avklares på direktoratsnivå innenfor en énetatsmodell nevnes det i St.prp. nr. 46 (2004:2005) IKT-løsninger, personvern, opplæring og felles grunndata. I tillegg påpeker regjeringen at det innenfor en énetatsmodell vil være enklere å utvikle en samlet strategi for utvikling av holdninger, kompetanse, ledelse og arbeidsmetodikk.

I forlengelsen av dette argumentet påpeker regjeringen også en del andre momenter som skal øke mulighetene for å effektivisere forvaltningen på arbeids- og velferdsområdet. *”En statlig etat legger etter Regjeringens oppfatning også til rette for effektiviseringsgevinster, bl.a. gjennom stordriftsfordeler knyttet til enhetlige løsninger på en lang rekke administrative områder som personalforvaltning, kompetanseutvikling, lønns- og regnskapssystemer, utbetalingsfunksjoner, kontrollarbeid og revisjon, og med henhold til grunnlagsdata og statistikk”* (St.prp. nr. 46 2004-2005:70). Dette er alle gevinster regjeringen ser for seg der er mulig å realisere som gjennom en mer kostnadseffektiv organisering av forvaltningen på arbeids- og velferdsfeltet.

Særlig i forhold til kompetanse og dobbeltarbeid ser regjeringen for seg store muligheter for effektivisering. Det vil ifølge regjeringen være *”enklere og mer kostnadseffektivt å tilpasse ressurser og kompetanse til bosetting, befolkningsunderlag og kommunegrenser innenfor en énetatsmodell enn i en modell med to etater”* (St.prp. nr. 46 2004-2005:70). Tanken er at man gjennom en modell med én statlig etat vil kunne fordele kompetanse utover et geografisk område i større grad enn innenfor en modell med to etater. Innenfor en toetatsmodell vil det være større muligheter for at personer med forholdsvis lik kompetanse, arbeider med like oppgaver i hver sin etat. Ved å samle all kompetansen innenfor en etat vil man kunne oppnå en mer effektiv utnyttelse av den kompetansen som innehas i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Når det gjelder formålseffektivitet ønsker regjeringen å sikre dette gjennom budsjettstyring og oppfølging. Disse virkemidlene tas i bruk i den hensikt å få til en

prioritering av ressursene mot de viktigste oppgavene. Dette kan enklere gjøres innenfor en énetatsmodell fordi *”en samlet løsning vil legge til rette for en enklere samordning av viktige gjennomgående mål- og resultatkrav, styringssignaler og prioriteringer”* (St.prp. nr. 46 2004-2005:70). Regjeringen legger også vekt på at arbeidslinjen for arbeids- og velferdspolitikken skal kunne styrkes innenfor den nye statsetaten. Dette skal gjøres gjennom tydelig politisk styring kombinert med en utvikling av mål- og resultatindikatorer rettet mot det første av de tre hovedmålene. Disse virkemidlene skal innenfor en énetatsmodell øke formålseffektiviteten.

3.4.5 Etablering av en felles førstelinjetjeneste

Ved å etablere en felles førstelinjetjeneste ønsker regjeringen å samle brukerens møte med kommunal og statlig forvaltning innenfor arbeid, trygd og sosialhjelp i ett fysisk lokalkontor. Den nye førstelinjetjenesten skal sørge for all nødvendig koordinering både innad i arbeids- og velferdsforvaltningen og mot andre relevante tjenester som brukeren har behov for. Disse relevante tjenestene omfatter hele spekteret av en brukerrettet prosess: behovsavklaring, veiledning, planlegging, vedtak om tjenester og ytelser og oppfølging. For å få til en slik etablering, stiller regjeringen fem krav til en slik felles førstelinjetjeneste (St.prp. nr. 46 2004-2005:74):

- Alle brukere – både enkeltpersoner og bedrifter – skal få et lett fysisk tilgjengelig arbeids- og velferdskontor som de kan henvende seg til.
- Flere brukere skal tidligere enn i dag inn i aktive, arbeidsrettede prosesser, og brukere med arbeidsevne skal raskest mulig komme i arbeid.
- Brukere som trenger det skal få en rask og helhetlig behovsavklaring og et samordnet tjenestetilbud.
- Brukerne skal få likeverdig, individuelt tilpasset service og tilbud uavhengig av bosted og hvilke ressurser, kompetanse og tjenester som er lokalisert i det lokale arbeids- og velferdskontoret.
- Bruker skal møte en praktisk utforming av kontoret, teknologiske løsninger og en faglig metodikk som inviterer til brukermedvirkning, som setter fokus på muligheter og arbeidsrettede tilbud, og som bidrar til aktiv deltagelse, selvstendigjøring og ansvarliggjøring av den enkelte.

For at kravene skal kunne innfris ser regjeringen for seg at det blir nødvendig med både formelle organisasjonsendringer og samordning med sikte på å skape felles holdninger i de to organisasjonene.

Organisering av førstelinjetjenesten

Regjeringen påpeker videre at for å sikre en brukerrettet og effektiv gjennomføring av politikken, og for å innfri kravene over, må en samordnet førstelinjetjeneste balansere en rekke hensyn og krav som nærhet og tilgjengelighet til brukeren versus likeverdighet i tjenestetilbud og effektiv ressursutnyttelse. Balansegangen tilsier at sentrale myndigheter ikke bør detaljregulere den konkrete utformingen av en ny førstelinjetjeneste. Statsetaten og kommunene skal gis stor handlefrihet til selv å finne fram til konkrete løsninger (St.prp. nr. 46 2004-2005:74).

Regjeringen ser for seg en organisering av førstelinjetjenesten som et samarbeid mellom den nye arbeids- og velferdsetaten og sosialtjenesten i kommunene. En av hovedtankene bak etableringen av en førstelinjetjeneste er at den for brukeren skal oppleves som en samlet enhet. Regjeringen går derfor inn for at lokale samarbeidsavtaler og samlokalisering av den statlige etatens og kommunens sosialtjenester skal lovfestes. Regjeringen mener at å legge konkrete rammer for samhandlingen er nødvendig for sikre en samordnet service. Regjeringen påpeker videre at de krav som gjøres gjeldende ved hjemmel i lov, er minimumskrav og at det åpnes for at partene kan inngå et mer omfattende samarbeid gjennom de lokale samarbeidsavtalene.

Den konkrete utformingen av samarbeidsavtalen skal utgå fra en rammeavtale gjort mellom regjeringen og KS. Denne avtalen skal etablere et felles rammeverk for de lokale avtalene, og blir dermed etter regjeringens syn det viktigste instrumentet for politisk styring.

Samordning av førstelinjetjenesten

I tillegg til mer formelle retningslinjer, ønsker regjeringen å ta i bruk tiltak som skal fremme felles holdninger og kultur mellom de ulike organisasjonene i førstelinjetjenesten. Disse tiltakene skal bidra til å etablere felles mål og målforståelse, forståelse hos alle ansatte om felles ansvar, tett samarbeid slik at en unngår at samarbeidsflatene blir konfliktflater.

Regjeringen ønsker å styrke fora for samarbeid mellom de lokale etatslederne. *”Godt samarbeid på ledernivå vil være avgjørende for å lokalt kunne gjennomføre felles kompetanseutvikling, harmonisere rutiner, prosedyrer og metodeverktøy, og generelt nærme seg en enhetlig lokal målstruktur og felles ansvar for måloppnåelse”*

(St.prp. nr.46 2004-2005:77). I tillegg ønsker regjeringen økt fokus på felles lederutvikling slik at ledere opparbeider seg en evne til å forankre og innlemme visjoner, mål og strategier i organisasjonen. En slik felles lederutvikling vil i tillegg kunne styrke ledernes evne til å føre an i holdnings- og kulturendring (ibid.).

Et annet tiltak regjeringen går inn for er en felles kompetansebygging. Ved å bygge opp kompetanse- og fagutviklingsprogrammer ønsker regjeringen å styrke den reelle samordningen. ”*Slike programmer skal iverksettes som ledd i forberedelsene til velferdsreformen, og følges opp som en del av selve implementeringsprosessen*” (St.prp. nr.46 2004-2005:77). Innholdet i programmene skal ta utgangspunkt i bl.a. felles arbeidsprosesser og felles metodiske verktøy.

3.4.6 Ansvarsfordeling og styringsprinsipper

Det grunnleggende prinsippet regjeringen viser til når det gjelder ansvarsfordeling mellom stat og kommune, er at staten har et overordnet ansvar for den samlede offentlige virksomheten. Utover dette drøftes ulike modeller for ansvarsdeling mellom stat og kommune i St.prp. nr.46 (2004-2005). Drøftingene gjelder hvilket nivå som skal ha det formelle ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken, trygd og pensjoner, og sosialhjelpen. I tillegg drøftes det også løsninger hvor kommunene overtar deler av ansvaret på noen av områdene.

Arbeidsmarkedspolitikken

Regjeringen argumenterer for at arbeidsmarkedspolitikken fortsatt skal være et statlig ansvar. Ved å legge dette ansvaret til kommunene vil Stortinget og regjeringen fratas muligheten til å drive en arbeidsmarkedspolitikk som understøtter nasjonale økonomiske hensyn (St.prp. nr.46 2004-2005:64). Regjeringen påpeker også at statlig ansvar for arbeidsmarkedspolitikken vil sikre et velfungerende arbeidsmarked på tvers av kommunegrenser. Nødvendigheten av å ha et godt overblikk over tilbudet av arbeidskraft og kunnskap om etterspørsel på nasjonalt nivå, tilsier et statlig ansvar for arbeidsmarkedspolitikken. Lokale arbeidsmarkeder dekker vanligvis flere kommuner, noe som gjør at kommunene ikke er naturlige enheter i arbeidsmarkedssammenheng. Regjeringen påpeker i tillegg at statlig ansvar er mer velegnet for effektivisering, kvalitetsheving og brukerretting (ibid.).

Regjeringen går inn for at større kommuner skal kunne overta noen av de oppgavene som kommer inn under det statlige ansvaret. Regjeringen ser for seg at det først og fremst vil gjelde oppfølging og kvalifisering av personer som har sosialhjelp som viktigste kilde til livsopphold. Regjeringen mener at større kommuner både har den nødvendige kompetansen og økonomiske bærekraften for å kunne ivareta disse oppgavene på en god måte (St.prp. nr.46 2004-2005:65). En løsning med begrenset oppgavedifferensiering for større kommuner vil kunne medvirke til at målet om å få flere i arbeid oppnås.

Trygder og pensjoner

Også når det gjelder ansvaret for trygd og pensjon, går regjeringen inn for at dette bør legges til et statlig nivå (St.prp. nr.46 2004-2005:63-64). Her påpeker regjeringen at disse tjenestene er i stor grad rettighetspreget. Prinsipper som rettssikkerhet og nasjonal likebehandling blir dermed viktige for forvaltningen på dette området. Det at forvaltningen av dette området er sterkt styrt av regler, gjør at mange av fordelene med kommunalt ansvar ikke kan tas i bruk. Videre gjør den norske kommunestrukturen, med mange små kommuner, samt finansieringsordninger for kommunene det vanskelig rent økonomisk å legge ansvaret for trygd og pensjon til kommunene. Potensielle effektiviseringsgevinster og høye krav til kompetanse er også momenter som gjør at regjeringen foreslår et statlig ansvar for trygd og pensjon.

Sosialhjelp

I motsetning til trygdeutbetalinger anser regjeringen sosialhjelp som en tjeneste som i stor grad er basert på utøvelse av skjønn. Dette hensynet gjør at utførelsen av denne oppgaven best ivaretas dersom ansvaret legges på en kommunalt nivå (St.prp. nr.46 2004-2005:66). Regjeringen påpeker også at mange av dem som har behov for sosialhjelp, også har behov for andre kommunale tjenester. Et statlig ansvar for sosialhjelpen vil skape samarbeidsutfordringer mellom staten og andre kommunale sosialtjenester. For å få til mer helhetlige løsninger for den enkelte bruker, vil det være mest hensiktsmessig at sosialhjelpen er knyttet til de andre kommunale tjenestene. Videre påpeker regjeringen at en kommunal forankring av den økonomiske sosialhjelpen vil sikre at stønaden gis ut fra kunnskap om lokale forhold.

