

HISTORIEN OM NAV-REFORMENS UNNFANGELSE

*Om idéleverandører bak reorganiseringen av Aetat,
trygdeetaten og sosialtjenesten*

Kaja Reegård



Masteroppgave i sosiologi
Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi

UNIVERSITETET I OSLO

16. mai 2008

Forord

Denne studien er en del av prosjektet ”Et kritisk blikk på norsk velferdsforskning” ved Bent Sofus Tranøy, Fafo. Oppdragsgiver er Velferdsprogrammet i Norges forskningsråd. Prosjektet ender i en antologi som skal utgis ved Universitetsforlaget høsten 2008, der denne studien vil publiseres i kortversjon og essayform.

Denne studien skylder mange en stor takk. Først og fremst ønsker jeg å takke veilederne mine Trygve Gulbrandsen ved ISF og UiO og Bent Sofus Tranøy ved Fafo og UiO for uvurderlig hjelp og støtte i alle skrivefasene. Takk også til forskere ved NIFU Step for gode litteraturtips.

Dernest skylder jeg Fafo en stor, stor takk. Tilknytning til dette faglige og sosialt stimulerende forskningsmiljøet har gitt meg svært mye. Jeg har blitt integrert i prosjekt- og forskningsgruppe, fått mulighet til å delta på konferanser og seminarer, fått tilgang til internasjonale fagtidsskrifter og fått tilbakemeldinger fra erfarne forskere. Tilknytningen til Fafo har gitt verdifulle faglige bidrag, arbeidslivserfaring og gode venner.

Jeg ønsker å takke mine ni informanter og de to informantene fra pilotintervjuene. Takk for tiden deres, velvilligheten og kunnskapen.

Jeg ønsker til slutt å takke nær familie for engasjement og involvering, samt gode samtaler, språkvask og små ”faglige vink”.

Universitetet i Oslo, 9. mai 2008

Kaja Reegård

Innhold

| | |
|--|-----------|
| FORORD | 3 |
| INNHold | 5 |
| 1. INNLEDNING | 9 |
| 1.1 HVA ER NAV? | 10 |
| 1.2 FORSKNINGSPØRSMÅL OG PRESENTASJON AV TEORI | 11 |
| 1.3 SAMFUNNMESSIG OG SOSIOLOGISK RELEVANS | 15 |
| 1.4 TIDLIGERE FORSKNING OG LIGNENDE REFORMER | 17 |
| 1.5 BEGREPSAVKLARINGER | 18 |
| 1.6 STUDIENS AVGRENSNING OG OPPBYGGING | 19 |
| 2. TEORI | 23 |
| 2.1 EN FLERSTRØMSMODELL | 23 |
| 2.1.1 <i>Beslutningsvinduer</i> | 25 |
| 2.1.2 <i>Reformentreprenører og lukkede rom</i> | 26 |
| 2.2 FORSKNING SOM KUNNSKAPSKILDE | 29 |
| 2.2.1 <i>Modeller for bruk av forskning</i> | 31 |
| 2.2.2 <i>Teorien om to kulturer</i> | 35 |
| 2.3 INTERNASJONAL REFORMAKTIVITET | 38 |
| 2.3.1 <i>Kontekstualisering</i> | 39 |
| 2.3.2 <i>To eksempler på populære typer organisasjonsoppskrifter</i> | 41 |
| 2.3.3 <i>Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningen i Storbritannia, Nederland og Danmark</i> | 42 |

| | |
|---|-----------|
| 3. METODE | 47 |
| 3.1 DET KVALITATIVE FORSKNINGSINTERVJU | 47 |
| 3.1.1 <i>Utvalg og gjennomføring</i> | 48 |
| 3.2 DOKUMENTANALYSE | 51 |
| 3.2.1 <i>Dokumentene og gjennomføring</i> | 52 |
| 3.3 REFLEKSJONER RUNDT DATAENES KVALITET | 53 |
| 3.3.1 <i>Dokumentene som data</i> | 56 |
| 4. EMPIRISKE FUNN – EN HISTORIE OM SAMORDNING | 57 |
| 4.1 BAKGRUNN | 57 |
| 4.2 DEN SPEDE START | 60 |
| 4.2.1 <i>Etablering av samarbeid mellom etatene</i> | 62 |
| 4.2.2 <i>Kasteballer</i> | 66 |
| 4.2.3 <i>Frikommuneforsøkene</i> | 67 |
| 4.2.4 <i>Modernisering og reformiver</i> | 70 |
| 4.3 LODDET KASTES | 71 |
| 4.4 SATS-PROSESSEN | 72 |
| 4.4.1 <i>Innhenting av forskningsbasert kunnskap</i> | 74 |
| 4.4.2 <i>Studieturer og internasjonal reformaktivitet</i> | 78 |
| 4.5 TILBAKESENDELSE AV SATS OG RATTSSØ-UTVALGETS UTREDNING | 80 |
| 4.6 MOT ENDELIG VEDTAK | 83 |
| 4.7 HISTORIENS HOVEDMØNSTRE | 84 |
| 5. ANALYSE | 87 |
| 5.1 ENDRINGER SOM PRESSET SEG FRAM | 87 |
| 5.1.1 <i>Problemer</i> | 88 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 5.1.2 | <i>Rom for endring</i> | 89 |
| 5.1.3 | <i>Et beslutningsvindu åpnet seg</i> | 90 |
| 5.1.4 | <i>Forslag</i> | 92 |
| 5.1.5 | <i>Nødvendige reformentreprenører</i> | 94 |
| 5.2 | FORHOLDET MELLOM FORSKNING OG POLITIKK | 97 |
| 5.2.1 | <i>Opplysning og konkurrering</i> | 100 |
| 5.2.2 | <i>Forskning gir legitimitet</i> | 101 |
| 5.2.3 | <i>Fordreid forskningsbruk</i> | 103 |
| 5.3 | NAV – ADOPTERTE ORGANISASJONSIDEER | 104 |
| 5.4 | OM RØTTER OG IDEER | 108 |
| 5.4.1 | <i>Endringers dynamikk</i> | 111 |
| 5.5 | ALTERNATIVE FORKLARINGSFAKTORER | 112 |
| 6. | AVSLUTNING | 115 |
| 6.1 | SAMMENFATNING | 115 |
| 6.2 | KONKLUSJON | 116 |
| 6.3 | AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER | 119 |
| | LITTERATUR | 121 |
| | VEDLEGG 1 | 129 |
| | VEDLEGG 2 | 131 |

1. Innledning

Dette er en studie av store endringer og innføring av nye begreper, men likevel gamle ideer i den norske arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette er en studie av NAV¹-reformen som representerer den største organisatoriske forvaltningsreformen i Norge noensinne. Den er unik med hensyn til omfang, struktur, innhold og samarbeid mellom stat og kommune. Reformens strukturelle reorganisering består i å slå sammen Aetat og trygdeetaten til en ny arbeids- og velferdsetat som skal samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunene.

Denne studiens fokus ligger på reformens valg av organisasjonsmodell og hvorfor, hvorfra og hvordan ideene til dette valget kom. Disse spørsmålene søkes forklart ved hjelp av tre mulige forklaringsfaktorer: For det første kan det ha vært en elite av reformentreprenører som satte reform på dagsorden og bidro til valg av organisasjonsmodell. For det andre kan forskningsbasert kunnskap ha inngått som reformens kunnskaps- og beslutningsgrunnlag og til slutt kan Norge ha sett til reformaktivitet i omkringliggende land og adoptert ideer og løsninger som ble brukt til reorganiseringen av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen.

Ambisjonen er dermed todelt ved at studien ønsker å bidra til innsikt i den politisk-administrative² beslutningsprosessen som ledet fram til vedtaket av reformen i 2005, samt bakgrunnen for og idéleverandører til reform. Dette er dermed ingen evaluering av reformens måloppnåelse, implementeringsprosess, visjoner eller utfordringer. Dette er historien om unnfangelsen av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen, NAV.

¹ NAV var tidligere et akronym for Ny Arbeids- og velferdsforvaltning, men brukes nå som egennavn for arbeids- og velferdsforvaltningen.

² Det politisk-administrative system vil brukes om regjeringen, departementene og Stortinget.

1.1 Hva er NAV?

Vedtaket om en ny arbeids- og velferdsforvaltning ble fattet 31. mai 2005 da Stortinget ga sin tilslutning til Bondevik II-regjeringens forslag til reorganisering av Aetat (Arbeidsmarkedsetaten), trygdeetaten og sosialtjenesten. Kort fortalt går reformen ut på at de to statlige etatene Aetat og trygdeetaten blir slått sammen til en ny arbeids- og velferdsetat som ligger under Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Den nye etaten ble opprettet 1. juli 2006 og samlokaliseres med sosialtjenesten i kommunene gjennom et tett og avtalefestet samarbeid. Videre opprettes en felles førstelinjetjeneste gjennom NAV-kontor i hver kommune som skal fungere som et samlet kontaktsted for brukerne. Disse lokale kontorene skal etter planen stå ferdig innen utgangen av 2009. Videre berører reformen rundt 12 500 statsansatte og mellom 4000 og 6000 kommunalt ansatte (Lossius 2008b), som til sammen forvalter rundt 265 milliarder kroner gjennom stønader og tjenester - en tredel av statsbudsjettet. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen har videre nær hele befolkningen som brukere i løpet av deres livsløp fra barnetrygd til gravferdsstøtte.

NAV-reformens overordnede målsetting er en mer effektiv³ og brukerrettet⁴ forvaltning som skal få flere i arbeid og færre på stønad. Reformen ønsker å få bukt med det såkalte ”kasteballproblemet” der fleretatsbrukere i skjæringsfeltet mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten blir skjøvet fra dør til dør uten å få tilstrekkelig hjelp, samt problemer med brukere som låses inne på passive stønader (NOU 2004:13).

Prosessen som ledet fram til vedtaket om en ny arbeids- og velferdsforvaltning i 2005 kan deles i tre hovedfaser. Den første fasen ble initiert fire år tidligere etter et enstemmig vedtak i Stortinget 2001:

”Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002” (B. innst. S. nr. 11 (2002-2003): 9).

³ Effektivitet brukes her både som formålseffektivitet (at ressursene brukes på de rette tiltakene) og som kostnadseffektivitet (at tjenestene en yter frambringes uten unødig ressursbruk) (NOU 2004:13).

⁴ ”Brukerretting av det offentlige tjenestetilbudet betyr å la behovene til de enkelte brukere og brukergrupper i større grad styre både hvilke tjenester som skal gis og hvordan de gis” (Møller 2005a: 2).

Den daværende regjeringen, Bondevik II la fram sitt forslag i form av en stortingsmelding (St.meld. 14 (2002-2003)). Dette forslaget innebar videreføring av en tredelt forvaltning med to statlige etater - en jobbetat og en pensjonsetat. Sosialtjenesten forble under kommunal styring. Dette ble kalt SATS-meldingen.⁵ Stortinget var ikke fornøyd med regjeringens forslag og sendte det tilbake for ytterligere utredning våren 2003. Dette innleder prosessens andre fase. Det ble nå nedsatt et offentlig eksperttunget utvalg ledet av professor i økonomi, Jørn Rattsø. Dette Rattsø-utvalget endte i en anbefaling som i grove trekk tilsvarte den organisasjonsmodellen som ble foreslått i SATS-meldingen. I det som kan kalles den tredje fasen utarbeidet regjeringen en stortingsproposisjon som skulle legges fram for Stortinget (St.prp. nr. 46 (2004-2005)), men foreslo heller at Aetat og trygdeetaten skulle slås sammen til én statlig etat. Denne skulle samlokaliseres med den kommunale sosialtjenesten gjennom en felles førstelinjetjeneste i form av NAV-kontor. Stortinget vedtok denne gangen regjeringens forslag om en ny arbeids- og velferdsforvaltning, og NAV var født.

1.2 Forskningsspørsmål og presentasjon av teori

- 1) Hvorfor ble NAV-reformen vedtatt?
- 2) Hvorfra kom NAV-reformen?
- 3) Hvordan kom NAV-reformen?

Det som skal forklares er dermed være selve valget av organisasjonsmodell for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Det er altså dette som er studiens explanandum (Coleman 1990). Én av samfunnsforskerens primær oppgave er å forklare sosiale fenomen. Én oppfatning er at gode forklaringer må fokusere på prosesser på mikronivå og hvordan disse frambringer fenomen på makronivå. I lys av en slik ambisiøs forklaringstradisjon blir

⁵ Dette er et akronym for sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten.

forklaringer utilstrekkelige dersom de kun referer til et annet makrofenomen, da dette sier lite om *hvorfor* fenomenet oppstår (Hedström 2005). Politikk og reform får videre sitt operative uttrykk gjennom et stort antall enkeltbeslutninger og enkeltstående handlinger. NAV-reformen kan dermed ses som et aggregat av mikrobeslutninger og et uttrykk for politikk som praksis (Underdal 2005). Denne oppgaven kan sies å være inspirert av en slik forklaringstradisjon i forsøk på å forklare NAV-reformens framvekst.

De tre bredt formulerte forskningsspørsmålene presentert ovenfor viser hva undersøkelsen skal gi svar på. Forskningsspørsmålene viser til ett utgangspunkt for forskning, nemlig nysgjerrighet (Johannessen m. fl. 2006). Forskningsspørsmål 1 handler om bakteppet for reformen, om et reformbehov og drivkreftene bak dette. Forskningsspørsmål 2 ser på NAV-reformens idéleverandører og kunnskaps- og inspirasjonskilder, mens det tredje forskningsspørsmålet er av mer deskriptiv karakter og handler om reformens beslutningsprosesser samt gangen i, og mellom regjeringen og Stortinget fram mot endelig vedtak i 2005. Disse prosessene vil belyses gjennom intervjuer av strategisk plasserte aktører i det politisk-administrative system og gjennom en dokumentanalyse av sentrale offentlige dokumenter.

I denne studien skal jeg videre diskutere og undersøke relevansen av tre ulike forklaringsfaktorer framsatt som hypoteser⁶ om hvorfor NAV-reformen ble satt på dagsorden, hvorfra ideene og inspirasjonen til valg av organisasjonsmodell kom og hvordan prosessen som ledet fram til vedtaket av reformen så ut. Disse hypotesene kan ses som operasjonaliseringer av forskningsspørsmålene. Nedenfor fremsettes hypotesene og refleksjoner rundt forholdet mellom dem, etterfulgt av en kort beskrivelse av teoriene som disse er utledet fra.