3.4.7 Sammendrag

Arbeidet i andre utredningsfase har hovedsakelig vært organisert som en intern prosjektgruppe i departementet. Prosjektgruppen bestod av stort sett de samme personene som satt i sekretariatet for Rattsø-utvalget. Prosjektgruppen har hatt tett kontakt med de involverte etatene og tillegg organisert møter med interesseorganisasjoner. Prosjektgruppen har videre hatt ansvar for å skrive utkast til stortingsproposisjonen. Disse utkastene har gått til administrativ og politisk ledelse før de ble endelige. I tillegg har den politiske ledelsen til dels også påvirket arbeidet gjennom politiske signaler. Den politiske forankringen av reformen har foregått både innad i regjeringen og mellom regjerings- og opposisjonspartier på Stortinget. Det ble uttrykt fra opposisjonen at de i mye større grad hadde blitt involvert i NAV-prosessen enn de ble i SATS.

Regjeringens forslag til organisering av de statlige etatene og førstelinjetjenesten i kommunene, innebærer en ansvarsfordeling mellom stat og kommune som i stor grad tilsvarende den som finnes i dagens forvaltning. Den statlige etaten vil fortsatt ha ansvaret for oppgaver knyttet til arbeid og velferd, mens kommunene vil fortsette å ha ansvaret for sosialtjenester. Ved å opprette en felles førstelinjetjeneste ønsker regjeringen at denne formelle ansvarsfordelingen ikke skal være synlig for den enkelte bruker. Utfordringen, slik regjeringen ser det, blir å *”sikre et lokalt partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende”* (St.prp. nr.46 2004-2005:72). Regjeringen ønsker å utvikle en oppfattelse av et felles ansvar gjennom ulike typer tiltak. Noen av disse er ulike fora for samarbeid, felles lederutvikling, felles kompetanseoppbygging og felles metodiske verktøy. Hovedtanken bak flere av disse tiltakene er å få til en reell en samordning av forvaltningen mellom etatene, ved å sette fokuset på felles utvikling av holdninger og organisasjonskultur.

3.5 Vedtaksfasen

3.5.1 Innledning

Regjeringens forslag ble behandlet i sosialkomiteen i Stortinget 24. mai 2005, og deretter i Stortinget en uke etter. Før vedtaket var mye av den politiske forankringen,

som beskrevet overfor, allerede gjort. Debattene begrenset seg derfor til å påpeke viktigheten av en reform, samt understreke momenter hvor det fortsatt fantes partipolitiske uenigheter. Debattene er nedskrevet i to dokumenter: Innst. S. nr.198 (2004-2005) og referat fra Stortingsmøtet 31. mai (2005). Jeg vil i denne delen av oppgaven legge mest vekt på forslag fremmet fra opposisjonspartiene på Stortinget, da regjeringspartiene i all hovedsak går inn for forslaget fremmet av regjeringen. Jeg vil først redegjøre for den tilrådingen som fremmes av en samlet komité, og deretter for forslag fremmet av opposisjonspartiene.

3.5.2 Tilråding fra sosialkomiteen

Sosialkomiteen tilråder Stortinget å stemme for regjeringens forslag til en ny arbeids- og velferdsforvaltning (Innst. S. nr. 198 2004-2005). En samlet komité er enige om at det eksisterer et reformbehov i arbeids- og velferdssektoren. Det pekes på at altfor mange brukere blir gående på passive stønader, og at mange brukere møter en oppsplittet forvaltning som er organisert på tvers av deres behov (ibid.:7). Samtidig viser komiteen til at den demografiske utviklingen vil stille velferdspolitikken overfor nye utfordringer i forhold til press på arbeidskraftressursene og økning i offentlige utgifter på området. Komiteen mener derfor at regjeringens forslag innebærer en organisatorisk reform som er et viktig virkemiddel for å oppnå målet om en helhetlig arbeids- og sosialpolitikk. Komiteen mener at en organisering i én statlig etat, legger til rette for effektiviseringsgevinster, og gir bedre muligheter til å styrke forholdet til bedrifter og næringsliv.

I tillegg tilråder komiteen at Stortinget gjør to vedtak utover det regjeringen foreslår. Det første er: *”Stortinget ber Regjeringen sikre tilstrekkelige ressurser til kompetansehevende tiltak i forbindelse med etableringen av en ny arbeids- og velferdsetat både i den statlige etaten og i kommunenes sosialtjeneste”* (Innst. S. nr. 198 2004-2005:16). Det andre er: *”Stortinget ber Regjeringen sikre at det utarbeides en plan for samlet kompetanseutvikling i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen”* (Innst. S. nr. 198 – 2004-2005:16). Komiteen påpeker at regjeringens forslag er en stor organisatorisk reform og vil innebære store utfordringer. Sammenslåing av to store etater med delvis ulik kultur, målsetting og styringsverktøy, stiller store krav til

planlegging og gjennomføring. Derfor påpeker komiteen at det må settes inn betydelige ressurser på felles kompetanseheving og kulturbygging. Viktigheten av kompetanseheving og oppbygging av en felles kultur blir også understreket av representantene fra Ap, H, FrP, SV, KrF og Sp under stortingsmøtet (Stortinget 2005a). Regjeringens forslag til ny arbeids- og velferdsforvaltning, samt sosialkomiteens to tillegg ble vedtatt av et enstemmig Storting (Stortinget 2005b).

3.5.3 Forslag fra opposisjonspartiene

Ap, SV og Sp foreslår at Regjeringen sikrer at også lokal kunnskap om arbeidsliv og sysselsetting blir en sentral del av den nye arbeids- og velferdsetatens servicetilbud (Innst. S. nr. 198 2004-2005:9). Disse partiene understreker at kommunens kunnskap og kompetanse om lokalt arbeidsliv må integreres i den nye etaten. SV påpeker at det er viktig at den nye etaten samarbeider med og integrerer den kommunale sosialtjenesten i forberedelsene til og gjennomføringen av reformen. Dette må gjøres for å sikre det sosialfaglige perspektivet i den nye førstelinjetjenesten (Stortinget 2005a). Sp legger vekt på at den lokale kunnskapen må utvikles og utnyttes, og påpeker videre at det er viktig at ulike etater kan utføre oppgaver for hverandre og det blir en fleksibel bruk av personell (Stortinget 2005a). Forslaget til de tre partiene ble med 53 mot 44 stemmer ikke vedtatt (Stortinget 2005b).

SV og Sp fremmer også et forslag om at Stortinget ber Regjeringen utrede en ordning med en garantert minsteinntekt som et alternativ til mange av dagens trygdeordninger (Innst. S. nr. 198 – 2004-2005:10). De to partiene mener at en slik ordning vil kunne erstatte flere av dagens ytelser, og føre til en forenkling av dagens system for både brukere og ansatte. Dermed vil man kunne oppnå en samfunnsøkonomisk besparelse i form av redusert byråkrati og større trygghet og forutsigbarhet for befolkningen (ibid.). Forslaget ble med 76 mot 21 stemmer ikke vedtatt (Stortinget 2005b).

FrP og SV ønsker at Stortinget ber Regjeringen i forbindelse med gjennomgangen av alle stønader foreslå for Stortinget å innføre nasjonale normer for økonomisk sosialhjelp som er nasjonalt finansiert (Innst. S. nr. 198 2004-2005:11). Partiene mener det er uheldig at sosialhjelpen varierer i betydelig grad mellom

kommunene. Hensynet til rettferdighet og forutsigbarhet gjør at partiene ønsker at det innføres nasjonale satser for sosialhjelpen som ligger over dagens veiledende satser. De to partiene ønsker videre at sosialhjelpen skal være nasjonalt finansiert. Forslaget ble med 67 mot 30 stemmer ikke vedtatt (Stortinget 2005b).

De to siste forslagene fremmes av FrP alene. Det ene innebærer at *”Stortinget ber Regjeringen ved innføringen av en ny velferdsetat legge til grunn at Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten samles i én statlig etat med et samlokalisert velferds kontor i hver kommune i Norge. Etatens arbeidsområde og struktur lovfestes, og eksisterende lovverk for sosialtjenester og kommunehelsetjenester harmoniseres i tråd med omleggingen”* (Innst. S. nr. 198 2004-2005:11). FrP påpeker at regjeringens forslag bare er en halvveis løsning. De frykter at man i fremtiden vil måtte komme tilbake til en løsning hvor også sosialtjenesten må integreres i den nye etaten (Stortinget 2005a). FrP fremmer også et forslag som innebærer at Regjeringen sørger for at Stortinget gis informasjon gjennom en redegjørelse fra statsråden om interimorganisasjonens arbeid og planer for fremdrift og organisering av den nye arbeids- og velferdsetaten før planene iverksettes (Innst. S. nr. 198 2004-2005:15). Forslagene fra FrP ble med 79 mot 16 stemmer ikke vedtatt.

4. Prosessanalyse

4.1 Innledning

I dette kapittelet vil de empiriske funnene beskrevet i forrige kapittel analyseres med utgangspunkt i de teoretiske perspektivene som ble gjort rede for i kapittel 2. Empirien vil bli knyttet til de teoretiske forventningene for å drøfte studiens problemstilling: Hvorfor foreslår regjeringen en reform som innebærer en todeling av arbeids- og velferdsforvaltningen når de i SATS går inn for en fortsatt tredeling? I tillegg vil også oppgavens underproblemstillinger bli drøftet. Hvorfor foreslår Rattsø-utvalget en fortsatt tredelt forvaltning når en slik løsning ble avslått under behandlingen av SATS? Hvorfor vedtar Stortinget en todelt forvaltning når de i utgangspunktet vil ha en full sammenslåing?

Strukturen i dette kapittelet vil følge de teoretiske perspektivene. Analysen vil bestå i å undersøke hvert perspektivs relevans for NAV-prosessen. Analysen vil gjøres på to nivåer. Det første er å undersøke de ulike teoretiske perspektivenes relevans for beslutningsprosessen. Her vil de tre siste underproblemstillingene være sentrale for å kunne gi svar på hva som kjennetegner prosessen: i hvilken grad prosessen kan sies å ha vært preget av formelle strukturer, interessehevding, uformelle normer eller myter i omgivelsene? Det andre nivået omfatter innholdet i de ulike reformforslagene som fremsettes. Her vil det de ulike aktørenes organisasjonstenkning undersøkes: hvilke problemer og løsninger anses som viktige, i hvilken grad preger den formelle strukturen løsningsforslagene og i hvilken grad blir organisasjonskulturen tatt hensyn til? Først vil prosessen analyseres i forhold til et hierarkisk og et forhandlende perspektiv. Deretter brukes et instrumentelt perspektiv for å undersøke organisasjonstenkningen til de ulike aktørene. På samme måte analyseres deretter prosessen i forhold til et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv, før organisasjonstenkningen undersøkes i forhold til et institusjonelt perspektiv.

4.2 Instrumentelle forklaringer

4.2.1 Hierarkisk bestemt deltakelse

Formell deltakelse

Innenfor et instrumentelt hierarkisk perspektiv vil man forvente at den formelle beslutningsstrukturen i stor grad er avgjørende for det faktiske deltakelsesmønsteret. Formelle deltakelsesrettigheter preger deltakelsesmønsteret i alle de tre fasene i NAV-prosessen. Det faktiske deltakermønsteret følger i stor grad den formelle beslutningsstrukturen. Fra Stortinget påla regjeringen å utrede en ny organisasjonsløsning til det samme Stortinget vedtok regjeringens forslag, har prosessens deltakere stort sett vært aktører med formelle deltakelsesrettigheter.

Deltakerne i den første utredningsfasen fikk i stor grad formelle deltakelsesrettigheter tildelt, enten som medlem av Rattsø-utvalget eller referansegruppen. Deltakelse i prosessens andre fase ble dermed i stor grad bestemt av regjeringen. Selv om det var opp til Rattsø-utvalget å konkret bestemme hvordan de skulle involvere referansegruppen i prosessen, var føringene for at gruppen skulle involveres veldig klare. Empirien viser også ganske tydelig at det faktiske deltakelsesmønsteret i stor grad har fulgt den formelle beslutningsstrukturen. Selv om det ved et par anledninger har forekommet at eksterne aktører har holdt foredrag om utvalgte temaer for utvalget, endrer ikke på hovedinntrykket om at det faktiske deltakelsesmønsteret har vært preget av den formelle beslutningsstrukturen.

Andre utredningsfase bestod hovedsaklig av deltakere fra departementet. Deltakelse i denne fasen kan anses som å være mer åpen, fordi alle ansatte i departementet i utgangspunktet er en del av den formelle beslutningsstrukturen. Det at det ble opprettet en prosjektgruppe som fikk ansvaret for å arbeide med stortingsproposisjonen tyder derimot på at formelle deltakelsesrettigheter også her i stor grad har vært avgjørende for deltakelse. Selv om representanter for de tre ansvarlige etatene har vært inne som aktører i prosessen undergraver ikke inntrykket av at de formelle deltakelsesrettighetene har vært viktige også i arbeidet med stortingsproposisjonen.