Hypotese 1)

Det var en elite av reformentreprenører som satte reform på dagsorden og bidro til valg av organisasjonsmodell.

⁶ Hypoteser viser til noe som er antatt eller foreløpig og som ikke ses som en urimelig forklaring på et fenomen (Johannessen m. fl. 2006). Bruk av hypoteser og hypotesetesting med en null- og alternativ hypotese er vanligst i kvantitative studier, men vil her benyttes som utsagn om antatte sammenhenger mellom reformentreprenører, forskningsbasert kunnskap og internasjonal reformaktivitet og NAV-reformens framvekst og valg av organisasjonsmodell.

Hypotese 2)

Norsk forskning inngikk som kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger om valg av organisasjonsmodell.

Hypotese 3)

Norge så på reformaktivitet i omkringliggende land og adopterte ideer og løsninger som påvirket valg av organisasjonsmodell.

Beslutningsprosessene rundt ny arbeids- og velferdsforvaltning var trolig preget av mange ulike, motstridende og kaotiske sider. Såkalte rivaliserende énfaktorforklaringer inspirert av naturvitenskapene egner seg mindre for samfunnsvitenskapene, da samfunnet, institusjoner, sosial interaksjon og menneskene vi studerer ikke "fanges" opp av naturvitenskapenes metoder og idealer (Berger 1991). Dette er også tilfellet med NAV-reformen. Dette er en kompleks reform, og de tre hypotesene antas å fungere i et komplementært forhold til hverandre. Dette innebærer at hypotesene verken er gjensidig utelukkende eller uttømmende. I det følgende vil de tre teoretiske perspektivene som hypotesene er utledet fra presenteres kort.

1)

I denne første forklaringen kommer en såkalt elitekonstellasjon av reformentreprenører som spredte ideer og løsningsforslag innenfor faglige og/eller politiske kretser i fokus. Denne hypotesen baserer seg på et teoretisk rammeverk utarbeidet av John Kingdon, som sier at reform- og politikkkutforming er et resultat av at strømmer av problemer, forslag og politikk kobles sammen. Denne koblingen har størst sannsynlighet for å finne sted når det åpner seg et såkalt beslutningsvindu. Dette er en mulighet som åpnes for å fatte større beslutninger og "timing" blir dermed et nøkkelord. Denne formen for beslutningsteori er inspirert av observasjoner av beslutningsprosessers kaotiske, tilfeldige og tvetydige sider (Zahariadis 2003).

Reformentreprenører har ofte inngående kunnskap om og stor interesse for at reform skal finne sted (Kingdon 2003). Det kan ha dannet seg et kjernenettverk av sentrale politikere, forskere, interessegrupper og/eller arbeids- og velferdsbyråkrater. Denne forklaringen

omhandler dermed prosessens aktørmønstre - hvilke type aktører som deltok, og i hvilken grad deltakelsen var preget av formelle og uformelle deltakelsesrettigheter (Marsh og Rhodes 1992; Rhodes 2007).

Konkrete problemer med velferdsstatsorganiseringen kan også ha kommet beslutningstakerne for øret gjennom direkte møte med brukere, interesseorganisasjoner eller ansatte i etatene. Misnøyen kan ha dreid seg om byråkratisk tungroddhet, ineffektivitet eller kvalitetsproblemer. Sentrale aktører og ledere kan dermed selv ha innsett at forvaltningen kan ha slitt med disse problemene. Kingdons flerstrømsmodell av problemer, forslag og politikk vil danne ett teoretisk rammeverk for forståelsen av NAV-reformen.

2)

I denne forklaringen ses forskning som kunnskapsleverandør til reform. Én tanke er at politiske og administrative beslutninger i størst mulig grad skal bygge på et faglig og vitenskapelig grunnlag, framfor gjetning, tilfeldigheter og intuisjon (Christensen m. fl. 2002). Denne studien har knyttet begrep om forskningsbruk til reformens valg av organisasjonsmodell. Ideen om forskningsbasert kunnskap som nøkkelen til å løse sosiale problemer, virker sterk. Samtidig er ofte måtene forskning påvirker politiske beslutninger på komplekse, subtile og indirekte, mediert via individuelle, organisatoriske og politiske prosesser. Studien benytter seg av et teoretisk rammeverk som beskriver syv modeller for forskningsbruk. Disse modellene kretser rundt tre hovedformer for forskningsbruk og vil her slås sammen til fire mer hensiktsmessige modeller. Den første hovedformen kalles instrumentell bruk, og her har forskning direkte påvirkning på beslutninger. Den andre formen kalles legitimerende bruk. Her blir funn brukt til å rettferdiggjøre beslutninger, samt gi beslutningstakeren legitimitet. Til slutt finnes begrepsdannende bruk, der forskning bidrar til å forme diskursen om det offentlige, enkeltsaker og politikktutforming generelt (McClintock og Lowe 2007).

3)

Norsk reformutforming foregår ikke i noe sosialt vakuum. Vi påvirker og blir påvirket av reformaktivitet i omkringliggende land, blant annet gjennom såkalt ”policy import”. Dette faller inn under et organisasjonsteoretisk institusjonelt perspektiv, der organisasjoner tilpasser seg allmenne normer i omgivelsene for hvordan organisasjoner best kan styres og

utformes (Powell og DiMaggio 1991). Slike internasjonale strømmer av ideer, ideologier og normer kan kalles organisasjonsoppskrifter, og disse kan spres over store geografiske områder. Dette er videre ideer som har sterk evne til å fange mange organisasjoners oppmerksomhet og utløse reformaktivitet. Organisasjoner adopterer disse ideene for å oppnå legitimitet i omgivelsene (Røvik 1998).

1.3 Samfunnsmessig og sosiologisk relevans

En studie av NAV-reformen er interessant og viktig av flere grunner. For det første er det en særskilt reform ved at den representerer den største og mest omfattende sosialpolitiske reformen i Norge (Dyhr-Nielsen 2006). Den berører et rekordhøyt antall ansatte, brukere, organisasjoner og budsjettmidler. Foruten reformens omfang og kompleksitet, er reformen interessant gjennom det tidligere uprøvde samarbeidet mellom stat og kommune, samt de ambisiøse velferdsmålene.⁷ NAV-reformen er det organisatoriske grepet og ett av flere tiltak for å nå målene om flere i arbeid – færre på stønad, økt brukerretting og en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

For det andre vil økt innsikt i reformprosessen og dens kunnskaps- og idéleverandører kunne være nyttig i forhold til fremtidige omstillingsprosesser med lignende trekk. Studier av offentlige organisasjonsreformer og omdanning av kunnskapspremisser til vedtak om store endringer er viktig for en velfungerende stat (Haugneland 2006). NAV-reformen føyer seg videre inn i en lang rekke av fornyelser og reformvirksomhet i offentlig forvaltning gjennom tidene. Forvaltningsproblemenes permanens synes å gå hånd i hånd med sterk politisk vilje til å gjøre noe med dem, og tiltroen er stor til organisasjonsendring som en av de fremste problemløserne. Nettopp dette gjør det viktig å se på hvilke forhold som bidrar til å frembringe slike organisatoriske endringer (Grønlie 2001). Dernest vil økt forståelse av endringene som følger av NAV-reformen være nyttig for å generere kunnskap om etater og profesjoner som involveres i reformen (Dyhr-Nielsen 2006).

⁷ Hentet fra Mål og rammedokument for evaluering av NAV-reformen, versjon 12.5, 2006

For det tredje er det også både viktig og interessant å se på forholdet mellom forskningsresultater og politiske avgjørelser. Forskningsresultater er vanligvis myntet på departementer, beslutningstakere, interesseorganisasjoner og aktører i arbeidslivet. Det er dermed viktig å se på den statlige finansierte forskningen og dens samfunnsmessige og politiske rolle. Bruk av offentlige midler må kunne begrunnes og legitimeres, da bevilging av store beløp til forskning involverer kollektive goder. Samtidig kan slik evaluering bidra til kvalitetssikring av forskning ved å øke gjennomsiktigheten i kunnskapsproduksjonen, og til slutt kan det gi beslutningsgrunnlag for strategiske valg om velferdsforskning i framtiden.

For det fjerde, i en stadig mer globalisert verden er det interessant å se i hvilken grad Norge har importert internasjonale reformideer, eller om endringer av velferdsstatsorganiseringen kan tilskrives norske tradisjoner, historie og norske særegne gjøremåter. Beslutningstakerne kan med andre ord ha sett til andre ”pionerland” og lært av deres erfaringer, eller vi kan ha funnet ut at omkringliggende lands reformaktivitet ikke passet for oss.

Hvorfor skal sosiologi bry seg om offentlig reform? Offentlige reformer handler om samfunnsendring, samfunnsstyring og hvordan interaksjonsmønstre mellom aktører produserer utfall og fenomen på makronivå. Samtidig er aktørene strukturert av normer, regler, institusjoner og kollektive egenskaper på makronivå. En av sosiologiens viktigste oppgaver er å forsøke å gi gode handlingsbaserte forklaringer på sosiale fenomen (Hedström 2005). James Coleman har uttalt at ”det er ekstremt viktig for sosiologi å demonstrere sin nytte for samfunnet hvis den skal være levedyktig i det lange løp” (Wilson 1993: 5).⁸ Samfunnsdebatt og samfunnsstyring kan ha god bruk for sosiologiske innsikter og perspektiver, der en av disiplinens viktige funksjoner er å bruke eksisterende teorier og rammeverk for å fremme forståelse av sosiale prosesser og strukturer (Wilson 1993: 10).

Deler av sosiologien har vegret seg for å studere temaer som den offentlige dagsordensetting og politiske prosesser, selv om svært mange av temaene i den offentlige diskursen går rett til kjernen av sosiologi. Sosiologer kan i mange sammenhenger vise beslutningstakere ”that the world works in ways that might not have occurred to them (...)”, og ”social scientists’ knowledge of the way the world works enables them to make better cause and effect connection than others” (Wilson 1993: 10).

1.4 Tidligere forskning og lignende reformer

Det er mangel på norske empiriske studier når det kommer til organisatoriske sammenslåinger på NAV-reformens størrelse. Temaet reform i offentlig forvaltning er imidlertid ikke nytt, og det finnes en rekke studier av generelle reformprosesser foretatt av blant andre March og Olsen (1979), Røvik (1998) og Christensen og Læg Reid (1998). Kruuse-Meyer (2005) og Haugneland (2006) har tidligere tatt for seg henholdsvis SATS- og NAV-prosessen med hovedfokus på instrumentelle og institusjonelle trekk. Kunnskapsoverføring og såkalt policy import mellom land er blant annet belyst av Peck og Theodore (2001) og Larsen (2002).

Derimot finnes flere studier som omhandler mindre sammenslåinger. Disse tar først og fremst for seg sammenslåinger av intraorganisatorisk art, det vil si sammenslåinger av avdelinger internt i en organisasjon. Eksempler på dette er en reorganiseringsundersøkelse innen departementer og direktorater i 1982. Denne så på sammenslåing av avdelinger i Utenriksdepartementet, Kirke- og undervisningsdepartementet, samt sammenslåingen av Avgifts- og Tolldirektoratet. Av dette kom det blant annet fram at reformer som splittet opp avdelinger ble oppfattet som konfliktdempende, mens sammenslåinger så ut til å øke en organisasjons konfliktnivå (Kruuse-Meyer 2005).

En annen relevant studie hadde fokus på Lov om introduksjonsordning for nyankomne flyktninger fra 2003. Den kan ses som et eksempel på en forløper til enkeltideer i NAV-reformen. Denne ordningen innførte introduksjonsstønad, en alternativ inntektssikring til sosialhjelp. Videre knytter loven retten til introduksjonsstønad direkte til deltakelse i introduksjonsordningen, og vilkår for sosialhjelp ble dermed automatisert. Alle kommuner ble pålagt å etablere en slik ordning for å gi nyankomne flyktninger og innvandre mellom 18 og 55 år som har fått asyl rett til deltakelse. Loven innebærer også statlig inngrep i kommunenes selvstyre, ved at det stilles formelle krav til innholdet i integreringsarbeidet. Videre ble begreper som brukermedvirkning og individuelle planer, satt i fokus. Dette gjøres også i NAV (Djuve og Kavli 2007).

⁸ Egen oversettelse

En litteraturgjennomgang viser stor mangel på studier som tar for seg idé- og premissleverandører for reform, hvordan temaer settes på dagsorden, og hvorfor enkelte temaer kommer i offentlighetens lys, mens andre temaer dysses ned. Kingdon (2003) har imidlertid studert disse prosessene gjennom fem case fra amerikanske reformer på ulike samfunnsfelt, og denne studien vil benytte seg av hans teoretiske rammeverk.

1.5 Begrepsavklaringer

NAV som reform og organisasjon inneholder både et prosessuelt og et substansielt aspekt. Førstnevnte innebærer beslutningsprosesser og hvordan disse er organisert. Det omfatter beslutninger foretatt av sentrale aktører i det politisk-administrative systemet med implikasjoner for reformens utforming og innhold. Prosessbegrepet gir videre assosiasjoner til bevegelse, endring og utvikling, og omfatter aktørers handling og samhandling innad og utad i organisasjonen (Bakka m. fl. 2004). Det substansielle aspektet ved NAV-reformen omfatter derimot formålet ved det endelige vedtaket om en reorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningen. De prosessuelle og substansielle aspektene ved NAV kan ikke ses uavhengig av hverandre. Sentrale aktører og prosessens gang har mye å si for reformens substansielle innhold. Min studie vil heller ikke se disse to aspektene isolert fra hverandre. Reformens innhold og mål, samt prosessen som endte i vedtaket om NAV, er viktig å se i sammenheng for å svare på studiens forskningsspørsmål, men fokus vil ligge på det prosessuelle aspektet. Prosess og substans vil i oppgaven henholdsvis referere til NAV-prosessen og NAV-reformen (Haugneland 2006).