Selv om det i de to utredningsfasene tilsynelatende er den formelle beslutningsstrukturen som er viktig, tyder noe av empirien på at også deltakelse av mer uformell

art har gjort seg gjeldende. Dette gjelder også deltakelse i forkant av behandlingen av stortingsproposisjonen i sosialkomiteen og på Stortinget. Disse momentene vil bli drøftet nærmere under kapittel 4.2.2.

Oppsummert kan man si at deltakelsesmønsteret i stor grad er hierarkisk og formelt bestemt. Den parlamentariske styringskjeden gir en regjering som utgår fra et Storting som igjen er valgt av befolkningen. Regjeringen ved sosialministeren har så opprettet et eksternt utvalg og en intern prosjektgruppe som skulle utrede forslag til ny organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er den politiske ledelsen som i stor grad har avgjort beslutningsstrukturen, og dermed også deltakelsesmønsteret. Stortinget som øverste ledelse gav regjeringen i oppdrag å utrede. Regjeringen ble dermed instruert fra sin ledelse. Videre ble både Rattsø-utvalget, referansegruppen og prosjektgruppen opprettet av regjeringen ved sosialministeren.

Åpen aksesstruktur

Da Stortinget sendte stortingsmeldingen om SATS tilbake til regjeringen, var det med en beskjed om at regjeringen skulle utrede ulike modeller for én felles velferdsetat. I selve vedtaket definerer dermed Stortinget hva som er løsningen på kasteballproblemet. Stortinget ber så regjeringen om å utrede løsninger basert på at Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten blir slått sammen til én etat. Med tanke på at Regjeringen fikk mye kritikk for ikke å ha fulgt Stortingets mandat i arbeidet med SATS, må man kunne si at denne instruksjonen er forholdsvis klar. En representant fra opposisjonen på Stortinget påpekte også at vedtaket var en klar beskjed til Regjeringen om hvilke organisasjonsløsninger som skulle vurderes. Stortinget, som den øverste politiske ledelsen, definerer i initiativfasen både problemet og løsningen. Derimot ble ikke disse definisjonene lagt til grunn for prosessen når den går over i første utredningsfase. Når departementet utformer Rattsø-utvalgets mandat blir kasteballproblematikken bare definert som en av tre utfordringer som skal løses med en organisasjonsreform. I tillegg kommer målet om flere personer i arbeid og en mer effektiv forvaltning. Disse målene sidestilles med målet om økt brukerretting. Selv om det fra opposisjonen ikke ble uttrykt uenighet med verken arbeidsretting eller effektivisering, ble det fastholdt at hovedproblemet med forvaltningen var mangel på koordinering mellom de ulike etatene.

Rattsø-utvalgets mandat definerte de substansielle formålene med en reform, samt hvilke hensyn utvalget skulle legge vekt på i sitt arbeid. De føringene som gis er imidlertid veldig uklare. Selv om målene foreligger, åpner de prosessuelle føringene for at utvalget i stor grad selv kan definere problemer og løsninger. For det første gir ikke regjeringen uttrykk for et eller flere spesifikke problem som skal løses ved en reform. Selv om målene som blir gitt kan sies å være uttrykk for problemer med dagens organisering (for mange personer på trygd, for lite brukerretting og lav effektivitet), er de såpass generelle at de åpner for vide tolkninger om årsaken til problemet. Utvalget ble også gitt en stor grad av frihet til selv å vurdere hvilke løsninger som best kunne ivareta formålene. Selv om det i mandatet eksplisitt påpekes at bestemte løsninger skal vurderes, åpnes det også for at utvalget kan utrede andre organisasjonsløsninger. De formelle føringene eksisterer, men blir bare utformet som minimumskrav til løsninger. Utover å vurdere disse løsningene står utvalget fritt til å utrede andre mulige løsninger. Det at Rattsø-utvalget skulle fungere som et fritt og selvstendig utvalg som selv skulle vurdere ulike løsninger basert på faglig ekspertise, var et viktig poeng ved å opprette et slikt utvalg. Dette tyder på at aksessstrukturen i første utredningsfase er preget av lav grad av formell hierarkisk kontroll.

Et moment som moderer en slik oppfattelse er organiseringen av SATS-sekretariatet som sekretariat for Rattsø-utvalget. Selv om utvalget har fungert som et uavhengig organ har sekretariatet hatt en sentral rolle i denne fasen. I arbeidet med SATS-reformen opparbeidet sekretariatet mye kunnskap om arbeids- og velferdsforvaltningen som også ble utgangspunktet for det videre arbeidet i Rattsø-utvalget. Sekretariatet har vært delaktige både i å utarbeide drøftingsnotater til utvalgsmøtene og i skrivingen av NOU 2004: 13. Dermed har sekretariatet vært med både på å definere problemer og utarbeide den endelige utredningsrapporten. Slik kan man si at det har foregått en viss grad av hierarkisk kontroll av aksessmønsteret både gjennom sekretariatets rolle før og under den første utredningsfasen.

Når regjeringen satte i gang sin utredning av en reform utarbeidet de fire krav til en ny reform. Selv om de tre formålene som ble gitt i mandatet til Rattsø-utvalget var de samme som regjeringen la til grunn for sin utredning, stilte regjeringen andre krav enn utvalget. At regjeringen ønsket en annen løsning kom frem allerede ved

overleveringen av Rattsø-utvalgets utredning til statsråden, hvor statsråden påpekte at regjeringen var mer opptatt av brukerperspektivet enn utvalget har vært. Det at regjeringen nå ga inntrykk av at de ønsket å legge mer vekt på brukerreting kan bety to ting. For det første kan det være et resultat av at regjeringen hadde endret sine målsettinger med reformen, at de så brukerretingen som enn viktigere målsetting enn de hadde gjort i SATS-prosessen. For det andre kan utspillet sees på som en del av et politisk spill, hvor regjeringen i større grad ønsket å nærme seg opposisjonen på Stortinget. Disse momentene diskuteres senere i kapittelet.

4.2.2 Forhandlinger og kompromiss

Politisk deltakelse

Innenfor et forhandlingsperspektiv vil man i en prosess som NAV forvente at det er politiske aspekter som er avgjørende for utfallet. Man vil forvente en åpnere beslutningsstruktur, basert på makt og interesser. Slik vil beslutningsstrukturen i både regjering og Storting være et resultat av interessehevding og forhandling mellom ulike partier. Om en slik tolkning av NAV-prosessen er fruktbar er mer tvilsom. NAV-reformen er bare en av utallige beslutningsmuligheter i løpet av en stortingsperiode.

Et moment som kan gi grunnlag for å si at deltakelsesmønsteret til en viss grad er bestemt av politiske interesser er endringen av departementsstrukturen og utnevnelsen av ny arbeids- og sosialminister i juni 2004. Den forrige sosialministeren hadde møtt skarp kritikk fra en samlet opposisjon på stortinget under behandlingen av SATS-meldingen. En representant fra opposisjonen ga uttrykk for den nye statsråden i mye større grad var villig til å lytte til opposisjonens synspunkter. Dette kan tyde på at regjeringen ønsket en ny start i forholdet mellom dem og opposisjonen når NAV-reformen skulle utredes og vedtas.

Et annet poeng som støtter opp under påstanden om at deltakelse i prosessen til en viss grad har vært politisk bestemt, er ulike interesseorganisasjoners deltakelse. Opposisjonen synes å ha hatt mye kontakt med interesseorganisasjoner både for brukere og ansatte som ville bli berørt av reformen. Det at de store interesseorganisasjonene ikke var veldig fremtredende gjennom deres formelle

deltakelse i referansegruppen, kan gi også støtte til at de har mer innflytelse gjennom de mer uformelle politiske kanalene.

Når det gjelder deltakelsesmønsteret på de arenaene som i mindre grad betraktes som politiske arenaer, Rattsø-utvalget og prosjektgruppen i departementet, er det vanskeligere å si noe om forklaringskraften til et forhandlingsperspektiv. Det som imidlertid tilsier at perspektivet ikke kan forklare deltakelsesmønsteret, er at deltakelsesmønsteret i stor grad gjenspeiler den formelle beslutningsstrukturen. I et forhandlingsperspektiv forventes det en mer åpen struktur, hvor makt og interesser avgjør faktisk deltakelse. Det finnes ikke noe empirisk belegg for å si at så har vært tilfellet i Rattsø-utvalget eller prosjektgruppen.

Ulike interesser

Som påpekt ovenfor, synes ikke aksesstrukturen i like stor grad som beslutningsstrukturen å være formelt definert og i mindre grad å være avgjørende for det faktiske aksessmønsteret. Det skulle tilsi at det i større grad fantes muligheter for de ulike aktørene til å hevde interesser gjennom å definere problemer og løsninger knyttet til de ulike beslutningsmulighetene. Slike muligheter kan forklare hvorfor Stortinget vedtar utredning av énetatsmodeller, mens regjeringen foreslår en toetatsmodell hvor de statlige etatene slås sammen og sosialtjenesten beholdes som en selvstendig instans under kommunalt ansvar. Det at Stortinget vedtar regjeringens forslag kan sies å være et kompromiss, både med hensyn til SATS og anbefalingen fra Rattsø-utvalget. I begge de to sistnevnte løsningsforslagene foreslås et statlig ansvar fordelt på to etater. Det at Stortinget godtar en løsning som ligger mellom disse forslagene og en fullstendig sammenslåing, kan dermed forklares med et forhandlende perspektiv som et kompromiss.

Storting og regjering kan ses som to aktører med ulike interesser. Stortinget ønsker en sammenslått forvaltning, mens regjeringen i større grad legger vekt på en forvaltning som er best mulig i stand til å ivareta de tre målene som er satt for reorganiseringen. Rattsø-utvalgets anbefaling blir moderert av regjeringen som en del av en maktkamp med Stortinget. Slik vil Rattsø-utvalgets forslag, som et forslag fra en uavhengig gruppe av faglige eksperter, kunne bidra til å gi støtte til regjeringens ønske om en fortsatt spesialisert forvaltning. Likevel vil man kunne anta at dersom

regjeringen hadde foreslått Rattsø-utvalget sitt løsningsforslag, så ville sannsynligvis opposisjonen på Stortinget nok en gang stemt imot et reformforslag for arbeids- og velferdsforvaltningen, og regjeringen måtte ha gått en ny runde med utredning. Når regjeringen derimot foreslår en mellomting av det Stortinget ønsket og det Rattsø-utvalget foreslår, kan det tolkes som et trekk i en forhandlingsprosess med Stortinget.

Det som er vanskeligere å forklare med et forhandlingsperspektiv, er at Rattsø-utvalget foreslår en fortsatt tredeling av forvaltningen. For det første kan man ikke intuitivt fastlå at utvalget har andre interesser i reformen enn regjeringen. Snarere tvert i mot tar begge utgangspunkt i de samme målene for en reform. For det andre ville man med dette perspektivet kunne forventet at regjeringen i større grad brukte sin maktposisjon overfor Rattsø-utvalget til å styre utvalgets arbeid. Man ville kunne forvente at regjeringen i større grad gav uttrykk for sine interesser, enten ved en snevrere utforming av mandatet eller ved økt styring av aksessmønsteret i selve utredningsarbeidet. Dermed vil man med et forhandlingsperspektiv vanskelig kunne forklare den åpne aksessstrukturen og Rattsø-utvalgets løsningsforslag.

Av intervjuene kommer det frem at det også har vært til dels sterke interessemotsetninger innad i både regjeringen og opposisjonen. Det kan se ut som det i stor grad har forekommet forhandlinger og kompromiss mellom ulike interesser på tvers av de partipolitiske skillelinjene. Fra opposisjonen kommer det frem at det var sterke interesser mot en statliggjøring av kommunale virkemidler overfor brukere av sosialtjenesten, mens det også i regjeringen ble uttrykt bekymring for at kommunene skulle miste noe av sin rolle i utøvelse av sosialpolitikken.