Reform innebærer at politiske og administrative aktører aktivt prøver å endre organisasjonens formelle struktur, det vil si oppbygging, eller trekk ved organisasjonskulturen. Begrep som reform, omorganisering, reorganisering og organisasjonsendring blir ofte brukt om hverandre. En distinksjon mellom reform- og reorganiseringsbegrepet finnes likevel. Skillet går på at reform ikke trenger å føre til faktiske endringer, mens det er tilfellet ved reorganisering. Her vil disse begrepene brukes om hverandre, da NAV-reformen er en reform *og* en reorganisering, ved at det er en intendert organisasjonsendring som vil føre til faktiske endringer (Christensen m. fl. 2006). Videre er reorganiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten et uttrykk for såkalt horisontal

interorganisatorisk despesialisering. Det innebærer at separate organer på samme hierarkiske styringsnivå blir slått sammen (Kruuse-Meyer 2005; Nielsen 2007).

Begrepet arbeids- og velferdsforvaltningen dekker hele spekteret av offentlige stønader, tjenester og ytelser som til sammen ble ivaretatt av tidligere Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Forvaltningens førstelinjetjeneste omfatter brukernes kontaktpunkt med den samlede arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester. Sosialtjenesten vil for enkelthets skyld også omtales som en etat (NOU 2004:13).

Forskningsbegrepet vil i studien benyttes i vid forstand, der forskningsbasert kunnskap omfatter ”klassisk” grunnforskning som teorikonstruksjon og anvendt- eller oppdragsforskning som ervervelse av ny viten først og fremst rettet mot bestemte mål og anvendelser (Rønningen 2006). Diskusjonen mellom grunn- og anvendt forskning vil ikke berøres i denne studien. Fokus vil først og fremst ligge på forskningsbasert kunnskap generelt. Forskningsbegrepet vil videre omfatte følgeforskning og evalueringsforskning, samt utredninger, skrevne kunnskapsstatuser og brukerundersøkelser. Til slutt vil begrep om beslutningstakere referere til ledelsen i det politisk-administrative systemet.

1.6 Studiens avgrensning og oppbygging

Det første steget i enhver reformprosess starter med at temaet blir satt på dagsorden. Forenklet, kan en reformprosess ses som en kjede av delprosesser: i) dagsordensetting, ii) spesifisering av løsningsalternativer, iii) vedtak og iv) implementering av reform (Kingdon 2003). Denne studien vil avgrenses til de tre første stadiene, med hovedvekt på de to første. Det vil si at oppmerksomhet rettes mot hvordan temaet ble satt på dagsorden, hvorfra ideene om reformens organisasjonsmodell kom og prosessen fram mot vedtaket i 2005. Dette er dermed ingen studie av arbeids- og velferdsforvaltningens innholdsreformer eller implementeringsprosess. Det er heller ingen normativ studie som vil ende i anbefalinger for videre veivalg. Det vil ei heller fokuseres på politisk sakseierskap eller politisering av reformprosessen.

Kapittel 2 gjør rede for studiens teoretiske rammeverk og dens relevans for studiens forskningsspørsmål. Reformprosessen vil i hovedsak belyses ut fra Kingdons

flerstrømsmodell som spesifiserer nødvendige forhold som må ligge til rette for at reform kan finne sted. Kapitlet tar for seg reformentreprenører samt begrep om ”timing” gjennom såkalte beslutningsvinduer.

Teori som belyser et eventuelt bidrag forskningsbasert kunnskap har gitt til reformprosessen vil gå ut fra syv modeller for forskningsbruk, slått sammen til fire modeller. Her kan følgende tre hovedtyper utkrystalliseres: instrumentell, begrepsdannende og legitimerende. En teori om at forskere og beslutningstakere er preget av ”to kulturer” brukes til å belyse svak kobling mellom forskning og politikk.

Teoretiske perspektiver på internasjonal reformaktivitet vil omhandle organisasjonsideer på reise og tilpasning av slike internasjonale ideer til lokal kontekst, såkalt ”kontekstualisering”. Videre redegjøres det for New Public Management og Whole-of-Government som to eksempler på reformideer, samt endringer i velferdsstatsorganiseringen i Storbritannia, Nederland og Danmark.

Kapittel 3 tar for seg studiens metodiske tilnæringer. Studien benyttet seg av intervjuer av sentrale aktører i NAV-prosessen og dokumentanalyse av utvalgte offentlige dokumenter. Kapitlet redegjør for og diskuterer gjennomføring, etiske implikasjoner og vurderinger av dataenes kvalitet.

I **kapittel 4** presenteres empirien i form av en kronologisk historie om NAV-reformen og samordningstemaet som grunnlag for å svare på studiens forskningsspørsmål. Kapitlet starter med et historisk bakteppe for velferdsstaten generelt og tar videre for seg Aetat, trygdeetaten, sosialtjenesten. Deretter vil empiri fra informantene og de offentlige dokumentene fortelle en historie om hvordan NAV ble til.

Analysekapitlet, **kapittel 5**, tar for seg historien om NAV-reformen og ser denne i lys av studiens teoretiske rammeverk. Kapitlet struktureres etter de teoretiske perspektivene og starter dermed med NAV-reformen som resultat av endringer som presset seg på, sett gjennom Kingdons flerstrømsmodell. Videre vil empirien om forskningsbruk analyseres. Deretter tar kapitlet for seg NAV-reformen i forhold til adopterte organisasjonsideer og ender i en diskusjon om reformen er et resultat av press innenfra eller utenfra, samt ulike sider ved institusjonell endring. Til slutt gjøres noen refleksjoner over alternative forklaringsfaktorer.

Kapittel 6 starter med en kort sammenfatning av oppgaven og konkluderer deretter gjennom å svare på studiens tre forskningsspørsmål om hvorfor, hvorfra og hvordan NAV-reformen kom og i hvilken grad studiens tre hypoteser har bidratt til å forklare dette.

2. Teori

Dette kapitlet tar for seg studiens teoretiske rammeverk. NAV-reformen er en stor og kompleks reform – slik som den sosiale verden er uendelig kompleks. Ett av samfunnsforskerens grunnleggende mål er å forsøke å identifisere orden i denne kompleksiteten (Ragin 1994). I et forsøk på å skape mening og identifisere sentrale drivkrefter bak reformer, er det dermed nødvendig med gode, presise, analytiske verktøy.

Studiens fokus er å identifisere de mest sentrale faktorene og idéleverandørene bak NAV-reformens valg av organisasjonsmodell. Det antas at NAV-reformen har bredde på idéleverandørsiden. Det vil si at flere ulike drivkrefter kan ha bidratt til å ha satt NAV på dagsorden og frambrakt reformen. Det vil derfor anlegges flere teoretiske perspektiver. Dette kan styrke studien ved å gi et bredere forklaringspotensial, og gi en åpen tilnærming til data ved å redusere risikoen for at ”funnene en gjør i dataene reduseres til ambassadører for en gitt teori (...)” (Køhn 2007: 20). Etter hvert teoretisk perspektiv vil teoriens relevans og implikasjoner studiens forskningsspørsmål spesifiseres.

2.1 En flerstrømsmodell

Det første teoretiske perspektivet studien vil benytte seg av er utviklet av Kingdon (2003) og kalles en flerstrømsmodell (Multiple Streams Model). Denne modellen tilbyr et teoretisk verktøy for å kaste lys over reformprosesser. Det første steget i en slik prosess er at temaet kommer til beslutningstakernes oppmerksomhet og settes på dagsorden. Temaet kommer i fokus. Hvordan dette skjer, og hvorfor andre temaer aldri når så langt, har i liten grad vært gjenstand for systematisk undersøkelse. Kingdons flerstrømsmodell beskriver hvordan separate strømmer av problemer, forslag til løsningsalternativer og politikk kobles sammen for at et tema, i denne sammenheng forvaltningsreform, skal settes på dagsorden. Temaet har størst sannsynlighet for å komme i fokus når de tre strømmene kobles sammen, og det samtidig åpner seg et beslutningsvindu – en mulighet for å fatte et vedtak. Et problem

anerkjennes, et løsningsforslag er tilgjengelig og det politiske ”klimaet” er riktig. Reform kan i tillegg hjelpes fram av såkalte reformentreprenører som har spesiell interesse og ressurser å mobilisere for å sette temaet på dagsorden og fremme ulike løsningsforslag.

Kingdons flerstrømsmodell bygger på March og Olsens (1979) Garbage Can-modell. I denne modellen er det politisk-administrative systemet en møteplass for strømmer av problemer, deltakere, beslutningsmuligheter og løsninger. En organisatorisk beslutning blir dermed svært kontekstsensitiv og avhengig av hvordan de fire strømmene kobles sammen.

Sammenkoblingen mellom strømmene er videre ”anarkisk”. Det betyr at den er tilfeldig, ustyrt og i stor grad preget av usikkerhet (Bakka m. fl. 2004). Analogien viser til en situasjon der beslutningstakerne ”strekker hånden ned i en søppelbøtte – drar et problem opp med den ene hånden og en løsning med den andre, og de to kobles sammen” (Stone m. fl. 2001: 10-11).⁹ Gamle løsninger kan dermed kobles til nye problemer og ”vice versa” (ibid).

Beslutningstakere blir utsatt for mange ulike former for press, rollekonflikter og spenninger i relasjon til statsråd, regjering og Stortinget. Virkeligheten er preget av tidspress og tvetydighet (Skjeie 2001). Beslutningstakere benytter seg dermed av tommelfingerregler, rutiner, imitering og eksperimentering (Powell og DiMaggio 1991). Teorier om rasjonelle valg, der det forutsettes perfekt kunnskap i enhver valgsituasjon og alle handlingsalternativer, preferanser og konsekvenser er kjente og konsistente, blir urealistiske (March 1994). Reformprosesser er med andre ord ofte preget av kaos, uoversiktighet og uforutsigbarhet. Tilfeldigheter kan være årsak til at strømmene av problemer, løsningsforslag og politikk kobles sammen (Kingdon 2003).

Først må et viktig **problem** settes på dagsorden. Et problem defineres både ved hjelp av objektive indikatorer og beslutningstakernes egne tolkninger av hva som kvalifiseres til å bli kalt et problem. Objektive indikatorer kan for eksempel være studier eller utredninger som kaller på beslutningstakernes oppmerksomhet og politisk handling. Problemer blir likevel først og fremst et problem når beslutningstakerne føler de burde og kan gjøre noe for å endre situasjonen. Problemet blir videre satt på dagsorden på mer eller mindre systematiske måter – enten gjennom dramatiske hendelser som får medias oppmerksomhet, eller gjennom tilbakemeldinger og evalueringer av eksisterende ordninger (Kingdon 1994).

Forslag som oppfattes som løsning på problemet må presenteres. Forslag utvikles og testes ofte i ulike miljøer rundt det aktuelle problemet, som forskere, administrativt ansatte, interessegrupper og lobbyister. Kingdon sammenligner prosessen der forslag utformes, med en biologisk naturlig seleksjonsprosess. I denne evolusjonsprosessen vil kun enkelte ideer overleve, og enda færre vil bli seriøst vurdert av beslutningstakerne. Det sterkeste forslaget må være akseptabelt i forhold til eksisterende normer og verdier, være gjennomførbart uten å skape for mye politisk uro og til slutt må forslaget holde seg innenfor akseptable budsjettammer.

Den **politiske strømmen** ved reformdannelse består for det første av svingninger i ”den nasjonale stemningen.” Det betyr at et stort antall innbyggere i et land deler samme tenkemåte langs bestemte politiske linjer. Denne tankemåten endres fra tid til annen og kan for eksempel kalles ”venstrevind” eller ”høyrebølge”. Slike politiske svingninger kan ha viktige effekter på den politiske agenda og videre for politiske utfall. For det andre kan endringer innad i regjeringen og regjeringsskifte skape nye muligheter for forslag, mens andre legges døde. Til slutt kan press fra interessegrupper gi signaler til beslutningstakerne om fordeler og ulemper ved å fremme bestemte forslag (Kingdon 1994; Zahariadis 2003). Studien vil heretter benytte begrepet ”det politiske klimaet” framfor Kingdons begrep om en politisk strøm. Meningsinnholdet i disse to begrepene vil imidlertid være likt.

2.1.1 Beslutningsvinduer

Såkalte beslutningsvinduer (policy windows) presenterer en mulighet for å koble de tre strømmene av problemer, forslag og politikk sammen. En slik åpning av et beslutningsvindu betyr at spesielle tidspunkt eller anledninger dukker opp, der det er enklere å ta beslutninger som medfører store medfører endringer. Strømmene av problemer, løsninger og politikk har på disse tidspunktene med andre ord størst sannsynlighet for å bli koblet sammen. ”Timing” blir altså et nøkkelord, der de tre strømmene må kobles til hverandre til rett tid. Disse strømmene eksisterer innenfor en tidsramme, der valgmulighetene defineres av problemene og løsningene som finnes på det aktuelle tidspunktet (March og Olsen 1979; Kingdon 2003).

⁹ Egen oversettelse

Disse beslutningsanledningene kan åpne seg i strømmen av problemer eller politikk. Ved førstnevnte åpner det seg et vindu fordi et nytt problem fanger beslutningstakernes oppmerksomhet, og når vinduet åpnes i ved endringer i det politiske klimaet, åpner det seg en anledning på grunn av endring i det politiske landskapet eller den politiske ”stemningen”. I følge Kingdon står vanligvis ikke et slikt policyvindu åpent så lenge av gangen, slik at beslutningstakerne ofte må handle raskt. Kunnskap om hvor lenge et slikt vindu vil stå åpent, blir dermed av avgjørende betydning. Forannevnte reformentreprenører besitter ofte slik kunnskap. Et åpent beslutningsvindu er en mulighet for disse til å fremme sine ”yndlingsforslag” (pet proposals) og huke egne interesser på et problem. Et slikt vindu kan åpnes på et relativt forutsigbart vis, eksempelvis når regjeringen varsler Stortinget om planlagte Stortingsmeldinger. Vinduer kan også åpnes uten forvarsel og uten mulighet for reformentreprenørene til å foreberede seg og sine forslag.

Det kan videre skilles mellom såkalte mikro- og makrovinduer. Et mikrovindu kan åpnes ved en udramatisk politisk hendelse eller en engangshendelse med begrenset rekkevidde, som for eksempel henholdsvis et vanlig stortingsvalg eller en togulykke. Eksempelvis kan sistnevnte sette fokus på sikkerhetsmessige forhold ved togtrafikk og åpne en mulighet for å sette dette temaet på dagsorden. Makrovinduer åpnes derimot ved pressende vidtrekkende sosiale og politiske tendenser, utviklinger og kriser. En krisesituasjon kan komme av stor offentlig misnøye med ulike forhold, og vinduer åpnes ved at mistillit rettes mot den sittende politiske ledelsen, slik at opposisjonen får et overtak. Videre kan inntrykk av hast og påtrengenhets også åpne vinduer ved en antakelse om at forhold forverres dersom ingenting blir gjort (Nielsen 2006).

2.1.2 Reformentreprenører og lukkede rom

Det er viktig å inkludere et mikroorientert perspektiv i studie av reformprosesser. Dette innebærer vekt på aktørenes handlinger, samhandling og samhandlingsstruktur, hvilket innebærer at aktørenes handlinger må forstås i sammenheng med hverandre (Hedström 2005), da ”public policy is not one single actor’s brainchild” (Kingdon 2003: 71). Involverte deltakere i NAV-prosessen kan både ha formelle og uformelle deltakelsesrettigheter. Førstnevnte omfatter aktører utvalgt av den politiske og administrative ledelsen til å delta (March og Olsen 1979). Aktører med formelle deltakelsesrettigheter befinner seg vanligvis innenfor det politisk-administrative systemet. De som har uformelle deltakelsesrettigheter

omfatter aktører som ofte har posisjoner utenfor dette systemet. Disse kan være konsulenter, forskere, media og ulike interessegrupper og lobbyister. Denne distinksjonen mellom formelle og uformelle deltakelsesrettigheter til beslutningsprosesser – ”innenfor” og ”utenfor”, er ikke uproblematisk, da enkelte aktører kan bevege seg mellom begge arenaer. Kommunikasjonskanalene mellom innsiden og utsiden er mange og åpne, og aktører, ideer og informasjon flyter mellom disse kanalene i form for nettverk, der aktørene ikke nødvendigvis er bundet av sine formelle deltakelsesrettigheter. I mange tilfeller kan for eksempel prominente forskere og forskningsmiljøer ha tett forbindelse med beslutningstakerne – ”eksempler på deres tilstedeværelse er ikke vanskelig å avdekke” (Kingdon 2003: 54).¹⁰

Involverte aktører kan også deles inn i synlige og skjulte ”klynger”. Denne distinksjonen er heller ikke absolutt. Synlige klynger inkluderer de deltakerne som får offentlig oppmerksomhet og pressedekning, og er ofte statsråden og hans eller hennes nærmeste medarbeidere. De mer skjulte klyngene i prosessen er faglige spesialister, akademikere, forskere og administrativt ansatte på høyere og lavere nivå. Det viser seg at de synlige klyngene har mer effekt på dagsordensetting, og de skjulte klyngene har sterkere effekt på utforming av løsningsforslag (Kingdon 2003). Beslutningstakerne kan dermed ty til spesialister og forskere for alternativer og organisasjonsmodeller for utforming av den nye arbeids- og velferdsforvaltningen.

Slike klynger av deltakere, synlige eller skjulte, kan danne et nettverk eller en beslutningselite. Det åpner muligheten for at en kjerne av politikere, administrativt ansatte og/eller forskere har dannet et mer eller mindre lukket forum for beslutninger. Begrepet om beslutningseliter refererer til et sett av formelle og uformelle institusjonelle bånd mellom politikere og andre aktører, strukturert rundt like interesser i politikkdannelse og reformutforming. Politikk utformes gjennom forhandlinger mellom nettverkets medlemmer – ofte utenfor offentlige rom. Såkalt policykjerneanalyse (analysis of core executives in policy networks) vektlegger hvordan slike nettverk begrenser demokratisk deltakelse i

¹⁰ Egen oversettelse

beslutningsprosesser, setter dagsorden for temaer og ikke-temaer, setter visse interesser i høyetet og påvirker beslutningstakernes handlinger (Rhodes 2007).

Beslutningseliter består ofte av såkalte reformentreprenører. Dette er aktører som advokerer ulike løsninger på problem, og kan være synlige eller skjulte klynger av deltakere. Disse besitter ofte kvaliteter som faglig ekspertise og evne til å snakke på vegne av andre, som for eksempel en inntressegruppe. Det de har felles er imidlertid at de er villige til å investere tid, energi, ry og av og til penger i reformprosessen for å at reform skal finne sted.

Reformentreprenører har evne til å forutse ulike hendelser og bruke dem for å fremme egne interesser. De kan fremme ”yndlingsforslag”, og aktivt forsøke å koble de tre strømmene av problemer, løsninger og politikk sammen. I enkelte tilfeller kan reformentreprenørens formelle posisjon nærmest være irrelevant, da ingen formell eller uformell posisjon i det politisk-administrative systemet har monopol på dem (Kingdon 2003). Dette gjelder først og fremst ved dagsordensetting. Formell posisjon antas å være viktigere når prosessen nærmer seg mer avgjørende og avsluttende faser (Nielsen 2006).

Teoriens relevans for studiens forskningsspørsmål:

Ut fra Kingdons flerstrømsmodell må problemer, forslag og det politiske klima kobles sammen for at reform skal finne sted. Disse har størst sannsynlighet for å kobles sammen i såkalte beslutningsvinduer som er anledninger til å fatte større beslutninger. Videre vil reformentreprenører med kunnskap og reformiver påvirke og bidra til reformprosessen.

På grunnlag av denne teorien kan en forvente at NAV-reformen kom til fordi det fantes problemer ved forvaltningen som ble identifisert og definert og koblet til løsningsforslag. Videre kan det politiske klimaet ha vært gunstig for reform, mulig i forbindelse med regjeringsskiftet i 2001. ”Timingen” kan ha vært riktig og det oppstod en mulighet for å fatte beslutninger – det åpnet seg et beslutningsvindu. Dette vinduet var trolig et såkalt makrovindu, med tanke på NAV-reformens omfang. En kan videre tenke seg at ivrige og dyktige reformentreprenører hadde initiativ og bidro til at NAV-reformen ble satt på dagsorden, samt bidro til valg av organisasjonsmodell.

2.2 Forskning som kunnskapskilde

Studiens andre hypotese handler om forholdet mellom forskning og politikk, der følgende teoretiske perspektiver angir ulike måter for bruk av forskningsbasert kunnskap i reformutforming. Min studie ser på hvorvidt, hvordan og i hvilken grad forskningsbasert kunnskap inngikk som beslutningsgrunnlag for NAV-reformens valg av organisasjonsmodell. Bruk av forskning i politisk-administrative beslutningsprosesser er intet nytt tema, og i løpet av det siste tiåret har det vokst fram stor interesse for hvordan forskning kan bli brukt til politikktutforming. I dag kan man kalle feltet kunnskapssosiologi (sociology of knowledge) et veletablert forskningsfelt (Stone m. fl. 2001).

Samtidig er forholdet mellom forskere og beslutningstakere problematisk. I noen tilfeller er ikke forskning ment for å være relevant for politikktutforming. Andre ganger er den det, men klarer ikke å påvirke politisk-administrative beslutningsprosesser blant annet på grunn av ulike logikker mellom de to systemene, slik som teorien om to kulturer (avsnitt 2.2.2) impliserer. For det første finnes ingen klare steg, strategier, ”verktøy” eller retningslinjer som kan garantere suksessfull forskningsbruk (Stone 2002). Samtidig foretas politiske valg blant annet på grunnlag av verdier og konkrete vurderinger av fordeler og ulemper ved et saksforhold. Én bro som imidlertid kan bygges mellom disse to systemene er administrativt ansatte, gjerne med akademisk utdanning som bringer forskningsresultater fra forskerverden over til beslutningstakerne. I dag finnes relativt mange samfunnsvitere i departementsstillinger, og ”samfunnsforskningen i Norge står nærmere politikktutformingen enn i de fleste andre land” (Erlandsen 2005b: 17).

For det andre er forholdet mellom forskning og politikk vanskelig, da forskningsbruk er et flertydig begrep, der grad av bruk avhenger av hvilket meningsinnhold som legges i ordet, og det finnes ingen felles definisjon alle kan enes om (Rich 1997). En litteraturgjennomgang på feltet indikerer en relativt svak bro mellom forskning og politisk-administrative beslutninger og ikke minst svakheter ved begrepsbruk og operasjonalisering (Lindblom og Cohen 1979). Én årsak til mangelfullt begrepsapparat kan være at tidligere studier har hatt en altfor snever idé om hva forskningsbruk innebærer. I vid forstand kan forskningsbruk forstås som anvendelse både i konkrete beslutningssituasjoner, og som bidrag til informasjon og ideer som ikke blir brukt direkte, men som påvirker måter å tenke og snakke om saker på.

Ideene og kunnskapen forskningen bringer fram går inn i beslutningstakerens generelle kunnskapsbakgrunn, og forskningen blir dermed ”brukt” uten at det er direkte tilbakeførbart til konkrete forskningsrapporter (Brofoss og Wiig 2006).

Store deler av tidligere studier av beslutningstakernes forskningsbruk dreide seg om å peke ut måter å øke bruk av forskning på. I likhet med Weiss og Bucavalas (1980) har min studie en mer empirisk ambisjon ved å forsøke å forstå hvordan, i hvilken grad og under hvilke premisser forskning ble brukt i forbindelse med NAV-reformen. Studien ønsker ikke å si noe om hvorvidt større grad av forskningsbruk er bedre eller ønskelig, da bruk av forskning kan forekomme både i positive og negative former (Brofoss og Wiig 2006). Beslutningstakere kan være selektive med hva slags forskning som får oppmerksomhet. I denne påstanden ligger det at forskningsfunn som er i beslutningstakernes favør, har størst sannsynlighet for å bli vurdert (Hernes 2008). En dansk undersøkelse fra 2007 viser videre at hver tredje forsker mener at beslutningstakere i det politisk-administrative systemet i for høy grad farger deres forskningsresultater, ved at de forvirr vitenskapelige rapporter slik at resultatene passer bedre med deres syn. I denne undersøkelsen opplevde flere forskere at beslutningstakerne leste deres rapporter ”som fanden leser Bibelen” (Andersen 2008: 7).

Bruk av forskning i politisk-administrative beslutningsprosesser kan altså foregå på flere måter. Carol Weiss (1979) fremsetter syv ulike betydninger som har blitt forbundet med begrepet forskningsbruk. Disse modellene er ikke gjensidig utelukkende, men kan fungere i kombinasjon med hverandre. Det finnes fellestrekk mellom Weiss’ syv modeller, og disse vil i denne studien slås sammen til fire modeller, kretsende rundt tre hovedformer for forskningsbruk: instrumentell, begrepsdannende og legitimerende. Det kan sies å herske generell enighet om disse tre hovedformene på feltet, men med mindre variasjoner og ulik terminologi. Andre opererer i tillegg med kategorier som strategisk, symbolsk, politisk eller påtvunget bruk. Forskning kan også innhentes som kunnskapsberedskap. Strategisk, symbolsk og politisk forskningsbruk faller i denne studien sammen med hva jeg har valgt å kalle legitimerende bruk. Påtvunget bruk innebærer at myndighetene pålegger organisasjoner å endre praksis grunnet resultater fra forskning (Weiss m. fl. 2005). Til slutt kan forskningsbruk også være ikke-eksisterende (Kingdon 2003). For beslutningstakerne kan overflod av informasjon og kunnskap, til tider motstridende, føre til økt tvetydighet og gjøre beslutningsprosesser ytterligere komplisert (Zahariadis 2003).

2.2.1 Modeller for bruk av forskning

Weiss (1979) opererer med syv modeller for forskning. Disse kalles den kunnskapsdrevne, den problemløsende, samspills-, den legitimerende, den taktiske, opplysnings- og dannelsesmodellen.¹¹ Her vil disse syv modellene slås sammen til fire, da disse dreier seg om instrumentell, legitimerende og begrepsdannende bruk. De fire modellene studien står igjen med er den problemløsende, samspills-, den legitimerende og opplysningsmodellen.

Weiss' første modell for bruk av forskning i politiske beslutninger er den kunnskapsdrevne modell (The Knowledge-Driven Modell) og har naturvitenskapene som forbilde og instrumentell bruk som hovedform. Her blir forskningsresultater knyttet direkte til fattet beslutning og innebærer ”intendert bruk av intenderte brukere” (Weiss m. fl. 2005: 13),¹² og forskningsresultater knyttes direkte til fattet beslutning. I denne modellen blir kunnskap oppfattet som et verktøy for konkret problemløsning. Denne studien vurderer det hensiktsmessig å slå sammen denne modellen med Weiss' andre modell, **den problemløsende modellen** (The Problem-Solving Model), da denne også legger et instrumentelt syn på forskningsbruk til grunn (Weiss 1979).

I denne problemløsende modellen identifiseres et samfunnsproblem og forskningsbasert kunnskap produserer viten om problemets karakter og omfang, samt hva som er de beste løsningene. Denne modellen baserer seg på en antakelse om linearitet, der det er problemet som driver bruk av forskning. Det eksisterer et problem og en beslutning må fattes. Informasjon og kunnskap mangler, enten for å generere en løsning på problemet eller for å velge blant alternative løsninger. Her kommer forskning inn og bidrar til å redusere usikkerhet ved politikernes beslutningsgrunnlag. I modellen ligger altså en forventning om at forskning gir empiriske bevis som bidrar til å løse politiske problem.

Bruk av forskning i den problemløsende modellen kan forekomme på to hovedmåter. For det første kan beslutningstakere gå ut og søke etter allerede eksisterende forskning om det

¹¹ Norsk oversettelse av Weiss' (1979) navn på de syv modellene er hentet fra Aksel Hatland og Ann-Helen Bay.

¹² Egen oversettelse

aktuelle problemet. For det andre kan administrativt ansatte, konsulenter og/eller forskere føre informasjonen til beslutningstakernes oppmerksomhet. Her finnes flere mulige fallgruver. Den eksisterende forskningen treffer ikke direkte det aktuelle problemet, den kan være utdatert eller vanskelig tilgjengelig. Hvorvidt den mest relevante forskningen når den rette beslutningstakeren er i tillegg avhengig av gode kommunikasjons- og formidlingskanaler mellom produsenter (forskere) og brukere (beslutningstakere) av forskning.