4.2.3 Instrumentell organisasjonstenkning?

Selv om et instrumentelt perspektiv ikke kan forklare aksessmønsteret i NAV-prosessen som helhet, kan det delvis forklare organisasjonstenkningen til de ulike aktørene. Stortinget definerte problemet, ved den tredelte organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen, til å være for lav grad samhandling mellom de tre etatene. Løsningen er en sammenslåing av de tre etatene, altså en endring av den formelle organisasjonsstrukturen. I forhold til et instrumentelt perspektiv vil man kunne si at denne tankegangen er rasjonell og tuftet på en tanke om at forvaltningen er et

virkemiddel for å løse problemer. For lite samhandling mellom organisasjoner på samme hierarkiske nivå kan løses ved en horisontal despesialisering. Koblingen mellom problem og løsning kan sies å være rasjonell, samtidig som løsningen på problemet følger en instrumentell tankegang. Når det gjelder definering av problemet er det imidlertid mer uklart i hvilken grad Stortinget handler instrumentelt. Det vil si at det er noe uklart hva Stortinget mener skal være prinsippet for organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Når Stortinget går inn for å samle hele forvaltningen i én etat med hensyn til brukerne som blir kasteballer, er ikke dette i samsvar med instrumentelle spesialiseringsprinsipp. Et prinsipp om å organisere forvaltningen etter brukere eller klienter krever en noenlunde homogen brukergruppe. Når vi vet at omtrent halvparten av den norske befolkning er brukere av tjenester levert av arbeids- og velferdsforvaltningen, kan man ikke si at vi har med en homogen brukergruppe å gjøre. I tillegg synes ikke Stortinget å ha noen klar oppfatning av omfanget av kasteballbrukere. Slik blir løsningen, despesialisering av forvaltningen, fremsatt før problemet er kartlagt. Det å definere løsningen før problemet er fastslått, kan neppe sies å være i overensstemmelse med en instrumentell organisasjonstenkning.

I Rattsø-utvalget synes en instrumentell organisasjonstenkning i større grad å være tilstede. Utvalget starter med å definere to hovedformål med arbeids- og velferdsforvaltningen. Utvalgets forslag til organisasjonsmodell innebærer et prinsipp for horisontal spesialisering som i første instans er basert på formål. Siden utvalget kom frem til to hovedformål i arbeids- og velferdsforvaltningen, foreslår også utvalget en statlig forvaltning med utgangspunkt i to organisasjoner som skal ivareta hvert sitt hovedmål. Utvalget finner så at sosialtjenestens formål til en viss grad overlapper med den statlige forvaltningens to hovedformål. Når utvalget velger å ikke innlemme kommunenes sosialtjeneste i de to etatene, begrunner de dette med tilknytning til andre oppgaver som ivaretas av kommunene. Utvalget argumenterer for at en fortsatt kommunal sosialtjeneste vil være den beste løsningen fordi sosialtjenestens oppgaver i stor grad er knyttet til andre kommunale oppgaver. Selv om sosialtjenesten har et delvis sammenfallende formål med de to statlige etatene tilsier kunnskap om lokale forhold og hensyn til lokaldemokratiet en fortsatt kommunal organisering. Slik kan man si at forslaget til organisasjonsløsning innebærer en spesialisering hvor der første

prinsippet er et formålsprinsipp, mens det andre prinsippet er et geografisk spesialiseringsprinsipp.

For å undersøke behovet for en mer koordinert arbeids- og velferdsforvaltning gjør Rattsø-utvalget en analyse av omfanget av det som av Stortinget blir omtalt som kasteballbrukere. Utvalget kommer frem til at problemet er mindre enn det som det ble gitt uttrykk for i initiativfasen. Likevel finner utvalget et behov for koordinering og foreslår at det opprettes to nye statlige etater hvor ansvarsforholdet i forhold til Aetat og trygdeetaten endres. Utvalget argumenterer med at endringene vil føre at koordineringsbehovet mellom de to hovedformålene i større grad blir ivarettatt. Endringene vil også føre til at arbeidsprosessene i to nye etatene blir mer rendyrket enn de har vært i Aetat og trygdeetaten. Rattsø-utvalget foreslår en etat som skal ta seg av rettighetsorienterte oppgaver, hvor arbeidet hovedsakelig vil bestå av juridisk saksbehandling. I den andre etaten ser utvalget for seg at de arbeidsrettede oppgavene plasseres. Dermed vil utvalget, i tillegg til en formålsspesialisering, spesialisere forvaltningen på grunnlag av hvilke arbeidsoppgaver, eller prosesser, som skal utføres. En slik organisasjonsløsning kan sies å i høy grad overensstemme med det instrumentelle perspektivet. Løsningen grunner på en diskusjon av hvilke oppgaver som skal ivaretas og forvaltningen utformes deretter.

Rattsø-utvalgets forslag til førstelinjetjeneste er også preget av høy grad av instrumentell tankegang. Utvalgets forslag legger opp til en førstelinjetjeneste som ivaretar jobbetatens behov for brukertjenester. Det vil si at jobbetaten får ansvar for å utforme en førstelinjetjeneste lokalt i kommunene. Denne tjenesten blir dermed plassert på det laveste hierarkiske nivået innad i jobbetaten. Utvalget åpner også for at de to andre etatene kan ivareta sine førstelinjetjenestebehov i samarbeid med jobbetaten. Dermed legger den formelle strukturen til rette for klare ansvarsforhold mellom etatene. Førstelinjetjenesten er formelt underlagt jobbetaten og dermed jobbetatens ansvar.

Departementets forslag til organisasjonsløsning kan også sies å følge en instrumentell tankegang. I motsetning til Rattsø-utvalget ser departementet i høyere grad et felles formål i arbeids- og velferdsforvaltningen. Departementet argumenterer derfor for en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten med en forvaltning som tar

utgangspunkt i formål som øverste prinsipp. Med utgangspunkt i at de to statlige etatene i dagens forvaltning har det samme formålet, vil en sammenslåing kunne gi en økt formålseffektivitet. Videre argumenterer departementet på samme måte som Rattsø-utvalget med å beholde ansvaret for sosialtjenesten i kommunene. Det vil si at sosialtjenesten organiseres med utgangspunkt i et geografisk prinsipp.

Det at departementet foreslår for en sammenslåing av de to statlige etatene med argumenter om helhetlig forvaltning og brukerperspektiv kan problematiseres med utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv. Når statsråden påpeker at departementet, i større grad enn det Rattsø-utvalget hadde gjort, legger vekt på en mer brukerrettet forvaltning, kan de sies å gjøre noe av det samme feilgrepet som ble gjort i initiativfasen. Departementet kan kritiseres for å overvurdere omfanget av felles brukere av Aetat og trygdeetatens tjenester. Når bare et mindretall av de to statlige etatenes brukere har behov for tjenester fra begge etatene, vil man ikke nødvendigvis oppnå økt brukerretting ved en despesialisering av forvaltningen.

I forhold til førstelinjetjenesten går departementet inn for en løsning med delt ansvar mellom den nye etaten og den enkelte kommune. Statens og kommunens tjenester skal samlokaliseres, men ikke sammenslås. Dette innebærer at man får en førstelinjetjeneste som skal tilby brukeren alle tjenester som omfattes av arbeids- og velferdsforvaltningen, samtidig som det er ulike organisasjoner som er ansvarlige for hver sine tjenester. I forhold til et instrumentelt perspektiv som vektlegger den formelle strukturen, er en slik løsning ikke å foretrekke. Innenfor et instrumentelt perspektiv skal den formelle strukturen legge til rette for en klar oppgavefordeling og klare ansvarsforhold. Man vil, med et instrumentelt utgangspunkt, kunne anta at den løsningen departementet går inn for ikke vil føre til at denne førstelinjetjenesten fremsår som en enhetlig forvaltning i møte med brukeren. En ting som moderer denne forventingen er samlokaliseringen av de to etatene. Fysisk samlokalisering vil kunne øke samordningen mellom to organisasjoner, og dermed føre til økt koordinering mellom statlige og kommunale tjenester.

4.3 Institusjonelle forklaringer

4.3.1 Normer for deltakelse og rutineløsninger

Uformell deltakelse

Selv om deltakelsesmønsteret i stor grad er bestemt av formell struktur og hierarki, finnes det noen momenter som peker i retning av at også uformelle normer har hatt en innvirkning på deltakelse. Det kan i tillegg også hevdes at måten beslutningsstrukturen er bestemt på, er i overensstemmelse med normer for organisering av beslutningsstrukturer. Fra departementet ble det uttrykt at måten NAV-prosessen ble organisert på er vanlig praksis i slike saker. Det å opprette et ekspertutvalg for å foreta en utredning, som deretter sendes på høring hos interesseorganisasjoner og berørte parter, for til slutt å bli gjenstand for departementsforvaltningens behandling, følger normene for saksforberedelse i departementet. Selv om deltakelsesmønsteret må sies å i stor grad gjenspeile beslutningsstrukturen, så kan uformelle normer for forvaltningsarbeid i departementet belyse hvorfor beslutningsstrukturen ble som den ble.

I tillegg synes det til en viss grad å ha forekommet uformell deltakelse i prosessen. Rattsø-utvalget har invitert aktører uten formelle deltakelsesrettigheter til å holde foredrag om aktuelle tema. Dette har likevel ikke blitt brukt i så stor grad at man kan slutte at det har vært et kjennetegn for deltakelse i prosessen. Ellers synes det som om uformell deltakelse stort sett har forekommet etter at Rattsø-utvalget avleverte sin utredning, nemlig når arbeidet i departementet starter. Dette kan som påpekt overfor tolkes som om deltakelse er bestemt av makt og interesser i et politisk spill om NAV-reformen. Det finnes imidlertid også noen momenter som gjør at den uformelle deltakelsen kan tolkes som et kulturelt aspekt ved politiske beslutningsprosesser.

For det første kan interesseorganisasjonenes rolle, i tillegg til å anses som en interessepart med makt inn i det politiske systemet, også oppfattes som en aktør hvis deltakelse bestemmes av normer for hva som er passende. Selv om aktuelle interesseorganisasjoner har hatt formelle deltakelsesrettigheter i referansegruppen og gjennom høringer, virker det som om i hvert fall de store interesseorganisasjonene i tillegg har deltatt i prosessen gjennom andre og mer uformelle arenaer. Videre kan det se ut som

om disse organisasjonene har ansett de uformelle arenaene som viktigere enn den formelle, og at de i større grad har fått gjennomslag for sine synspunkter gjennom uformell deltakelse. I et korporativt politisk system som det norske kan sies å være, er det ikke bare passende, men også vanlig, at organisasjoner som representerer de ansatte og brukerne blir involvert i en beslutningsprosess hvor utfallet angår dem. Det at denne kontakten foregår på uformelle arenaer er ikke uvanlig og heller ikke ansett som upassende.

Et annet momentet, som også ble beskrevet under avsnittet om ulike interesser ovenfor, omfatter kontakten mellom regjeringspartiene og opposisjonen. Det at de ulike partiene forhandler kan tolkes som interessemotsetninger og maktkamp, men det kan også si noe om normer for politisk enighet. NAV-reformen er den største reformen som noensinne er forsøkt gjennomført i norsk forvaltningssammenheng. En ting som kom frem under et av intervjuene var at man derfor ønsket en bredest mulig politisk oppslutning rundt et vedtak. Bred politisk enighet har ofte vært ansett som viktig i andre viktige politiske spørsmål for å hindre at en politisk opposisjon undergraver reformen. En norm om politisk enighet kan sies å ha gjort seg gjeldende i NAV-prosessen.

Åpen aksessstruktur gir ulik definering

Aksessmønsteret kan, som påpekt ovenfor, ikke sies å ha vært preget av formell struktur og hierarki. Selv om Stortinget gir regjeringen et klart mandat, blir det ikke overholdt av regjeringen. Videre er mandatet som blir gitt til Rattsø-utvalget så åpent, at det ikke legger særlige begrensninger med hensyn til hvilke løsningsmodeller som kan vurderes. Når aksessmønsteret ikke blir begrenset av formell struktur, åpner det for at uformelle strukturer kan spille en større rolle. I tilfellet NAV åpner dette for at problemer og løsninger blir definert ulikt av de tre hovedaktørene i prosessen. Dette kan igjen forklare hvorfor de tre hovedaktørene har ulike oppfatninger om hvordan arbeids- og velferdsforvaltningen bør organiseres.

Når Stortinget definerer problemet til å omfatte brukere som kasteballer og løsningen til å være en fullstendig sammenslåing av de tre etatene, er ikke dette i tråd med forventningene til den rasjonelle analysen i et instrumentelt perspektiv. Derimot kan oppfatningen av at løsningen er en sammenslåing forklares ut fra et kulturelt

perspektiv. Når Stortinget ser for seg en reorganisering som løsningen på problemet, kan dette forklares med utgangspunkt i hva som er en passende løsning på koordineringsproblemer. Problemet med brukere som blir kasterbatter mellom etatene kan løses med økt samarbeid mellom de aktuelle etatene. Ved å slå sammen etatene kan man få til et økt samarbeid. I stedet for å gjøre en analyse av hvilke oppgaver arbeids- og velferdsforvaltningen skal løse, definerer Stortinget en løsning som kan sies å være basert på en oppfatning av hvordan samordningsproblemer kan løses og tidligere har blitt løst.

Den åpne aksesstrukturen i forhold til arbeidet i Rattsø-utvalget kan sies å følge normer og rutiner for hvordan eksterne utredningsutvalg skal organiseres. Dette ble av en departementsansatt påpekt som en helt vanlig måte å tildele mandat på. Det at aksesstrukturen var så åpen gjorde at også Rattsø-utvalget i stor grad selv måtte definere problemer og løsninger. Selv om formålene med reformen blir beskrevet i mandatet, er formuleringene til tider uklare. Det kan da ha vært naturlig å ta utgangspunkt i hvordan dette har blitt gjort før eller andre normer for hvordan dette skal gjøres. Det at Rattsø-utvalget i stor grad vurderer de samme problemer og løsninger som ble omtalt i SATS-meldingen tyder på at tidligere aksessmønstre kan ha påvirket utvalgets definering. Når i tillegg løsningsforslaget som Rattsø-utvalget fremmer ikke er veldig ulikt det SATS-meldingen foreslår øker forklaringskraften til et kulturelt perspektiv.

Den åpne aksesstrukturen kan sies å ha vært avgjørende for at de ulike hovedaktørene kommer frem til ulike løsningsforslag for organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Med en strammere hierarkisk styring av aksessmønsteret ville de ulike hovedaktørene sannsynligvis hatt likere løsningsforslag for organiseringen. Det at aksesstrukturen var så åpen kan, som det ble påpekt overfor, skyldes ulike kulturelle momenter innad i departementet. Det kan imidlertid også komme av institusjonelle normer og verdier som eksisterer i omgivelsene.

4.3.2 Omgivelser og myter

Legitim beslutningsstruktur

Med et omgivelsesperspektiv ville man kunne forventet at normer i omgivelsene preget hvilke aktører som var en del av beslutningsstrukturen i NAV-prosessen. Man vil anta at beslutningsstrukturen er i overensstemmelse med det som forventes av omgivelsene, og at dette igjen vil gi prosessen økt legitimitet. Det er i hver fall to momenter som tyder på at regjeringen har forsøkt å øke prosessens legitimitet ved å invitere aktører som oppfattes som viktige, til å delta i prosessen. For det første oppretter regjeringen et eksternt utvalg bestående av fagpersoner. Dette kan sies å øke prosessens legitimitet ved at man viser at man tar hensyn til faglige vurderinger. Under behandlingen av SATS-meldingen ga flertallet på Stortinget uttrykk for at reformen ikke var grundig nok utredet. Stortingsflertallet savnet en grundigere utredning av hvordan man kunne etablere én etat, om etaten skulle være statlig eller kommunal, samt at erfaringer fra ulike forsøksprosjekter som hadde blitt gjennomført i de tre etatene skulle inkluderes. Det at regjeringen deretter setter ned en ekspertgruppe til å foreta en ny og grundigere utredning vil være et svar på kritikken fra Stortinget og et forsøk på å legitimere beslutningsprosessen.

Også opprettelsen av referansegruppen kan sies å være med på å øke prosessens legitimitet. Under behandlingen av SATS-meldingen fikk regjeringen kritikk fra opposisjonen for ikke i tilstrekkelig grad å ha involvert brukerorganisasjoner og representanter for de ansatte. Det å involvere disse berørte partene vil dermed kunne sies å øke prosessens legitimitet overfor opposisjonen på Stortinget. I tillegg vil man også kunne forvente at en beslutningsstruktur som involverer representanter for brukere og ansatte gir prosessen økt legitimitet også overfor disse gruppene. Det at disse gruppene også får anledning til å uttrykke sine synspunkter vil potensielt gjøre det lettere for disse gruppene å akseptere en endelig beslutning. Det finnes likevel et par momenter som moderer inntrykket av at referansegruppen var et forsøk på å legitimere beslutningsprosessen.

For det første ga et medlem av Rattsø-utvalget uttrykk for at noen av representantene fra brukerorganisasjonene var sure for at de ikke fikk være med som regulære medlemmer av Rattsø-utvalget. Dersom dette var tilfellet for et tilstrekkelig

antall av medlemmene i referansegruppen, ville man kunne betvile om den i det hele tatt bidro til en legitimering av prosessen. Et annet moment er, som allerede nevnt, at de store interesseorganisasjonene i større grad forsøkte å påvirke prosessen gjennom andre, mer uformelle kanaler. Dersom dette er et resultat av at organisasjonene hadde en oppfatning av at de ikke fikk gjennomslag for sine synspunkter i møter med utvalget, kan dette også bidra til at legitimiteten svekkes. Det kan likevel synes som om de store interesseorganisasjonene har vært klar over at de hadde andre muligheter å påvirke prosessen på, og dermed ikke hadde et stort behov for å få gjennomslag i den første utredningsfasen.

Det viktige momentet i forhold til referansegruppen og legitimitet, er ikke hvorvidt de ulike representantene i gruppen har påvirket utfallet eller ei, men at det kan sies at de i hvert fall har hatt muligheten til å påvirke utfallet. Slik kan eventuell kritikk fra disse gruppene i etterkant møtes med et argument om at de faktisk var involvert i beslutningsprosessen og hadde derigjennom mulighet til å påvirke utfallet. Dermed vil man kunne si at opprettelsen av referansegruppen bidrar til å øke beslutningsprosessens legitimitet i omgivelsene.

Problemer og løsninger som institusjonaliserte myter

Det at Stortinget definerer problemet med kasteballbrukere kan sies å ha visse innslag av å være en myte. Ikke i den forstand at problemet ikke er reelt, men at det til en viss grad er overdrevet. Når mange nok har inntrykk av at problemet er større enn det er, kan det skapes en myte om at problemet faktisk er større enn det er. Når det gjelder løsningen Stortinget går inn for bryter denne mot normer for offentlig organisering som har vært utbredt de senere år. Normen, som gjerne beskrives som en del av NPM, har vært økt spesialisering med vekt på autonomi for den enkelte forvaltningsinstitusjon. Når Stortinget foreslår en full sammenslåing av de tre etatene bryter det med andre ord mot normer om spesialisering av offentlig forvaltning.

De tre målsettingene som regjeringen og Rattsø-utvalget tar utgangspunkt i kan også sies å ha preg av å være myter. Særlig gjelder dette målene om økt brukerretting og effektivisering. Dette har vært noen av de mer sentrale elementene innenfor en NPM-tankegang som har vært toneangivende for organisering av offentlig forvaltning de siste 20 årene. Når disse målsetningene står opplistet uten en videre utdypning, kan

de også sies å ha innslag av å være rene retoriske grep for å øke legitimiteten i beslutningsprosessen. I tillegg kan det påstås at når disse målene konkretiseres, så utelukker de hverandre. Økt brukerretting betyr mer fokus på brukeren og mer hensyn til brukerens ønsker. Det vil igjen tilsi at saksbehandlere må bruke mer tid på møte med brukeren og kan dermed møte færre brukere. Dermed kan man si at det å øke kvaliteten i tjenesteytingen (brukerretting) gjør det vanskelig å samtidig øke produksjonen av tjenester (effektivitet).

Også den organisasjonsmodellen som regjeringen foreslår og Stortinget vedtar kan sies å til en viss grad være mytepreget. Når problemet med kasteballbrukere har blitt så stort som det har blitt, delvis på grunn av at de har blitt skapt en myte om problemets størrelse, vil det være vanskelig å komme frem til en løsning som ikke veldig tydelig forsøker å løse dette problemet. Når det i tillegg har blitt skapt forventninger om en full sammenslåing av etatene i arbeids- og velferdsforvaltningen, vil det å komme tilbake med en reform som innebærer en fortsatt tredelt forvaltning kunne bli problematisk. Det som kan sies å være mytepreget i den endelige løsningen er at det har blitt skapt en myte om at det nå skal bli én etat for hele arbeids- og velferdsforvaltningen. I flere store aviser har det i etterkant av reformvedtaket blitt skrevet at NAV-reformen innebærer en sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten⁷. Når tilfellet er at man bare har en delvis sammenslåing, kan det sies å ha blitt skapt en myte om at reformen innebærer en full sammenslåing.

4.3.3 Institusjonell organisasjonstenkning?

De empiriske funnene viser at graden av instrumentell organisasjonstenkning varierer i de ulike deltakerforaene. Dette tilsier at institusjonell teori om organisasjoner kan være med på å belyse organisasjonstenkningen i NAV-prosessen. En institusjonell organisasjonstankegang vil innebære at de tre etatene anses for å være institusjoner hvor uformelle strukturer er viktige for beslutningsatferd. Man vil forvente at det diskuteres ulike måter å samordne de ulike institusjonenes organisasjonskultur slik at

⁷ Det siste eksempelet er en pressemelding fra NTB 15.05.06, hvorpå bl.a. VG og Dagsavisen henviser til den nye statlige etaten som skal erstatte Aetat, Trygdekontoret og sosialkontoret (Andreassen 2006; VG 2006). Også Dagbladet har tidligere omtalt den nye etaten som en samling av de tre tidligere etatene (Dagbladet 2006).

en sammenslåing og en samlokalisering fører til en reell endring i retning av en mer helhetlig beslutningsatferd.

Selv om man kan si at organisasjonstenkningen i Rattsø-utvalget i stor grad var av instrumentell karakter, kan man ikke utelukke at utvalget også har tatt høyde for institusjonelle normer og verdier. Det at utvalget går inn for en reform med forholdsvis moderate endringer av forvaltningen, er i overensstemmelsen med institusjonell teoris påstand om at store endringer er vanskelige å gjennomføre. Likevel begrunner utvalget de moderate endringer med etatenes ulike formål. Selv om man kan si at moderate endringer er i tråd med institusjonell teori, er ikke dette nok til å slå fast at Rattsø-utvalgets organisasjonstenkning er preget av et institusjonelt perspektiv.

Likevel kom det frem under intervjuene med representanter fra utvalget at de oppfattet de ulike organisasjonskulturene som viktige. Det ble blant annet påpekt at det å slå sammen Aetat og trygdeetaten kunne bli problematisk i forhold til organisasjonskulturen. Det at utvalget oppfatter at de to etatene har ulik organisasjonskultur, og at en sammenslåing av dem vil kunne føre til at den ene kulturen dominerer den andre eller at de to kulturene lever side om side, tyder på at Rattsø-utvalget anser de to etatene for å være noe mer enn bare instrumenter for den politiske ledelsen.

I forhold til regjeringens reformforslag finnes det et par interessante argumenter som tyder på at organisasjonstenkningen har vært preget av en oppfatning av de tre etatene som institusjoner med ulik organisasjonskultur. Når regjeringen går inn for en sammenslåing av de to statlige etatene argumenterer de i hovedsak med etatenes overlappende formål. Likevel synes regjeringen å legge stor vekt på at de tre etatene også er institusjoner og at de formelle strukturendringene må suppleres med tiltak som skal fremme en felles kultur mellom etatene. Regjeringen synes med andre ord å være av noenlunde samme oppfatning som Rattsø-utvalget, om at etatenes ulike organisasjonskultur kan være et problem for å få til en reell sammenslåing. Når førstelinjetjenesten blir et samarbeid mellom to etater ønsker regjeringen å få til en mer helhetlig forvaltning ved å sørge for å skape felles mål og målforståelse, felles ansvar og tett samarbeid. Slik kan det se ut til at regjeringen bruker organisasjonskulturen både for å supplere og erstatte den formelle organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. De skal supplere formelle organisasjonsendringer når det

gjelder sammenslåingen av Aetat og trygdeetaten, og erstatte manglende formelle endringer i førstelinjetjenesten.

Også på Stortinget er organisasjonstenkningen til en viss grad i overensstemmelse med institusjonell teori. I de to tilleggsvedtakene påpekes viktigheten av samlet kompetanseutvikling for å bygge opp en felles kultur i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det påpekes at reformen innebærer en sammenslåing av to store etater med delvis ulik kultur og målsettinger. For at sammenslåingen skal bli reell ønsker Stortinget at det settes av betydelige ressurser til felles kompetanseheving og kulturbygging. Når Stortinget behandlet SATS-meldingen ble det imidlertid ikke påpekt at en organisasjonsløsning måtte ta hensyn til at man i arbeids- og velferdsforvaltningen stod overfor tre ulike organisasjonskulturer. Det at dette først blir viktig etter at både Rattsø-utvalget og regjeringen har avlevert sine utredninger og påpekt at man står overfor tre ulike institusjoner, tyder på at det ikke har vært av sentral betydning for organisasjonstenkningen i Stortinget i initiativfasen.