Den problemløsende modellen forutsetter konsensus om mål. Dette er sjelden den reelle situasjonen. Videre antar den at forskning vil ha direkte og umiddelbar anvendelse i beslutningsprosesser, og dersom forskningen ikke blir brukt er resepten for å øke bruk, økt politisk kontroll over både spesifiseringen av ønsket forskning og gjennomføringen (Weiss 1979).

Slik instrumentell bruk forutsetter videre at forskningen som formidles til beslutningstakerne er tilgjengelige før beslutningen fattes, at den er direkte relevant og at den gir entydige resultater (Brofoss og Wiig 2006). Da samfunnsforskning har få slike eksempler å vise til, samtidig som forskningsbruk også kan være av mer indirekte art, vurderes den neste av Weiss' modeller, **samspillsmodellen** (Interactive Model) som mer relevant for denne studien. Her må forskningsmiljøene konkurrere med andre inntak for politikkutforming i en form for interaktiv søken etter kunnskap. Beslutningstakere kan i tillegg til forskere for eksempel henvende seg til administrativt ansatte, politiske rådgivere, interesseorganisasjoner, journalister og ansatte på feltet. Samtidig foretas politiske beslutninger i tillegg på bakgrunn av ideologi, velgergruppers ønsker eller tidligere erfaringer, og beslutningstakerne kan bruke sine erfaringer, politiske innsikter, dømmekraft og press. Alle involverte aktører samler sine talenter, kunnskaper og forståelser i forsøk på å gjøre et kompleks problem mer håndgripelig. Denne prosessen har ikke et instrumentelt preg som de to foregående modellene, men består heller av et mer kaotisk sett av forbindelser.

I samspillsmodellen er altså forskning én faktor til politiske beslutninger blant mange andre aktører. Selv om samfunnsforskning sjelden kan tilby konklusjoner som har direkte effekt på det aktuelle temaet, eller tilbyr et sett av konsistente bevis, kan forskning like fullt delta i en prosess som beveger seg fram mot en potensiell politisk beslutning. Denne prosessen kan både foregå gjennom ansikt-til-ansikt-relasjoner og gjennom alle de måtene informasjon

samles inn på og bringes til beslutningstakernes oppmerksomhet, eksempelvis gjennom media.

Den legitimerende modellen (Political Model) vil slås sammen med den taktiske modellen (Tactical Model). I begge disse modellene er det ikke selve innholdet i forskningen beslutningstakerne er ute etter, men heller bruk av forskningsrapporter til legitimering av standpunkter, utsettelse av vanskelige avgjørelser eller avlaste ansvaret for de mer upopulære. Det å innhente forskning i seg selv kan være tilstrekkelig til å ha vist vilje til å gjøre noe med saken. Når en beslutningstaker for eksempel blir konfrontert med krav om handling på et felt, kan vedkommende svare: ”Ja, vi vet det er en viktig sak. Vi har pågående forskning på det akkurat nå” eller ”Vi vil vente med å uttale oss til forskningsresultatene foreligger” (Weiss 1979: 429).¹³ Forskning blir dermed en form for bevis for deres ansvarlighet.

Slik legitimerende bruk av forskning handler om beslutningsprosessers symbolske sider, der bruk av forskning bidrar til å gi beslutningstakeren eller hele organisasjonen legitimitet og inntrykk av rasjonalitet, uavhengig av om forskningsresultatene leder til innflytelse og virkning på beslutningene (Naustadlid og Reitan 1994). Max Weber skiver om hvordan alle maktformer har behov for å legitimere og rettferdiggjøre seg selv og hvordan legitim makt er langt mer stabil enn illegitim, preget av tvang (Weber 2000). Forskningsresultater kan altså brukes til å legitimere beslutninger som allerede er fattet, og gi støtte til beslutninger som kan være basert på personlige interesser, intuisjon, yrkeserfaring eller søken etter prestisje. Forskning og akademisk tyngde kan gi ”troverdighet til strategier som politikerne uansett har interesse av å føre” (Samset og Suhrke 2007: 38) - forskning kan ikke rukke dette standpunktet. Denne bruken kan få en negativ klang ved at den gis et ”ad hoc-preg”, der forskning settes inn i etterkant. Det trenger derimot ikke være tilfellet, med mindre beslutningstakeren forvirrer resultatene slik at de bedre passer med egne standpunkter (Weiss m. fl. 2005).

¹³ Egen oversettelse

Forskning kan her inngå som politisk ammunisjon for den siden som finner at forskningsresultatene støtter deres syn. I den grad forskningsresultatene støtter et standpunkt gir den de advokerende aktørene selvtillit, legitimitet og usikkerhet reduseres. Dette kan styrke det aktuelle standpunktet og beslutningstakernes posisjon i en interessekonflikt. Forskning har dermed større sjanse for å bidra i politiske beslutninger (Weiss 1979).

I **opplysningsmodellen** (Enlightment Model) og dannelsesmodellen (Research as Part of the Intellectual Enterprise of the Society) er det begrepene, perspektivene, modellene og problemstillingene som springer ut av forskningen som blir brukt, framfor forskningens substans. Dannelsesmodellen, som ser på forskning som en av de prosessene som former de intellektuelle strømmingene i et land, sidestilt med mediedebatt, skjønnlitteratur, film, historie og filosofi – som en dannelsesprosess, vil slå sammen med opplysningsmodellen, da begge handler om begrepsdannende eller konseptuell bruk og befinner seg på et høyt abstraksjonsnivå. Forskning blir her brukt ”bevisst eller ubevisst til å forme våre begreper om samfunnet (...) og er med på å skape de problemoppfatninger som vi omgir oss med” (Naustadlid og Reitan 1994: 60). Det kan like mye være snakk om hele disipliner eller tematiserte forskningsfelts innflytelse gjennom utforming og metodologisk tilnærming. Her er altså brukerne ikke bare beslutningstakere, men like mye allmennheten, og forskningen blir en del av samfunnets demokratiske grunnlag (Naustadlid og Reitan 1994). Flere forskningsbidrag har funnet at begrepsdannende bruk er den viktigste og vanligste effekten forskning har på beslutningsprosesser (Weiss m. fl. 2005; Amara m. fl. 2004).

Tanken er her at forskningens generaliseringer siles gjennom en informert offentlighet og former måten mennesker tenker om sosiale temaer på. Forskning spres gjennom ulike kanaler som fagtidsskrifter og media. I tillegg finnes en tendens til at samfunnsforskere stadig kommer mer på banen i politisk-administrative arenaer og tar dermed med seg sine begreper og arbeidsmåter (Brofoss og Wiig 2006).

Litteraturen om forskningsbruk tilbyr en rekke ulike perspektiver og forklaringer på hvorfor forskning blir eller ikke blir brukt i politikktutforming (Stone 2002). I det følgende vil det redegjøres for ett slikt perspektiv, kalt teorien om ”to kulturer” omhandlende svak kobling mellom forskning og politikk.

2.2.2 Teorien om to kulturer

Dette teoretiske perspektivet antar at det eksisterer kulturforskjeller, eller en analytisk ”kognitiv kløft” mellom det akademiske forskningsmiljøet og det politisk-administrative beslutningsmiljøet. Kommunikasjonsproblemer oppstår når samfunnsforskning skal brukes som premiss for politikkkutforming (Hernes 2008). Dette fører til at samfunnsforskere og beslutningstakere har vanskeligheter med å forstå hverandre, og dermed vanskeligheter med å samarbeide – noe blir ”lost in translation”.¹⁴ Ulike tankesett, språkbruk og referanserammer kan ha flere årsaker. For det første kan det være vanskelig å oversette beslutningstakerens problem til en forskbar problemstilling. Beslutningstakere kan være vage, og kanskje usikre på hva de egentlig ønsker forskning om – bestillerkompetansen kan være svak (Naustadlid og Reitan 1994). Det tilhører sjeldenhetene at mennesker generelt har et sett av klare, velartikulerte preferanser, og beslutninger blir dermed sjelden fattet på et slikt grunnlag.

Samtidig kan forskningen ha lav politikkrelevans, da forskningsverdenen vektlegger logisk konsistens, faglig integritet, sans for detaljer og evne til å skape faglig og samfunnsmessig debatt som leder til nye utfordringer. Forskere vil berømmes av sine fagfeller for forskning som finner nye og uventede resultater. Nye og uventede resultater vil imidlertid kunne skape problemer for beslutningstakeren ved at det kompliserer beslutningsgrunnlaget, da de er opptatt av å fatte beslutninger og løse praktiske problemer (Naustadlid og Reitan 1994). Samfunnsforskning kan sjelden fortelle beslutningstakeren direkte hva han eller hun bør fatte (Hernes 2008). En god beslutning skaper minst mulig nye spørsmål, konflikt og debatt – beslutningstakeren har fått problemet ”ut av verden”. Beslutningstakerne er ikke opptatt av kunnskap for kunnskapens skyld, men som et middel til informasjon og dermed forenkling av beslutninger.

Videre kan teorien om to kulturer tilsi at det finnes en diskrepans mellom idealer og realiteter mellom forskning og politikk. Dette kan blant annet skyldes at forskere og

¹⁴ Dette begrepet er lånt av Gudmund Hernes fra samtaler vinteren 2008

beslutningstakere har urealistiske forventinger til hverandre. Dette kan også ha preget forholdet mellom forskning og NAV-reformens valg av organisasjonsmodell.

Informanter, offentlige dokumenter og forskningsstrategier¹⁵ er fulle av formuleringer om forskningens viktige rolle og at det finnes ”tverrpolitisk enighet om at forskning er viktig for utviklingen av samfunnet” (Hodne 2008: 3). I Forskningsrådets visjon heter det blant annet at ”forskning skal utvide grensene for hva vi vet, forstår og kan få til” og at ”forskning skal være en kraft i utviklingen av det norske samfunnet”, da den er ”berikende i seg selv, og den er nødvendig for fag- og kunnskapsutvikling” (Forskning flytter grenser 2004: 4). På samme tid snakes det om et tilsynelatende paradoks, der ”kunnskap og bruk henger sammen, men faller ikke sammen” (Erlandsen 2005b: 18). Dette kan dreie seg om diskrepans mellom offentlige forskningsstrategier, retorikk og midler omhandlende samfunnsforskning, sett i forhold til beslutningstakernes forsømmelse av deres resultater (Weiss og Bucavalas 1980; Brofoss og Wiig 2006).

Denne tilsynelatende diskrepansen kan kanskje være generert av forskningens status som en attraktiv ressurs, men forhindret av en logikk lite forenlig med det politisk-administrative systemet. Det kan strides om hvorvidt ”problemet” ligger på tilbuds- (forskere) eller etterspørselsiden (beslutningstakere). Forskere kan føle at det ikke er noe politisk publikum for deres arbeider, til tross for at de inneholder viktige observasjoner om den verden beslutningstakerne skal fatte vedtak om. Beslutningstakere kan på sin side oppfatte forskningen som irrelevant, vanskelig å trenge inn i og at den stiller for teoretiske spørsmål som ikke korresponderer med beslutningstakernes behov (Stone 2002).

Videre kan man ”sjelden avlede konkrete politiske løsninger fra en samfunnsvitenskapelig forskningsrapport” (Erlandsen 2005b: 18), da ”forskning omkring et politisk problem aldri kan gi svar i forholdet én til én” (Erlandsen 2005b: 17). Samfunnsvitenskapelig forskning kan ikke gi direkte og konkrete råd til beslutningstakerne om hva de skal beslutte. I tillegg er forskning vanligvis tilbakeskuende, og dette gjør det vanskelig å gi råd om hva beslutningstakeren bør fatte i framtiden. I tillegg baseres forskning på et bredt spekter av perspektiver og et mangfold av faglige og metodiske tilnærminger. Dette gir faglig styrke, da

¹⁵ St.meld. nr.20 (2004-2005), Vilje til forskning, Forskning flytter grenser, strategi for Norges forskningsråd (2004) og Forskningsstrategi 2006-2009, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

det sikrer at analysene blir mest mulig fullstendige – jo større grad av intersubjektivitet det er mellom ulike forskningsbidrag på samme tema, dess større sannsynlighet er det for at forskningen er tungt forankret kvalitetsmessig. På den andre siden kan dermed aldri forskning gi en fullstendig og entydig sannhet. Dette kan være problematisk når forskning skal brukes til politisk premissdannelse. Det finnes ingen allmenne regler for når et tema eller fenomen er tilstrekkelig belyst. I praksis vil det derfor kunne stilles spørsmål om hvorvidt det er behov for ytterligere forskning før kunnskapen anses som tilstrekkelig (Cook 1985).

Til slutt lever forskere og beslutningstakere i to ulike verdener med hensyn til tid til rådighet. God og meritterende forskning er svært tidskonsumerende, mens beslutningstakernes viktigste begrensning er tid, og vedkommende er sjelden herre over sin egen tid (Naustadlid og Reitan 1994). Samtidig kan samfunnsforskningens meritterende standarder og ”ethos” kolliderer med beslutningstakernes knapphet på tid, da nyskapende og grensesprengende forskning forutsetter stor faglig frihet og langsiktighet (Erlandsen 2005a).

Teoriens relevans for studiens forskningsspørsmål:

De fire fremsatte modellene om forskningsbruk reflekterer ulike perspektiver på forskningens funksjoner, der instrumentell, legitimerende og begrepsdannende bruk identifiseres som hovedtyper. Én hovedfunksjon er dermed å frembringe kunnskap og informasjon som kan tjene som en innsatsfaktor i annen samfunnsvirksomhet, eksempelvis reform- og politikktutforming. Da betones forskning først og fremst ut fra dens resultater og deres bruksverdi i problemløsning. En annen funksjon kan være å videreutvikle og befeste en vitenskapelig tenkemåte som et allmennintellektuelt grunnlag for samfunnet. Til slutt kan forskningens funksjon være å gi utløp for folks nysgjerrighet og skape rom for intellektuell utfoldelse (Underdal 2005).