4.4 Oppsummering

Deltakelsesmønsteret i NAV-prosessen kan i stor grad forklares med utgangspunkt i et hierarkisk instrumentelt perspektiv. Aktørene som har deltatt har stort sett fått tildelt formelle deltakelsesrettigheter fra den politiske og administrative ledelsen i departementet. Den formelle beslutningsstrukturen kan dermed sies å være hierarkisk definert, i tillegg til at den i stor grad samsvarer med det faktiske beslutningsmønsteret. Det finnes likevel noen momenter med deltakelsen som bedre kan belyses gjennom noen av de andre perspektivene. Institusjonelle perspektiv må anses for å være av sentral betydning både når beslutningsstrukturen og deltakelsesmønsteret skal forklares. Det at beslutningsstrukturen i første utredningsfase består av både faglige eksperter og representanter fra interesseorganisasjoner og de ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen kan forklares både ut ifra at dette er en vanlig måte å organisere offentlige beslutningsprosesser på, og at det øker prosessens legitimitet i omgivelsene. Et kulturelt perspektiv kan i tillegg forklare store interesseorganisasjoners uformelle deltakelse i prosessen.

Aksessmønsteret i prosessen er i mye mindre grad preget av formelle strukturer og hierarkier. Det at regjeringen foreslår en løsning som ligger utenfor Stortingets definisjon av mulige løsninger kan tyde på at ulike interesser og makt har spilt en viktig rolle i NAV-prosessen. I tillegg er mandatet som gis Rattsø-utvalget så åpent at det nesten ikke kan sies å legge formelle føringer på hvilke organisasjonsløsninger som kan vurderes. Når så Stortinget vedtar regjeringens forslag til organisasjonsmodell kan dette tolkes som et kompromiss mellom ulike interesser. Disse interessene synes imidlertid ikke bare å ha vært partipolitiske interesser, men også interessemotsetninger innad i regjerings- og opposisjonspartiene. Aksessmønsteret synes i tillegg å til en viss grad være preget av rutiner og myter. Når Stortinget går inn for en full sammenslåing av de tre etatene synes dette å være basert på en myte om at problemet med kasteballbrukere er mye større enn det i realiteten er. Det at det foregår en rutinemessig definering av problemer kommer også til uttrykk gjennom opprettelsen av Rattsø-utvalget. Formålene med NAV-reformen er de samme som var sentrale i SATS-meldingen. Selv om Rattsø-utvalget går inn for at en del av virkemidlene som var til stede i trygdeetaten skulle overføres til en ny etat for arbeid og inntekt, er den organisatoriske løsningen som utvalget foreslår veldig lik den som lå i SATS-meldingen. Til slutt kan man også påstå at det gjennom opprettelsen av en felles førstelinjetjeneste skapes en myte av at de tre etatene blir slått sammen til en etat, når det i realiteten fortsatt vil eksistere en forvaltning som er delt mellom to organisasjoner på henholdsvis kommunalt og statlig nivå.

Organisasjonstenkningen blant de tre hovedaktørene er i ulik grad preget instrumentell organisasjonsteori. Den aktøren som synes å ha en organisasjonstenkning som i høyest grad er i overensstemmelse med instrumentell organisasjonsteori er Rattsø-utvalget. Stortingsflertallet er preget av at de har bestemt seg organisasjonsløsning før problemet er kartlagt. Det å organisere forvaltningen etter et klientprinsipp når brukergruppen er svært heterogen, er ikke i overensstemmelse med instrumentell tankegang. Regjeringen synes i større grad enn stortingsflertallet å inneha en instrumentell organisasjonstenkning. De ønsker en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten basert på et felles formål, samtidig som de ønsker en førstelinjetjeneste som skal ivareta brukernes samlede tjenestebehov. Det at førstelinjetjenesten baserer

seg på et delt ansvar mellom den nye staten og den enkelte kommune er imidlertid ikke i overensstemmelse med instrumentell tankegang, hvor klare ansvarlinjer og hierarki er viktige byggeklosser.

Videre synes organisasjonstenkningen til de ulike hovedaktørene også å ta hensyn til de tre etatene som distinkte institusjoner. utfordringer med ulike organisasjonskulturer er viktig i Rattsø-utvalgets forslag om å beholde en tredelt forvaltning. Regjering og Storting legger vekt på at en sammenslåing av to store statlige etater også må suppleres med kulturbyggende tiltak for at sammenslåingen skal være en reell sammenslåing. Regjeringen vil også bruke kultursamlende tiltak for å øke de ansatte i førstelinjetjenesten sin oppfatning av arbeids- og velferdsforvaltningen som en helhetlig forvaltning.

5. Avslutning

5.1 Oppsummering av oppgaven

Denne oppgaven har undersøkt beslutningsprosessen som ledet opp til stortingsvedtaket 31. mai 2005 om en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Oppgaven har tatt for seg de ulike beslutningsarenaene og undersøkt mønstre for deltakelse og aksess, samt de ulike aktørenes organisasjonstenkning. Både kjennetegn ved beslutningsprosessen og hovedtrekk i de ulike organisasjonsmodellene som blir drøftet på de ulike arenaene, har blitt studert. Funnene har videre blitt analysert med et bredt teoretisk utgangspunkt. Dette har blitt gjort for å fange opp ulike momenter i en omfattende og komplisert prosess. I dette avslutningskapittelet vil resultatene av analysen diskuteres med hensikt på å svare på oppgavens problemstilling og underproblemstillinger. Oppgavens hovedformål har vært å forsøke å belyse hvorfor regjeringen velger den organisasjonsløsningen som skisseres i St.prp. nr. 46 (2004-2005).

Denne organisasjonsløsningen går inn for en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten for å få til en økt koordinering av de ulike virkemidlene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig opprettholdes det kommunale ansvaret for sosialtjenesten. For å oppnå målet om en mer helhetlig forvaltning lovpålegges den nye statsetaten og den enkelte kommune å inngå avtaler om opprettelse og drift av en førstelinjetjeneste. Den enkelte brukers møte med arbeids- og velferdsforvaltningen blir dermed et møte med en forvaltning hvor ansvaret er delt mellom stat og kommune. Dette er en organisasjonsløsning som kan sies å være kreativ, i den forstand at en slik løsning ikke har blitt prøvd tidligere i så stor skala. NAV-reformen er den største forvaltningsreformen som noensinne er forsøkt gjennomført i norsk sammenheng. En reorganisering vil ha ulike konsekvenser for de godt over 2 mill. brukere, samt de mange tusen (16 000 årsverk) ansatte.

5.2 Hovedtrekk i beslutningsprosessen

Beslutningsprosessen for NAV-reformen har i hovedsak vært preget av de formelle beslutningsstrukturen. Det vil si at det de aktørene som hadde formelle deltakelses-

rettigheter har vært de aktørene som i stor grad har preget deltakelsesmønsteret. Disse er Stortinget/sosialkomiteen, regjeringen/sosialdepartementet og Rattsø-utvalget. Deltakelsen kan også sies å i stor grad ha vært hierarkisk bestemt. Særlig gjelder dette for første og andre utredningsfase. Det er politiske og administrativ ledelse i departementet som har bestemt beslutningsstrukturen i både første og andre utredningsfase. Selv om det i noen få tilfeller har forekommet deltakelse fra aktører utenfor den formelle strukturen, kan ikke de to fasene sies å ha vært preget av et uformelt bestemt deltakelsesmønster.

Initiativfasen kan sies å være preget av at den foregår på en politisk arena. Stortingsopposisjonens til dels skarpe kritikk av regjeringens SATS-melding kan tolkes som en politisk spill om makt og innflytelse. Når Stortinget så i vedtaksfasen går inn for regjeringens forslag, kan dette ses på som et kompromiss mellom ulike interesser. Politiske interessemotsetninger kan likevel ikke sies å ha vært de eneste motsetningene i beslutningsprosessen. En så omfattende reform som NAV har gitt opphavs til interessemotsetninger på tvers av de partipolitiske grensene. Både innad i det største regjeringspartiet og det største opposisjonspartiet var det til dels sterke motsetninger mellom ulike interesser.

Selv om deltakelsesmønsteret ikke kan sies å være preget av uformelle strukturer, finnes det momenter som tyder på at beslutningsstrukturen har vært preget av institusjonelle normer. Utredningsprosessen har stort sett fulgt vanlig praksis for saksbehandling i departementet. Man kan si at den har fulgt de rutinene som foreligger for forberedelse av saker til behandling i Stortinget. Prosjektgruppen som arbeidet med NAV-reformen i regjeringen også svært delaktige i utredningen av SATS-meldingen. Alt dette tyder på at normer og rutiner har preget bestemmelsen av den formelle beslutningsstrukturen. I tillegg kan beslutningsstrukturen sies å følge normer i omgivelsene. Funnene fra studien tyder på at både opprettelsen av et ekspertutvalg og inkluderingen av interesseorganisasjoner og andre involverte parter ble gjort for å øke beslutningsprosessens legitimitet. Når deler av kritikken regjeringen fikk fra Stortinget i forhold til SATS-meldingen gikk på manglende faglig grundighet og manglende inkludering av interesseorganisasjoner, tyder også dette på at opprettelse av Rattsø-utvalget var et svar på forventninger i omgivelsene.

Det at regjeringen heller ikke syntes å ha hatt noen ønsker om at Rattsø-utvalget skulle komme frem til en annen løsning enn det SATS-meldingen foreslo, styrker forklaringen om at opprettelsen av utvalget ble gjort for å legitimere prosessen både i faglig forstand og i forhold til berørte parter. Den lave hierarkiske kontrollen av aksessmønsteret tyder på at regjeringen ønsket å gjøre det klart at Rattsø-utvalget stod fritt til å gjennomføre en faglig vurdering av en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. Selv om Stortinget instruerer regjeringen til å gjennomføre en utredning av løsningsmodeller hvor én etat har ansvaret for hele forvaltningen, velger regjeringen å la Rattsø-utvalget stå fritt i forhold til vurdering av antall etater.

Den lave formelle kontrollen med aksessmønsteret kan også tyde på at den hierarkiske kontrollen har blitt utført mer uformelt gjennom sekretariatets rolle i Rattsø-utvalget. Medlemmene av sekretariatet var stort sett de samme som arbeidet med SATS-meldingen og kan dermed tenkes å ha hatt en viss innflytelse i defineringen av de ulike problemene utvalget skulle arbeide med. Det er imidlertid ingenting som tyder på at dette har gått ut over de faglige vurderingene som ble gjort i utvalget.

Når det gjelder deltakelse fra interesseorganisasjoner i de ulike delene av beslutningsprosessen tyder funnene på at de store organisasjonene har fått gjennomslag gjennom uformelle kanaler. Selv om de også hadde formelle deltakelsesrettigheter synes det ikke som om det har vært den formelle deltakelsen som har vært den viktigste. Det kan virke som om de i større grad har lagt vekt på å øve innflytelse på prosessen gjennom korporative kanaler i forkant av vedtaksfasen.

5.3 Konklusjon

Utfallet av NAV-prosessen kan forklares med utgangspunkt i deltakelses- og aksessmønstre og organisasjonstenkning. Når man ser NAV-reformen i en større sammenheng kan den i stor grad ses på som et kompromiss mellom aktører med ulike interesser. Kompromisset er likevel ikke utelukkende et resultat av interesse-motsetninger mellom de politiske partiene, det kan også ses på som et kompromiss mellom grupper innad i de største politiske partiene. Hoved- og under-

problemstillingene i denne oppgaven omhandlet hvorfor de ulike hovedaktørene går inn for de respektive organisasjonsløsningene.

Rattsø-utvalgets forslag til organisering av arbeids- og velferdsforvaltningen bygger på en grundig faglig utredning av hva som er formålene med forvaltningene og hvordan disse best kan ivaretas. Det at utvalget fikk et så åpent mandat gjorde at de kunne finne frem til den løsningen som best ville kunne ivareta reformens tre formål. Samtidig utreder utvalget alternative løsningsmodeller hvor både de to statlige etatene og sosialtjenesten slås sammen til en etat. Utvalget argumenterer likevel for at slike løsninger innebærer utfordringer som gjør at særlig reformens mål om flere personer i arbeid kan bli vanskeligere å ivareta. Dette målet er også hovedargumentet for at Rattsø-utvalget går inne for en forvaltning som fortsatt spesialisere mellom arbeid, trygd og sosialhjelp. Utvalget frykter at en despesialisering vil kunne redusere mulighetene til å få flere personer i arbeid. I stedet går utvalget inn for at spesialiseringen mellom en etat for arbeid og inntekt og en etat for pensjoner økes ytterligere, ved at flere arbeidsrettede tiltak overføres til etaten for arbeid og inntekt.

Rattsø-utvalgets innstilling kan dermed forklares ut fra dets rolle som faglige eksperter og det åpne mandatet de fikk tildelt. Når det gjelder regjeringens innstilling er det i større grad politiske faktorer som ser ut til å forklare den foreslåtte organisasjonsløsningen. Etter at SATS-meldingen ble avslått i Stortinget innså regjeringen at de måtte komme tilbake med en annen og mer despesialisert organisasjonsløsning i NAV-reformen. Det som er interessant er dermed hvorfor ikke regjeringen i større grad legger begrensninger på hvilke organisasjonsløsninger som skal vurderes av Rattsø-utvalget. Det kan ha to forklaringer. For det første kan det forklares med at det er vanlig når ekspertutvalg nedsettes at utvalget får mulighet til å gjøre sine vurderinger uten at det legges begrensninger på deres arbeid. Slik kan vi si at den åpne aksesstrukturen er bestemt av normer for eksterne utredningsutvalg. For det andre kan det tyde på at regjeringen ikke ønsker at utvalget skal foreslå en løsning som er veldig annerledes enn den som ble foreslått i SATS-meldingen. Dersom Rattsø-utvalget hadde kommet frem til en helt annen løsning ville dette kunne underkjent regjeringens arbeid med SATS. Når så Rattsø-utvalgets forslag egentlig sier at det som ble foreslått i SATS var en ganske god løsning, gir dette støtte til regjeringens arbeid.

Samtidig gis det i Rattsø-utvalgets utredning flere faglige argumenter for hvorfor en full sammenslåing av de tre etatene vanskelig kan ivareta formålene med arbeids- og velferdsforvaltningen på en god måte.

Slik kan man si at Rattsø-utvalgets arbeid er et argument regjeringen kunne bruke for ikke å gå inn for en full sammenslåing. Samtidig virker det som regjeringen innså at et forslag som innebar en fortsatt tredelt forvaltning ikke ville bli godt mottatt i Stortinget. For å få gjennom et vedtak om reform, startet regjeringen derfor en forhandlingsprosess med opposisjonspartiene på Stortinget. Kompromisset blir en løsning hvor de to statlige etatene slås sammen til en, samtidig som sosialtjenesten beholdes som et kommunalt ansvar og en førstelinjetjeneste i arbeids- og velferdsforvaltningen opprettes som et delt ansvar mellom stat og kommune. Slik kan regjeringens forslag til reform forklares med at de foreslo noe som de visste det var politisk grunnlag for å få gjennomslag for.

En annen forklaring på det at regjeringen endrer sitt forslag til organisasjonsløsning i NAV-reformen i forhold til SATS, er en endring av involverte aktører og endrete formål. Når regjeringen setter i gang sitt arbeid med stortingsproposisjonen har det blitt gjort endringer både i departementsstrukturen og blant medlemmene av regjeringskollegiet. Det at Dagfinn Høybråten kom inn som ny statsråd for et Arbeids- og sosialdepartement kan være et tegn på at regjeringen endret sine formål med reformen noe. Høybråten ga ved mottakelse av NOU 2004: 13 uttrykk for nettopp dette når han sa at regjeringen i større grad ville legge vekt på å få til en helhetlig forvaltning, enn det Rattsø-utvalget hadde gjort.

Det at regjeringen gjorde interne endringer kan også oppfattes som en imøtekommelse med opposisjonen på Stortinget. Faktorer tyder på at det blant opposisjonspartiene var stor misnøye med Ingjerd Schous involvering av opposisjonen under arbeidet med SATS-meldingen. Det ble også gitt uttrykk for at Høybråten i mye større grad var åpen for innspill fra opposisjonen. Det at opposisjonen i større grad har vært deltakende i NAV-prosessen økte NAV-reformens politiske forankring og gjorde et vedtak mulig.

Når det gjelder opposisjonspartiene er det på grunnlag av empirien vanskeligere å trekke klare konklusjoner. Det kommer likevel frem av stortingsdebatten at også

disse partiene anser en delvis sammenslåing av arbeids- og velferdsforvaltningen som et skritt i riktig retning. Selv om særlig FrP stiller seg kritisk til at regjeringen ikke har kommet med et forslag om full sammenslåing, stemmer også dette partiet for den løsningen som ligger i stortingsproposisjonen. En annen faktor som kan være en mulig forklaring på den brede oppslutningen om reformen er dens omfang og størrelse. NAV-reformen er et stort prosjekt som vil ha større sannsynlighet for å føre til ønskede mål dersom den har bred politisk oppslutning. Dersom et partiet ikke hadde stemt for NAV ville dette kunne ødelagt mye av grunnlaget for reformen. Et slikt vedtak ville også kunne føre til at partiet ville fått kritikk for å være lite samarbeidsvillige og arbeide mot kompromissløsninger.

5.4 NAV-reformen – utfordringer og muligheter

Den organisasjonsløsningen som ble vedtatt av et samlet Storting 31. mai 2005 innebærer visse konsekvenser for muligheter i arbeids- og velferdsforvaltningen. NAV-reformen kan kritiseres både med utgangspunkt i en instrumentell og en institusjonell organisasjonsteori. I forhold til sammenslåingen av Aetat og trygdeetaten kan man først og fremst hevde, som Rattsø-utvalget gjør, at en spesialisert forvaltning er mest hensiktsmessig dersom man mener at arbeids- og velferdsforvaltningen står overfor to hovedformål. Når regjeringen i større grad ser sammenheng mellom de to formålene og dermed velger å opprette én statlig arbeids- og velferdsetat, kan også dette forsvares med instrumentell organisasjonstenkning. Rattsø-utvalgets forslag innebærer også at de to etatene spesialiseres etter prosess, det vil si hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres. Dette momentet blir ikke fremhevet i regjeringens forslag. Det kan imidlertid se ut som om at spesialisering i prosess kommer til å bli tatt i bruk innad i den nye etaten⁸. Slik kan prinsipp for spesialisering også brukes i forhold til den interne organiseringen.

En kanskje større utfordring enn despesialisering av organisasjoner med ulike formål og arbeidsprosesser er sammenslåing av to organisasjoner med ulik organisasjonskultur. Både Aetat og trygdeetaten er organisasjoner med røtter langt

⁸ Den overordnede planen for etableringen av etaten ser ut til å organisere såkalte produksjonsheter som egne driftsheter (NAV-interim 2006).

tilbake i tid. Selv om de to etatene formelt slås sammen, kan man risikere at de to gamle organisasjonene lever side om side under en felles ledelse. Dette vil kunne gjøre det vanskelig å realisere formålet om en mer helhetlig og brukervennlig forvaltning. Når regjeringen likevel synes å være klar over dette, og i tillegg har tiltak for å redusere problemet, gir det muligheter for å få en etat som opptrer enhetlig.

Også i organiseringen av førstelinjetjenesten finnes det kritiske punkter. For det første er et delt ansvar om et felles formål mellom to organisasjoner i utgangspunktet problematisk. Den helhetligheten som reformen skal ivareta er vanskelig når to ulike organisasjoner skal ivareta den. Når disse to organisasjonene i tillegg befinner seg på to ulike nivå i forvaltning, statlig og kommunalt, kan det skape ytterligere utfordringer. Det vil si at den organisasjonsløsningen som ble valgt neppe kan sies å være optimal i forhold til å legge til rette for helhetlighet i forvaltningen. Man vil kunne risikere konfrontasjoner mellom de to organisasjonene og dermed ikke fjerne de koordineringsproblemene som Rattsø-utvalget påpekte i forhold til dagens organisering av stat og kommune i arbeids- og velferdsforvaltningen. Det at ansvarsforholdet vil bli avtalesfestet vil nok kunne redusere utfordringer knyttet til samarbeid noe, men vil ikke kunne erstatte en samling av alle virkemidlene knyttet til arbeid og velferd i en organisasjon. Fysisk samlokalisering av sosialtjenesten og arbeids- og velferdsetaten er også et moment som øker muligheten for å få til et mer helhetlig tjenestetilbud i arbeids- og velferdsforvaltningen.

For det andre vil kulturelle forskjeller også her kunne føre til store utfordringer i forhold til samarbeid. Selv om førstelinjetjenesten skal fremstå som samlet utad kan det bli vanskelig å skjule at de faktisk er to distinkte organisasjonskulturer som opererer lenger bak i organisasjonen. Både sosialetaten og Aetat/trygdeetaten må antas å ha distinkte og ulike normer og rutiner for beslutningsatferd. Det å endre disse i retning av en felles organisasjonskultur vil på kort sikt være vanskelig. Muligheten på kort sikt vil være å søke skape et kulturelt grunnlag som er i overensstemmelse med begge organisasjonene, for å legge grunnlaget for en på lenger sikt samlet organisasjonskultur.

De utfordringene som er blitt skissert her er utfordringer som kommer som konsekvens av valget av organisasjonsmodell. Det å ivareta arbeidslinjen når Aetat

slås sammen med trygdeetaten vil være en utfordring. Samtidig vil det være en utfordring å koordinere førstelinjetjenesten og å få til et godt samarbeid mellom den enkelte kommune og den nye arbeids- og velferdsetaten. Disse utfordringene er det imidlertid mulig å løse, eller i hvert fall å redusere omfanget av, både gjennom organisering internt i de enkelte organisasjonene og med økonomiske og juridiske virkemidler. Når det er sagt er det klart at den organisasjonsmodellen som ble valgt gir muligheter i form av mer helhetlighet i forvaltningen. Hvordan denne muligheten blir benyttet og hvordan de ulike utfordringene møtes vil være avgjørende for kvaliteten i arbeids- og velferdsforvaltningen i tiden som kommer.

Kilder

Bøker og artikler

Andersen, Svein S. (1997): *Case-studier og generalisering: Forskningsstrategi og design*.

Bergen: Fagbokforlaget.

Andreassen, Trine (2006): *Sosial samling ga sosialhjelpsøkning*. I Dagsavisen 15. mai 2006.

Bergström, Göran og Kristina Boréus (2000): *Textens mening och makt : metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils (2002): *The Organization of Hypocrisy: Talk, decisions and actions in organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.

Christensen, Tom (1994): Politisk styring og faglig uavhengighet. Reorganisering i den sentrale helseforvaltningen. Oslo: TANO.

Christensen, Tom og Per Læg Reid (2001): «Kap. 2: New Public Management i norsk forvaltning», i *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Akademisk 2001 s. 67-95.

Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2005): *Organisationsteori för offentlig sektor*. Malmö: Liber.

Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug.

Egeberg, Morten (1989): «Kap. 1: Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen», i *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt statsvitenskap*. Morten Egeberg (red.). Oslo: TANO 1989 s. 15-28.

Gerring, John (2004). "What is a Case Study and What is it Good for?" *American Political Science Review*, 98, 2: 341-354.

Grønmo, Sigmund (1996). "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnæringer i samfunnsforskningen," i Holter, H. & Kalleberg, R. (red.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlag.

Hammond, Thomas H. (1990): «In Defence of Luther Gulick's Notes on the Theory of Organization», i *Public Administration* 68 (Summ) 1990 s. 143-173.

Hatland, Aksel (2001): «Trygd og arbeid» kapt. 4 i Hatland, Aksel, Stein Kuhnle og Tor Inge Romøren (red.): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal.

- Kruuse-Meyer, Thea (2005): *SATS-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Oslo: Universitetet i Oslo, institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Læg Reid, Per og Paul G. Roness (1999): «Administrative Reform as Organized Attention» i Morten Egeberg and Per Læg Reid (red): *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*.
- March, James G. (1994): «Ch. 1: Limited Rationality (excerpt) », i *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. James G. March ; with the assistance of Chip Heath. New York: Free Press 1994 s. 1-35.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1983): «Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government», i *American Political Science Review. Quarterly Journal of the American Political Science Association* 77 1983 s. 281-296.
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1991): «The Search for Appropriate Institutions», i *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Walter W. Powell og Paul J. Di Maggio (red.). Chicago: University of Chicago press.
- Olsen, Johan P. (1988): «Kap. 4: Reorganisering som politisk virkemiddel» i *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget 1988 s. 61-76.
- Peters, B. Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The "New Institutionalism"*. London: Pinter.
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Rubin, Herbert J. & Rubin, Irene S. (2005): *Qualitative Interviewing*. London: Sage.
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks, Calif. : Sage.
- Selznick, Philip (1997): *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Statskonsult (2002): *Erfaringer fra statlige fusjoner*. Temahefte.