Ut fra Weiss' modeller kan det antas at samspillmodellen og den legitimerende modellen vil ha størst relevans for bruk av forskning til NAV-reformens valg av organisasjonsmodell. Forskning er kun én faktor i politikktutforming og må dermed konkurrere med andre faktorer som påvirker beslutningstakerne. Samtidig er det sannsynlig at forskning kan ha blitt brukt

legitimerende, da man kan tenke seg at det finnes en norm om at beslutningstakere skal opptre rasjonelt, og de kan dermed ønske å belegge sine standpunkter med forskningsfundert kunnskap. Ut fra dette kan en tenke seg at NAV-reformen som er en såpass omfattende reform hadde behov for "forskning i ryggen", både til å dekke et informasjonsbehov og for å legitimere store beslutninger. Teorien om to kulturer impliserer at empirien vil vise en svak kobling mellom forskning og utformingen av NAV-reformen.

2.3 Internasjonal reformaktivitet

Den tredje hypotesen handler om påvirkning og inspirasjon fra omkringliggende lands reformaktivitet og moderne organisasjonsideer. Ved å anlegge et institusjonelt teoretisk perspektiv¹⁶ antas det at en rekke forhold ved organisasjonens omgivelser påvirker dets valg av organisasjonsmodell, og at NAV-reformen kan ses som et resultat av press fra omgivelsene. Institusjonell teori har mye til felles med såkalt "contingency theory". Dette kan kalles situasjonsteori og handler om måter organisasjoner og beslutninger påvirkes, av eller betinges av ulike forhold i omgivelsene (Thompson og McHugh 2002). Formelle organisasjoner befinner seg videre i institusjonaliserte omgivelser. Det innebærer at de må ta hensyn til rådende normer for organisasjonsutforming og prosedyrer på sitt felt.

Organisasjoner kan øke sin legitimitet ved å velge en organisasjonsmodell som er i overensstemmelse med hva som på feltet oppfattes som rasjonelt, effektivt og moderne måter å organisere på. En organisasjon uten legitimitet kan få problemer med å overleve, og organisasjoner på samme felt får dermed en tendens til å ligne hverandre (Berglann 2006; Powell og DiMaggio 1991).

I et slikt perspektiv blir meningsdanning, normer, verdier og symbolske sider ved valg av organisasjonsmodell sentralt (Roness 1997). Denne innsikten om at organisasjoner forholder seg til mange ulike populære oppskrifter for organisasjonsutforming og valg av organisasjonsmodell, åpner opp for at beslutningstakerne kan velge mellom et repertoar av institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Slike oppskrifter er institusjonaliserte standarder

¹⁶ Institusjonell teori er ingen enhetlig teori, men felles for disse perspektivene er at organisasjoner blir forstått som noe mer enn redskap for ledelsen. Organisasjoner blir heller kalt institusjoner, da institusjoner i større grad er en "mottakelig og tilpasningsdyktig organisme" (Haugneland 2006: 19) med fokus på normer og tradisjoner som har "satt" seg i en organisasjon (Kruuse-Meyer 2005).

på organisering, hvilket innebærer at de er en ”legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon” (Røvik 1998: 13). Det er videre en ”oppskrift som fenger, og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner” (ibid). Slike populære organisasjonsoppskrifter kan være gjennomtrengende og vanskelige å unnslipe. Man tiltrekkes slike organisasjonsideer fordi disse fremstilles som verktøy organisasjonene kan ha nytte av. Ideene tilbyr ofte bestemte problemdefinisjoner, der det i en viss grad handler mer om å beskrive problemene enn å tilby konkrete løsninger. Til slutt er organisasjonsideenes virkninger tvetydige. Det innebærer at det er usikkerhet knyttet til deres effektivitet som verktøy. Dels fremstilles de som overflatiske motefenomener, og dels som viktige strategiske virkemidler. Deres tvetydighet innebærer også utydelighet og uenighet som gjør det vanskelig å spore konkrete effekter (Røvik 2007).

Litteraturen om organisasjonsmoter kan kalles en egen tradisjon. Talcott Parsons var den første som skrev at organisasjoner ikke kan overleve ved effektivitetsorientering alene, de må også søke legitimitet fra omgivelsene. Denne innsikten ble videreutviklet av blant andre Meyer og Rowan, som vektla at organisasjoner må demonstrere at de lever opp til modernitetsnormer om fremskritt, fornyelse og rasjonalitet. Disse normene manifesterer seg i oppskrifter for hvordan tidsriktige og legitime organisasjoner bør se ut (Røvik 2007).

DiMaggio og Powells velsiterte artikkel fra 1983 skiller mellom tre former for organisasjoners adoptering av organisasjonsoppskrifter; tvangsmessig isomorfi, der lover og forskrifter tvinger fram organisasjonsendringer, normativ isomorfi, der adoptering av ideer skjer som følge av fag og profesjoners felles normer og til slutt ”mimetisk” isomorfi som sier at organisasjoner i usikre situasjoner og omgivelser prøver å kopiere andre suksessrike organisasjoner (Powell og DiMaggio 1991). Neste avsnitt redegjør for hvordan ideene kan reise inn i og adopteres av mottakerorganisasjonen gjennom kontekstualisering.

2.3.1 Kontekstualisering

Kontekstualisering innebærer i denne sammenhengen at organisasjonsideer preger og blir preget av den konteksten de møter i den nye organisasjonen de reiser inn i. I det en organisasjonsoppskrift reiser inn i en organisasjon, møter den et sett av mer eller mindre institusjonaliserte prosedyrer, formelle og uformelle strukturer, organisasjonskultur og

interessemotsetninger, samt organisasjonsmedlemmer med organisasjonsidentitet og uttalt og taus kunnskap. Organisasjonsoppskriftene må med andre ord oversettes og tilpasses den lokale konteksten de reiser inn i. Organisasjonsutforming overdetermineres ikke av institusjonelle forhold og reformbølger, men det finnes ulik grad av handlingsrom og tilpasning (Røvik 1998; Røvik 2007).

Organisasjonsoppskrifter er videre immaterielle ideer som kan spres raskt, og over store geografiske avstander. Populære oppskrifter blir dermed bearbeidet og omformet når de skal innpasses i nye organisasjoner. Innføringen av ideene i organisasjoner skjer heller oftere ”stykkevis og delt” enn ”fullt og helt.” I denne oversettelsesprosessen er det viktig å ha et mikroorientert fokus i minne, da spredning av slike organisasjonsoppskrifter ofte kan få et u håndgripelig makropreg.

Larsen (2002), som ser på hvordan andre land har lært, på godt og vondt, av dansk arbeidsmarkedspolitik, og finner at de fleste Europeiske land befinner seg i en situasjon der det nærmest er umulig å redusere nivået på arbeidsløshet uten å gjøre fundamentale endringer i velferdsregimene. En sentral tese i denne artikkelen er at beslutningstakere i vestlige land er fanget i et form for rammeverk av ideer og standarder som ikke bare spesifiserer politikkenes mål og instrumenter for å nå dem, men også selve problemenes natur som løsningene er myntet på. Dette har ført til at slike organisasjonsideer har blitt spredt utover vestlige deler av Europa – ”one might even call it av policy virus” (Larsen 2002: 716).

Oversettelsesbegrepet handler generelt om å føre noe fra én form over til en annen form. Delvis imitering innebærer at den adopterende organisasjonen kun bringer inn enkelte komponenter av den forbilledlige organisasjonsoppskriften. Beslutningstakere kan opptre som ”rasjonelle shoppere,” der det forutsettes at de har nøyaktig oversikt over hvilke komponenter organisasjonen har behov for, og der man kun adopterer disse. Dette krever videre at den aktuelle organisasjonsoppskriften er såpass spesifikk at det er mulig å skille komponentene fra hverandre. Delvis imitering kan også finne sted på mer uintenderte måter, ved at beslutningstakerne har mangelfull kunnskap om organisasjonsoppskriften, eller at denne er svært generelt utformet slik at det er vanskelig å skille ut de enkelte delen man ønsker (Røvik 1998).

En slik oversettelsesprosess omfatter aktører i ulike arenaer i mottakerorganisasjonen, og kan skje på ulike måter. En hierarkisk oversettelseskjede bygger på en ”top-down-orientering”, der organisasjonsideer i hovedsak vil komme inn i organisasjonen via toppledelsen. Det er videre toppledelsen som utgjør den viktigste drivkraften i oversettelse og deretter spredning nedover til underliggende avdelinger og enheter. Det blir dermed den formelle hierarkiske strukturen som definerer deltakerne i oversettelsesprosessen (Røvik 2007).

2.3.2 To eksempler på populære typer organisasjonsoppskrifter

Populære organisasjonsoppskrifter kan kalles et knippe av ideer, konsepter og ideologier. I et institusjonelt perspektiv antas det at organisasjoner må forholde seg til disse oppskriftene, og dette kan medføre høy reformaktivitet. Slike reformbølger har ulikt innhold, form, varighet og utbredelse (Røvik 1998). I denne studien skal jeg se særlig på to slike reformbølger; New Public Management (NPM) og Whole-of-Government (WOG) og om de har påvirket NAV-reformen. Det er samtidig vanskelig å spore konkret og direkte effekt av slike organisasjonsoppskrifter på norsk reformutforming.

NPM er en sekkebetegnelse på en reformbølge i offentlig sektor som startet på begynnelsen av 1980-tallet i Australia og New Zealand. Deretter spredte ideene seg raskt til alle verdensdeler, dog med noe varierende meningsinnhold, og har dominert reformaktivitet i mange land de siste 20 år (Politt og Bouckaert 2004). Australia og New Zealand, i tillegg til Storbritannia ”har vært sentrale, både i definering av hva NPM er og i implementeringen av dette” (Lossius 2008a: 4). Innholdet i NPM angir prinsipper for organisering og ledelse og går i hovedsak ut på et ønske om økt effektivitet, spesielt kostnadseffektivitet i offentlig sektor. Denne effektiviteten skal oppnås gjennom tiltak som mål- og resultatstyring, budsjettdisiplin, økt fristilling av etater og selskaper, samt sterkere vekt på markedsprinsipper og brukerorientering. Organisatorisk spesialisering (oppsplitting) er et viktig element. Disse virkemidlene skal fungere som en ”vidunderkur” mot bakstreversk og tungrodd byråkrati (Christensen 2006). NPM ble fremmet som universalistisk, ved at ideer og teknikker kunne brukes på alle områder (Trygstad m. fl. 2005). Ved å ty til slike

pakkeløsninger kan ledere og beslutningstakere gi et inntrykk av nytenkning, handlekraft og løsningsorientering (Jensen 2007).

WOG er en reformbølge som kan ses som annen generasjons moderne reformer i offentlig sektor. NPM etterlot en fragmentert offentlig forvaltning, og WOG kan ses som en reaksjon på negative erfaringer med NPM-reformer. WOG representerer et ønske om å styrke forvaltningens kapasitet til styring og samordning, blant annet ved å øke kontrollen over etater og statlige bedrifter gjennom koordinerings- og integrasjonsstrategier. Dette paraplybegrepet representerer heller intet koherent sett av teknikker og ideer, men har et bredt fokus. WOG handler i grove trekk om å samle, både på topp og bunn av organisasjonen, horisontalt og vertikalt. Det kan for øvrig diskuteres hvorvidt denne reformbølgen kan kalles ny, da den reiser gamle ideer om koordinering. Slike ideer har man blant annet sett i Canada og Storbritannia i lengre tid. På den andre siden kan man si at det skjer en revitalisering og ideene har blitt mer omfattende. Denne organisasjonsoppskriften har sine opprinnelsesland like med NPM; Australia og New Zealand (Christensen m. fl. 2006).

I begrepet *reformbølge* ligger det at disse populære organisasjonsoppskriftene ikke varer evig, men går heller i bølger som blir stadig kortere. Disse bølgene kan også sammenlignes med pendelsvingninger: etter perioder med spesialisering kommer despesialisering, og så tilbake til spesialisering. Fullstendig tilbakevending til utgangspunktet er likevel uvanlig. Andre tendenser er at nye reformer inneholder elementer fra tidligere reformer, men innpakket på nye måter, og med moderne navn. Slike reformbølger kan defineres på ulike analytiske måter, og kan ha varierende meningsinnhold i ulike land og innen samme land (Christensen m. fl. 2006). Denne studien vil anlegge en strukturell tilnærming til reformbølger, ved at strukturelle endringer som spesialisering og despesialisering vektlegges. Til slutt kan overnasjonale organisasjoner som OECD fungere som endringsagenter og kollektive reformentreprenører. Dette vil imidlertid falle utenfor studiens fokus.

2.3.3 Endringer i arbeids- og velferdsforvaltningen i Storbritannia, Nederland og Danmark

I en reformprosess er det naturlig å anta at Norge ser til land som har, eller er midt i lignende endringsprosesser. I Europeisk sammenheng er det spesielt fem land som er av interesse.

Dette er i hovedsak etablering av lokale jobbsentre i Danmark og Tyskland, Jobcentre Plus i Storbritannia, sentre for arbeid og inntekt i Nederland og tverretatlige servicesentre i Finland (Innst. S. nr. 198 (2004-2005)). Felles for internasjonale reformer har blant annet vært et ønske om å dreie fokus fra passive ytelser til aktivitet og jobb. Samtidig har det blant annet over tid har ”funnet sted en markert økning i andelen av den yrkesaktive befolkning som i hovedsak lever av stønader framfor av inntekter av eget arbeid” (Fevang m. fl. 2004: 3). Et sentralt virkemiddel har vært å ”reformere en fragmentert forvaltning til en forvaltning som i større grad tar hensyn til brukernes behov” (Innst. S. nr. 198 (2004-2005): 3-4). På et organisatorisk plan har dette dreid seg om samordning, samlokalisering og sammenslåing av velferdstjenester (ibid). Man har sett et ønske om å sette brukernes behov i fokus og en felles inngangsport til forvaltningens tjenester gjennom en felles førstelinjetjeneste.

Denne studien vil kort redegjøre for endringer som har funnet sted i arbeids- og velferdsforvaltningen i Storbritannia, Nederland og Danmark, og den følgende gjennomgangen er ment som en illustrasjon på likheter i problemer og løsninger mellom disse landene. Studien har ikke til siktemål å sammenligne konkrete organisasjonsløsninger mellom disse landene og Norge.