Statskonsult (2005): *Erfaringer fra større omorganiseringer i staten. En studie av Statens landbruksforvaltning, Sosial- og helsedirektoratet og Mattilsynet*. Rapport.

Yin, Robert K. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. 2nd ed. Thousand Oaks, California: Sage Applied Social Research Methods Series, vol. 5, kap. 4-5.

Zuna, Hans Robert (1999): «Utdannelse og beslutninger», i *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 15 1999 s. 338-360.

Offentlige dokumenter

Innst. S. nr. 189 (2002-2003): Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen. Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Innst. S. nr. 198 (2004-2005): Innstilling til Stortinget fra sosialkomiteen. Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning.

NOU 2004: 13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.

Sosialtjenesteloven (1991): LOV 1991-12-13 nr 81: Lov om sosiale tjenester m.v. (sosialtjenesteloven).

St.prp. nr. 46 (2004-2005): Ny arbeids- og velferdsforvaltning.

St.meld.nr 14 (2002-2003): Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

Respondenter

Ann-Helén Bay

Kåre Hagen

Britt Hildeng

Bent Høie

Ellen Seip

Lars Wilhelmsen

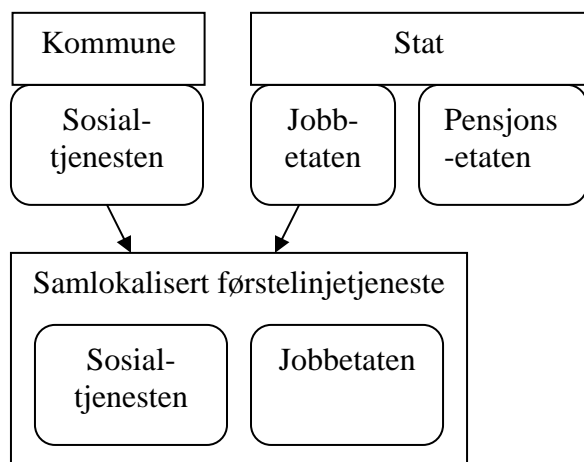
Elektroniske kilder

- AID (2005a): *Mandat for utvalg som skal utrede ulike organisasjonsmodeller for samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten* (5.11.2005) [online]. – URL: <http://odin.dep.no/aid/norsk/tema/sats/044051-990072/dok-bn.html>
- AID (2005b): *NOU 2004: 13 En ny arbeids- og velferdsforvaltning* (4.11.2005) [online]. – URL: <http://odin.dep.no/aid/norsk/tema/sats/046061-990006/>
- Dagbladet (2006): *Staten betaler 3,5 millioner for nettsadresse.* (4.5.2006) [online]. – <http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/05/04/465234.html>
- NAV Interim (2005): *Overordnet plan* (7.3.2006) [online]. – URL: <http://www.nav-interim.no/nav/page?id=33>
- Stortinget (2001): *Møte onsdag den 12. desember kl. 10 2001. Votering sak nr. 1* (10.10.05) [online]. – URL: <http://www.stortinget.no/stid/2001/sv011212.html#sak1>
- Stortinget (2003a): *Møte tirsdag den 13. mai kl. 10 2003. Sak nr. 2. Innstilling fra sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.* (10.10.05) [online]. – URL: <http://www.stortinget.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/stortinget/stid/2002/s030513-02.html&dato=2003-05-13>
- Stortinget (2003b): *Møte tirsdag den 13. mai kl. 10 2003. Votering i sak nr. 2.* (10.10.05) [online]. – URL: <http://www.stortinget.no/stid/2002/sv030513.html#sak2>
- Stortinget (2005a): *Møte tirsdag den 31. mai kl. 10 2005. Sak nr. 1. Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning.* (10.10.05) [online]. – URL: <http://www.stortinget.no/stid/2004/s050531-01.html>
- Stortinget (2005b): *Møte tirsdag den 31. mai kl. 10 2005. Votering i sak nr. 1.* (10.10.05) [online]. – URL: <http://www.stortinget.no/stid/2004/sv050531.html#sak1>
- VG (2006): *Mer til sosialhjelp i NAV-kommuner.* (15.05.06) [online]. – URL: <http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artid=116401>

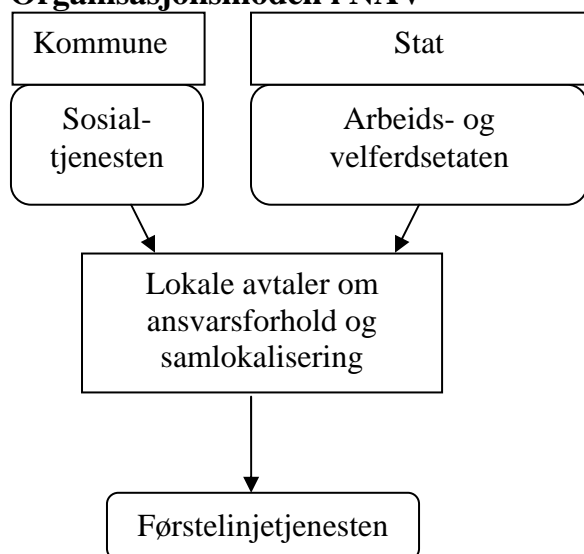
Vedlegg

1. Regjeringens forslag til organisasjonsmodeller i SATS og NAV

Organisasjonsmodell i SATS



Organisasjonsmodell i NAV



2. Referansegruppens sammensetning⁹

Kjell Mo, Den Norske Kreftforening
Marit Nybø, Kirkens Bymisjon
Anne Naiyoma Sankei, Kontaktvalget mellom innvandrere og myndighetene
Eli Langset, Mangfold i arbeidslivet
Arild Daleng, Norsk Pensjonistforbund
Akhenaton de Leon, Organisasjon mot offentlig diskriminering
Katrine Røren, Rådet for psykisk helse
Gunnar Buvik, Samarbeidsforumet av funksjonshemmede organisasjoner
Anny Skarstein (senere Tor Stafnes), Statens råd for funksjonshemmede
Gudrun Sigurdardottir, Statens seniorråd
Mette Janson, Seniorsaken Norge
Leiv Mørkved, Velferdsalliansen
Per Gunnar Olsen, Landsorganisasjonen
Nina Sandborg Stephensen, Akademikerne
Jorunn Solgaard, Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon
Tore Eugen Kvalheim, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund
Geir Riise, Næringslivets Hovedorganisasjon
Gudny Sperrud, Arbeidsgiverforeningen NAVO
Wenche buskop Eikens, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Stein Rudaa, Kommunenes Sentralforbund
Björg Månum Andersson, Oslo Kommune
Ingrid Bjørkum, Fylkesmennene
Thorgeir Hernes, Aetat
Arild Sundberg, Trygdeetaten
Per Knudsen, Trygderetten
Per Inge Langeng, Sosial- og helsedirektoratet
Grete Jarnæs, Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Liv Solveig Korsvik, Barne- og familiedepartementet
Lars Fjell Hansson, Finansdepartementet
Inger Lise Vestby, Helsedepartementet
Hans Øyvind Hvidsten, Kommunal- og regiondepartementet
Astri Hildrum, Utdannings- og forskningsdepartementet

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO) valgte å ikke delta i referansegruppen, men fikk kopi av alle utsendelser fra utvalget.

⁹ Kilde: AID hjemmesider: http://odin.dep.no/filarkiv/228052/Referansegruppens_sammensetning.doc [avlest 6.3.2006]

3. Intervjuguiden

Rattsø-utvalget

Opprettelse av utvalget og mandat

- Ble det lagt føringer for arbeidet utover det som står i mandatet?
- Føringer for samarbeid med sekretariat og referansegruppe?
- Hvordan kom dere frem til møtevirksomhet med referansegruppen?
- Hvordan ble mandatet oppfattet? (vidt/begrenset)
- Hvordan ble mandatet lagt til grunn for det videre arbeidet?
- Hvilke begrensninger oppfattet utvalget ble gitt i forhold til problemer, løsningsmodeller, mål?
- Ble alle tre formål likestilt?
- Hvordan ble målene konkretisert?
- Ble målene oppfattet som konsistente? (brukerretting vs. effektivisering)

Møtevirksomhet

- Finnes det referater fra møtet i utvalget?
- Hvordan ble arbeidsfordelingen mellom medlemmene bestemt?
- I hvilken grad ble det tatt hensyn til referansegruppens innspill?
- I hvilken grad deltok sekretariatet?
- I hvilken grad deltok eksterne aktører?

Organisasjonstenkning

- Hvorfor to etater?
- Hvorfor blir førstelinjetjenesten formelt lagt under jobbetaten?
- I hvilken grad ble det vektlagt at de tre etatene har ulik kultur?
- Gjorde dette at en evt. sammenslåing ble mindre ønskelig?
- Hvorfor ingen felles førstelinjetjeneste?
- Var SATS-meldingen et viktig utgangspunkt for arbeidet?

Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Din rolle i prosessen

- Kan du fortelle litt om din rolle i NAV-prosessen?

Opprettelse av utvalg og referansegruppe

- På hvilket grunnlag ble medlemmene av Rattsø-utvalget bestemt?
- Hvordan ble Rattsø-utvalgets mandat utarbeidet?
- Ble det ansett som viktig å i tillegg opprette en referansegruppe? Hvorfor?
- Hvilke utfordringer ble sett på som de viktigste med dagens organisering?
- Det virker som kasteballproblematikken ble noe nedprioritert i forhold til Stortingets vedtak. Hva kan du si om dette?
- Var det bevisst å gi et såpass åpent mandat i forhold til løsninger? Hvorfor?

Arbeidet med st.prp.

- Hvordan ble sekretariatet opprettet? (på hvilket grunnlag, av hvem)
- Hvilke føringer ble lagt på arbeidet i sekretariatet?
- Hvilke føringer ble lagt for utarbeidelse av St.prp.?
- Hvilket mandat fikk sekretariatet?
- Hvordan arbeidet sekretariatet? (møtevirksomhet, arbeidsfordeling)
- Hvordan arbeidet sekretariatet opp mot Rattsø-utvalget? (møtevirksomhet, korrespondanse)
- I hvilken grad var administrativ og politisk ledelse involvert i arbeidet?
- I hvilken grad la statsråden føringer på organisasjonsmodell?
- Deltok aktører utenfor departementet? (i hvilken grad)
- Hvordan ble opposisjonen inkludert?
- Hvilke konsekvenser fikk det at Høybråten overtok?

Organisasjonstenkning

- Hvordan ble NOU mottatt i departementet?
- I hvilken grad la politisk ledelse føringer for hvilke organisasjonsløsninger som skulle prioriteres?
- Hvorfor ønsker departementet en sammenslåing av Aetat og trygdeetaten? (formål, førstelinjetjeneste, effektivitet)
- Hvorfor velger departementet en førstelinjetjeneste hvor både etaten og kommunen er ansvarlige? (i forhold til Rattsø-utvalgets forslag)

Sosialkomiteen på Stortinget

Behandling av SATS og initiativ til NAV

- Hvordan ble SATS-meldingen oppfattet av ditt parti?
- Hvilke utfordringer mener du arbeids- velferdsforvaltningen stod overfor? (Hva var utgangspunktet for reformen?)
- Hva var begrunnelsen for at kasteballproblematikken fikk en så sentral rolle? (statistikk, oppfatning av et stort problem, effektivisering)
- Ønsket Stortinget en full sammenslåing av alle etatene, eller en utredning om konsekvenser av en slik sammenslåing?

Deltakelse

- I hvilken grad deltok sosialkomiteen/Stortinget i utredningsprosessen? (reell deltakelse, briefing)
- Ble NOU diskutert i komiteen før regjeringen la frem sin proposisjon?
- Forsøkte man fra Stortinget å påvirke utredningen i departementet? (evt. utvalget)

Vedtak

- Mener du at regjeringen gjorde det Stortinget ba dem om?
- Ble begrunnelsen for å ikke slå sammen alle tre etatene akseptert som en god begrunnelse?
- Vil du karakterisere organisasjonsmodellen som en fullverdig/fullkommen modell? (bedre enn SATS og Rattsø-utvalgets anbefaling)
- Vil du karakterisere det endelige vedtaket som et kompromiss mellom regjering og opposisjon?