I **Storbritannia** hadde omorganisering og modernisering av velferdsstaten stått på dagsorden i lang tid, der den viktigste grunnen til reform var økende offentlige utgifter og en fragmentert arbeids- og velferdsforvaltning. På 90-tallet ble det igangsatt en rekke programmer for trygdemottakere og arbeidsledige. Disse hadde isolert sett positive effekter over tid, men fremstod som fragmenterte og byråkratiske. Slagord som ”welfare to work”, det vil si ”arbeid til dem som kan, sosial trygghet for dem som ikke kan” ble introdusert (NOU 2004:13: 94). Jobseeker Allowance (JSA) ble innført i 1996 som en form for ledighetstrygd og en felles ytelse overfor jobbsøkere. Dette førte med seg økt behov for tettere samarbeid mellom ansatte i arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten. Man ønsket i større grad en felles inngangsport til stønadsordningene og i 1999 ble det satt i gang 12 forsøk som ble kalt The One Service (ONE-forsøkene). Erfaringene fra disse forsøkene var blandet, men endte i etableringen av den statlige etaten Jobcentre Plus i 2002. I dette nettverket inngikk ikke den kommunale sosialtjenesten, men denne ble senere også lagt under statlig styring (NOU 2004:13; Møller 2004).

De **nederlandske** reformene er nedfelt i en lov fra 2002 (SUWI-loven) som regulerer ulike ordninger for sosial velferd. Det gamle systemet var opprinnelig organisert gjennom trygdeforvaltningen, som var organisert i forskjellige bransjeorganisasjoner. Disse ble opphevet i 1997, og erstattet av Trygdebyråer. Kommunene hadde ansvar for egne brukere og tjenester. Etter den nye reformen har fortsatt kommunene ansvar for mennesker uten opptjente rettigheter, mens det har blitt etablert en ny statlig trygdeetat (UWV) med ansvar for dem med opptjente rettigheter (består av de tidligere Trygdebyråene). Disse to tjenestene har blitt integrert i en felles inngangsport (CWI). CWI integrerer også deler av den tidligere Arbeidsmarkedsetaten, og fungerer dermed som første kontaktsted for brukerne gjennom jobbformidling for enkle brukere, første vurdering av økonomiske ytelser og henvisning av tyngre brukere til kommunen eller UWV. Reformprosessen i Nederland, kalt SUWI-reformen fordeler altså ansvaret for de sosiale sikkerhetsordningene på fire parter; arbeidsgiverne, UWV, CWI og kommunene.

Arbeids- og velferdsreformen i **Danmark** bygger på store endringer i kommunestrukturen, der antall kommuner har blitt vesentlig redusert. Mange av arbeids- og velferdsforvaltningens tjenester under statlig ansvar har blitt delegert til kommunalt nivå, som for eksempel uføretrygd. Den danske reformen innebærer tett samarbeid mellom den statlige Arbeidsformidlingen og kommunene. Som en felles inngangsport til ytelser i forhold til arbeidsmarkedet, er det etablert såkalte jobbsentre. Disse sentrene er atskilt fra den kommunale sosialtjenesten for å få en jobbfokusert tjeneste. Det finnes videre tre ulike typer jobbsentre; ett der staten ivaretar de generelle serviceoppgavene, ett med både generelle og særskilte oppgaver overfor mennesker med spesielle behov og ett der staten har delegert alle oppgavene til kommunene (NOU 2004:13; St.prp. nr 46, (2004-2005)).

Teoriens relevans for studiens forskningsspørsmål:

Institusjonell teori og teori om organisasjonsideer på reise belyser hvordan reformtrender kan påvirke organisasjonsutforming på tvers av landegrenser. Gjennom kontekstualisering må slik kunnskapsoverføring mellom organisasjoner tilpasses den organisatoriske konteksten ideene reiser inn i.

Ut fra dette kan det antas at NAV-reformens valg av organisasjonsmodell ble påvirket av reformaktivitet i omkringliggende land, først og fremst fra land med lignende begrunnelser og mål for reform som den norske. I tillegg kan det ha eksistert et behov for å oppnå legitimitet på arbeids- og velferdsfeltet, og et ønske om å ha en reform som er i tråd med moderne og populære organisasjonsideer. Videre impliserer denne teorien at oversettelsesprosessen og tilpasning av moderne organisasjonsideer vil skje på hierarkisk vis, det vil si gjennomført av den politisk-administrative toppledelsen.

3. Metode

For å svare på studiens problemstillinger best mulig ble det kvalitative forskningsintervju og dokumentanalyse vurdert som de mest hensiktsmessige metodiske tilnærmingene. Intervjuer av sentrale aktører i NAV-prosessen, samt dokumentanalyse av utvalgte offentlige dokumenter gir innsikter på en måte disse tilnærmingene ikke kunne gitt hver for seg. Intervjuene ble først og fremst gjennomført for å få tak på informasjon om prosessuelle aspekter ved reformen som ikke stod beskrevet i de offentlige dokumentene. De utvalgte offentlige dokumentene ble på sin side blant annet brukt bekreftende eller avkreftende i forhold til opplysninger fra informantene.

Begge disse metodiske tilnærmingene faller inn under en kvalitativ tilnærming, det vil si at en søker å gå mer i dybden enn i bredden (Thagaard 1998). Kvantitative tilnærminger, som vektlegger utbredelse og antall, ville vært mindre fruktbart for denne studien, da de ofte gir dårligere grunnlag for innsikt i interaksjonsprosesser og mekanismer (Grønmo 1996).

3.1 Det kvalitative forskningsintervju

Studiens forskningsspørsmål legger føringer for valg av metodisk tilnærming. Her ble det kvalitative forskningsintervju valgt. Denne intervjuformen innebærer at intervjuet er en mellomting mellom en strukturert tilnærming og en tilnærming preget av lite struktur, såkalte åpne intervjuer (Thagaard 1998). Det kvalitative forskningsintervju er dermed av semistrukturell karakter (Silverman 2006), basert på en intervjuguide med forhåndsbestemte temaer, samtidig som informanten får rom til å snakke fritt rundt disse temaene. Denne tilnærmingen ga i tillegg rom for oppfølgingsspørsmål, samtidig som at informantene selv kunne vektlegge det de fant mest sentralt. Denne tilnærmingen innebærer at samtaleformen benyttes for å få tak på informantenes opplysninger og forståelser (Widerberg 2001) rundt NAV-reformens framvekst.

3.1.1 Utvalg og gjennomføring

Det å spille med åpne kort, det vil si at grunnlaget som kunnskapen hviler på gjøres eksplisitt, er avgjørende for forskningsresultatenes troverdighet og overførbarhet (Thagaard 1998). Det vil her redegjøres for utvalgsprosessen og gjennomføringen av intervjuene.

Informantene ble rekruttert på grunnlag av at de var sentrale aktører i prosessen - såkalt strategisk eller hensiktsmessig utvelging (Johannessen m. fl. 2006). Enkelte informanter ble i tillegg rekruttert etter den såkalte snøballmetoden, der sentrale informanter ga tips om andre relevante personer som jeg deretter kontaktet for intervju. En slik rekrutteringsmetode kan bidra til at utvalget ble bestående av informanter innenfor samme nettverk eller bekjentskapskrets (Thagaard 1998). Jeg vurderer dette problemet som relativt lite, da et bredt spekter av arenaer ble dekket. Jeg fikk i tillegg gode tips til informanter fra forskere på Fafo.

Samtlige informanter var enkle å komme i kontakt med og var positive til intervju. Dette kan henge sammen med at deltakelsesarenaene i NAV-prosessen inkluderer miljøer som ikke reserverer seg for forskning, og der ”personene ikke er opptatt av å skjule sin virksomhet overfor omverden (...)” (Thagaard 1998: 54). I slike miljøer er det vanligvis uproblematisk å få adgang. Jeg som forsker ble trolig oppfattet som en nøytral utenforstående, og min oppfatning er at informantene ikke hadde noe i mot å snakke om seg selv, sin rolle i NAV-prosessen og om NAV-reformen generelt. En vanlig erfaring fra intervjuundersøkelser er at informanten ønsker å snakke om seg selv til en interessert lytter (Thagaard 1998). Dette var også min erfaring.

Førstegangskontakt med informantene foregikk per telefon, bortsett fra to, der kommunikasjonen gikk per e-post. Dette skyldtes kontakt via informantens sekretær, og informantene fikk heller tilsendt generell informasjon om meg, prosjektet og studien i god tid før intervjuet fant sted. Jeg finner det lite sannsynlig at denne generelle bakgrunnsinformasjonen kunne virke ledende på svarene informantene ga. Alle de ni informantene ble spurt om det var i orden at de ble navngitt i et vedlegg¹⁷ med fullt navn,

¹⁷ Se vedlegg 1

men uten organisasjonstilknytning eller deltakelsesarena i NAV-prosessen. Alle informantene samtykket til dette.

Som forsker har jeg et viktig etisk ansvar overfor informantene og må balansere ønsket om å få så gode og rike data som mulig, samtidig som at informanten ikke skal oppleve intervjuet som en negativ opplevelse. Ett av de viktigste forskningsetiske retningslinjene forskere skal forholde seg til dreier seg om informert samtykke (NESH retningslinjer). I dette ligger det at de som deltar skal ”gi uttrykkelig informert og frivillig samtykke til å delta, og deltakerne skal på et hvilket som helst tidspunkt kunne trekke seg (...)” (Johannessen m. fl. 2006: 93). Jeg mener at dette ble godt ivaretatt i denne studien da samtlige informanter fikk informasjon om meg og studien, samt forespurt om de kunne tenke seg å stille opp for intervju – med full anledning til å si nei. Før selve intervjuet startet ble alle informantene forsikret anonymitet og konfidensialitet. Opplysningene anonymiseres i oppgaven, og sitater innledes for eksempel med: ”En informant fra et sentralt departement i prosessen oppga at...”. Informantenes deltakelsesarena oppgis, da dette styrker studiens troverdighet.

Utvalget bestod av ni informanter. I tillegg til de ni intervjuene ble det gjennomført to pilotintervjuer, derav ett var et telefonintervju grunnet praktiske årsaker. Pilotintervjuene ble vurdert som svært nyttige, både på grunn av informasjonen informantene ga, men ikke minst i forhold til testing av intervjuguide og bevisstgjøring rundt egen rolle og oppførsel i intervjusituasjonen. Informantene hadde ulike deltakelsesarenaer i prosessen og spilte ulike roller i ulike faser. Dette ga empirien ulike innfallsvinkler og denne bredden var svært verdifull, da temaet dermed ble belyst fra flere vinkler. Følgende arenaer ble dekket:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Politisk ledelse i daværende Sosialdepartementet
- Sosialkomiteen (senere Arbeids- og sosialkomiteen) på Stortinget
- Sosial- og helsedirektoratet
- Sekretariatet for SATS-meldingen

- Forsknings siden

Intervjuguiden¹⁸ ble tilpasset informantens deltakelsesarena og rolle i NAV-prosessen. Samtidig ble fem hovedtemaer berørt i samtlige intervjuer. Disse var i) informantens rolle i NAV-prosessen, ii) historien forut for, og drivkrefter for reform, iii) NAV-prosessen's gang, iv) forskningsbruk og v) inspirasjon fra reformaktivitet i andre land. Temaene som ble berørt i denne studien ble ikke vurdert som spesielt sensitive eller problematiske for informanten å svare på, men intervjuguiden ble forsøkt bygd opp slik at den innledet med ”spørsmål som det er lett for informanten å svare på (...)” (Thagaard 1998: 86), for deretter å bevege seg inn på vanskeligere temaer etter hvert som informanten opparbeider tillit til forskeren (ibid).

Etter hvert som jeg ble ”varmere i trøya,” var det enklere å løsrive seg fra intervjuguiden, og intervjuet lignet noe mer en ”naturlig” samtale – i den grad det er mulig. I enkelte av intervjuene svarte informantene på flere av spørsmålene før jeg rakk å stille dem. Andre ganger styrte jeg samtalen i større grad ved å stille hyppigere spørsmål og oppfølgingsspørsmål. Intervjuguiden ga godt rom for dette.

Alle informantene fikk selv velge lokalet der intervjuet skulle gjennomføres. De fleste valgte egen arbeidsplass, og alle intervjuene ble gjennomført i deres arbeidstid. Dette var først og fremst av hensyn til informantenes hektiske arbeidsdag. De fleste intervjuene ble gjennomført på informantens kontor eller på et møterom. Informantene ble dermed gitt komforten og tryggheten av å være i eget element, samtidig som jeg fant det interessant å se hvor de arbeidet. Ett intervju ble imidlertid gjennomført på Stortinget uten at vedkommende arbeidet der på dette tidspunktet, og et annet intervju ble gjennomført på et grupperom på Samfunnsvitenskapelig fakultet på Blindern.

Intervjuene ble gjennomført i perioden 7. januar til 26. februar 2008. Intervjuene varte i gjennomsnitt nær 1 time og under alle intervjuene, bortsett fra pilotintervjuene ble det benyttet lydopptaker. Min oppfatning var at informantene i liten grad lot seg affisere av denne. På den andre siden hendte det i to av intervjuene at informantene kom med

¹⁸ Se vedlegg 2

tilleggsopplysninger etter at lydopptakeren var skrudd av. Da gikk praten ”lettere” og bar et mer uformelt preg.

Intervjuene ble deretter transkribert, det vil si ordrett gjengivelse både av mine spørsmål og informantenes svar (Widerberg 2001). Dette var tidkrevende, men ble funnet svært verdifullt, da det var vanskelig å ta fyldige notater samtidig med å ha tidvis øyeblikkelig kontakt med informanten, og være en god lytter. Disse utskriftene var uvurderlige i forhold til analyseprosessen. Informasjonen ble dermed ikke avhengig av min hukommelse. Det som ble notert under intervjuet var både for sikkerhets skyld og for å gjøre det enklere med hensyn til oppfølgingsspørsmål. Disse notatene ble skrevet ut umiddelbart etter intervjuet. Her skrev jeg også ned egne kommentarer. Samtlige fikk etter endt intervju tilbud om å få tilsendt oppgaven i ferdig form, noe alle stilte seg positive til.

3.2 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er analyse av skrevne tekster og faller inn under metoden tekstanalyse. Tekstanalyse inkluderer i tillegg framgangsmåtene innholds-, argumentasjons-, ideologi- og diskursanalyse. Teknikkene kan både være av kvalitativ og kvantitativ art (Rønningen 2006). Analyse av skrevne dokumenter har en lang tradisjon i kvalitativ forskning, og har til felles med det kvalitative forskningsintervju at forskeren forholder seg til et tekstlig materiale (Thagaard 1998). Dokumentanalyse blir i denne studien benyttet i kombinasjon med det kvalitative forskningsintervjuet. I motsetning til intervjuer som kan sies å gi såkalte relasjonelle data, det vil si at data oppstår i relasjonen mellom forsker og informant (Fog 2004), forelå tekstene som analyseres her *før* studien starter. Disse dataene er dermed upåvirket av forskeren. Videre skiller dokumentanalyse seg fra andre typer data ved at dokumentene er skrevet for et annet formål enn det forskeren skal bruke dokumentene til (Thagaard 1998).

3.2.1 Dokumentene og gjennomføring

Dokumentene som ble gjennomgått i denne studien var alle offentlige dokumenter. Disse var enten offentlige utredninger (eksempelvis NOU),¹⁹ politiske dokumenter (eksempelvis St.meld. nr. 14 (2002-2003))²⁰ og møtoreferater fra Stortinget. En tidlig litteraturgjennomgang på feltet indikerte raskt hvilke dokumenter som var de mest sentrale i NAV-prosessen. Tilgjengeligheten var enkel, da de fleste av disse dokumentene lå på nett. Det finnes et stort antall dokumenter tilknyttet studiens tema, men grunnet hensyn til størrelsesomfang er kun de mest sentrale dokumentene valg ut. Først og fremst ble følgende offentlige dokumenter ble benyttet:

- Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), Velferdsmeldingen ved Sosial- og helsedepartementet
- Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
- NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning
- Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Det skrevne datamaterialet ble funnet som gode tilleggs- og utfyllende data i forhold til intervjuene. På den andre siden var det to av informantene som i tillegg var med på å skrive de offentlige dokumentene som ble gjennomgått.

Det er finnes mange ulike måter å gjennomføre analyse av dokumenter på. Denne studien benyttet dokumentanalyse på en kvalitativ måte, det vil si at jeg gikk godt og systematisk i dybden i hvert av de utvalgte dokumentene, men forekomsten av forhåndsbestemte

¹⁹ NOU står for Norges offentlige utredninger og er rapporter skrevet av utvalg eller arbeidsgrupper nedsatt av regjeringen eller et departement.

²⁰ Stortingsproposisjoner –og meldinger er dokumenter skrevet av departementene og som blir lagt fram for Stortinget av statsråden eller regjeringen. Disse er utformet som tilrådinger om hva Stortinget bør beslutte.

kategorier og begreper ble ikke talt på kvantitativt vis. En slik kvalitativ tilnærming til analyse av tekst kan også kalles tematisk analyse (Silverman 2006).

3.3 Refleksjoner rundt dataenes kvalitet

I tillegg til å ”spille med åpne kort” om innsamlingsprosessen er det viktig å diskutere dataenes kvalitet ved hjelp av begrep om troverdighet og bekreftbarhet. I samfunnsforskning er forskeren sitt eget forskningsinstrument (Fog 2004), og det er dermed avgjørende å tenke over hva slags instrument forskeren er. Dette innebærer refleksjoner over konteksten for datainnsamlingen, samt hvordan relasjonen mellom forsker og informant kan prege opplysningene forskeren får (Thagaard 1998).

Troverdighet innebærer at forskningen har blitt utført på en tillitsvekkende måte. For det første preges dataene av forhåndskunnskap forskeren har om temaet som skal studeres. I dette ligger det at data er avhengig av forskerens fokus. Temaet NAV-reformen ga et vell av informasjon, uten at jeg hadde kapasitet til å behandle alle sider. Da det er umulig å ha full oversikt over et slikt tema, blir mye informasjon oversett og informasjonen ”siles” gjennom et ”filter av forskerens forhåndsoppfatninger om hva vedkommende ønsker å undersøke. Dette impliserer at det meste av data som brukes i samfunnsvitenskapelig forskning er såkalt ”teoriimprignerte”, da forskeren svært sjelden starter med blanke ark uten tanker om temaet eller hva man forventer å finne (Johannessen m. fl. 2006).

I mitt tilfelle hadde jeg foretatt en førstegangs gjennomlesning av de offentlige dokumentene, samt lest tidligere masteroppgaver på feltet. For å skape et vellykket intervju er det blant annet viktig at forskeren har satt seg inn i informantenes situasjon på forhånd. Dette er nødvendig for å stille spørsmål som informantene opplever som relevante (Thagaard 1998). Gjennom denne forhåndskunnskapen følte jeg at jeg både klarte å stille spørsmål som var relevante for informantens deltakelsesarena i NAV-prosessen, samtidig som jeg følte at det var en del av ”hjemmeleksa mi”, da informantene hadde avsatt tid til meg. Gjennom større mulighet for å forstå informantens situasjon og deltakelsesarena, oppfatter jeg denne forhåndskunnskapen som en styrke.

På den andre siden kan dette også ses som begrensninger på dataene ved at kunnskapen kan bidra til at forskeren overser viktige nyanser som ikke er i samsvar med egne erfaringer og forventninger (Thagaard 1998). Jeg kan ha dannet meg en viss grad av forutinntatthet, men oppfatter ikke dette som et stort problem, da informantene i all hovedsak ble spurt de samme spørsmålene og disse ble transkribert. Persepsjonen vil alltid være teoriladet. Det betyr at bestemte sider og utsagn ved intervjuet ”vil springe os i øjnene” (Fog 2004: 103).

Videre preges dataene av selve intervjusituasjonen. Det er essensielt for dataenes kvalitet at forsker klarer å skape gode og tillitsvekkende omstendigheter for intervjuet. Det kan være slik at travle personer finner det godt med en liten pause i arbeidet for å snakke om hendelser og prosesser som de kanskje ikke puslet med til hverdags på intervjutidspunktet. Det må likevel tas i betraktning at informanter kan ha ”pyntet litt på sannheten” for selv å fremstå i et bedre lys, enten for å presentere egen rolle i prosessen som viktigere enn den var eller for å fremheve politisk parti eller deltakelsesarena. Enkelte av intervjuene med politikere bar i en viss grad preg av dette.

Intervjuene faller videre inn under såkalte eliteintervjuer, da de fleste informantene befant seg i høye stillinger i det politisk-administrative systemet. Muligheten er da til stede for at informantene kan ha behandlet meg med en ”top-down-holdning”, og gitt meg formelle offentlige uttalelser som de gir til pressen og lignende, delvis grunnet begrenset tid til rådighet (Rubin og Rubin 1995). Mitt inntrykk er at informantene svarte ærlig og oppriktig og at praten fløt godt. Jeg følte ikke at jeg ble utsatt for en slik ”top-down-holdning. Enkelte av informantene stilte med mellomrom spørsmål til meg som ”henger du med på dette?” og ”vil du jeg skal utdype litt her?”. En god toveis dialog bidro til at jeg klarte å slippe bedre av i intervjusituasjonen og klarte i større grad å fokusere på informanten og bekymret meg mindre over egen framtoning.

Kvaliteten på dataene preges i tillegg av relasjonen mellom forsker og informant. Selv om det kvalitative forskningsintervju bærer mer eller mindre preg av en fortrolig samtale, er det til i tillegg et redskap for forskeren. Samtaleformen er dermed ”en udnyttelse af en oprindelig aktivitet i professionelt øjemed (...)” (Fog 2004:25). Det er videre dette Fog kaller ”den trojanske hest”. Forskeren ”forfører” informanten med samtalsens åpenhet (ibid). Dette er det viktig å være oppmerksom på, da det skaper etiske implikasjoner for forholdet mellom forsker og informant, og slik at informantene ikke utleverer informasjon som kan gå

på bekostning av deres personlige og yrkesmessige integritet. Det var for eksempel én informant som etter et utsagn ”tok seg i det”, og ba om at jeg ikke måtte sitere han på et tema. Kanskje ble vedkommende ”narret” av samtalens fortrolighet.

Samtidig ble ikke mine ni informanter oppfattet som en sårbar og utsatt gruppe i samfunnet. Tvert i mot var dette en gruppe meget ressurssterke og kunnskapsrike mennesker, der flere av dem hadde vært i offentlighetens lys. Flere av informantene hadde høyst sannsynlig befunnet seg i en intervjusituasjon tidligere, og enkelte av mine informanter hadde i tillegg vært informanter for to masteroppgaver med tangerende temaer for ett og to år tilbake. Disse to oppgavene var skrevet av henholdsvis Haugneland (2006) og Kruuse-Meyer (2005). De fleste informantene var med andre ord langt mer erfarne i en intervjusituasjon enn meg. Dette bringer meg inn på maktrelasjonen mellom forsker og informant. I mange tilfeller innen samfunnsvitenskapelig kvalitativ forskning er det forskeren som er den dominerende part i intervjusituasjonen. I dette tilfellet var informanten en eldre, mer erfaren og ”ekspert” på temaet jeg skulle studere. I tillegg var jeg som forsker ung, uerfaren og langt fra noen ekspert på temaet i fokus. Dette maktforholdet ser dermed noe annerledes ut i en slik situasjon. Da kan det heller være informanten som er den dominerende part. For å balansere eller utjevne dette maktforholdet forberedte jeg meg godt i forkant av hvert intervju, for å være bedre rustet mot eventuelle prefabrikerte svar som informanten kunne gi (Wittrup 2007).

Dataene som forskeren produserer i samarbeid med informanten er ikke objektive sannheter som forskeren kan hente fram. Det er derfor behov for refleksjoner rundt dataenes begrensninger. Forsker har for det første ingen mulighet til å ”komme på innsiden av informantens hode,” og intervjudata kan ikke gi direkte tilgang til fakta og erfaringer. Historien som fortelles vil alltid være en historie *ifølge* informanten (Nielsen 2006). Disse vil være kodet gjennom transkripsjoner, og ikke minst gjennom forskeren selv (Thagaard 1998). Forskeren tolker videre utsagn om den sosiale verden som informanten allerede har fortolket. Dette kalles såkalt dobbel hermeneutikk, og finner sted når forskeren selv er en del av den verden han eller hun studerer (Thagaard 1998). Mine data gir dermed heller representasjoner av informantenes erfaringer og fortolkninger av disse.

Samtidig var mine intervjuer av retrospektiv karakter, det vil si at de var tilbakeskuende. Dette gir utfordringer i forhold til informantenes hukommelse. Informantene ble spurt om hendelser som fant sted mange år tilbake, og flere av informantene sa de hadde vanskeligheter med å huske detaljer rundt enkelte temaer. Det var derfor veldig nyttig å kombinere intervjuer med møtoreferater og offentlige dokumenter.

3.3.1 Dokumentene som data

Selv om de etiske implikasjonene av analyse av offentlige dokumenter er langt mindre, er det likevel viktig å være klar over validitets- og reliabilitetsaspektet ved tekstanalyse. Analysen blir som med data fra intervjuene påvirket av forskerens kunnskap til tekstens kontekst. Ulike forskere kan dermed få ulike analyser, grunnet ulik kunnskap om teksten og av hvem, hvordan og når teksten ble produsert. Dokumenters pålitelighet kan blant annet testes gjennom analysens intersubjektivitet. Det innebærer at ulike forskere utfører uavhengige analyser av de samme dokumentene. Dersom disse kommer fram til samme resultat, kan man si at intersubjektiviteten er god, noe som også tyder på god pålitelighet (Rønningen 2006). Slik testing av analysers intersubjektivitet gjelder også for analyse av intervjumaterialet, selv om dette i større grad er en engangshendelse, da dataene oppstår i relasjonen mellom forsker og informant (Thagaard 1998).

Videre er det ikke forskerens rolle å kritisere eller måle dokumentene etter visse objektive standarder eller som sanne eller falske utsagn (Silverman 2006). Det er samtidig viktig å huske at offentlige dokumenter som stortingsmeldinger- og proposisjoner er politiske dokumenter og gjenspeiler politiske interesser (Haugneland 2006).

4. Empiriske funn – en historie om samordning

Dette kapitlet starter med en oversikt over velferdsstatens historie, og en kort presentasjon av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Det vil deretter redegjøres for temaets spede begynnelse, og hvordan det vokste fram mot dagsorden og til slutt fram mot vedtak i 2005. Når en ser på hva som beveger sosialpolitiske reformer, er det viktig å kaste et blikk bakover i tid. NAV-reformens sammenslåing av Aetat og trygdeetaten, samt samlokalisering med sosialtjenesten representerer nye begreper, men intet nytt fenomen (Christensen m. fl. 2006). NAV-reformen representerer med andre ord en reaktualisering av et gammelt tema (Kruuse-Meyer 2005), og ideen om koordinering av disse tre etatene kan spores langt tilbake i tid.

Empiri fra informanter og offentlige dokumenter vil ses sammen, men det vil spesifiseres når empirien er informasjon fra informanter. Informasjon fra dokumentene vil det refereres til fortløpende. Samtidig er dette kun én versjon av historien om NAV-reformen. Mange stemmer fra ulike partier og deltakelsesarenaer i prosessen ses sammen med politiske dokumenter. Denne historien er med andre ord verken objektiv eller fortalt fra ett ståsted. Her følger én historie om de tre etatene som skulle bli én.

4.1 Bakgrunn

Velferdsstatens spede begynnelse kan spores tilbake til siste halvdel av 1800-tallet, da spørsmålet om situasjonen til dem som ikke kunne forsørge seg selv kom opp (Dyhr-Nielsen 2006). Fram til slutten av mellomkrigstiden kan begrepet ”sosialhjelpsstaten” sies å være mer betegnende, da offentlig ansvar i denne første utviklingsfasen i hovedsak var begrenset til å omfatte de laveste inntektsklasser (Kuhnle 2001). Fattigvesenet var i stor grad forrige århundrets offentlige sosiale sikkerhetssystem og en forløper til dagens sosialkontor. Sosialhjelpen er dermed den ordningen som har røtter lengst tilbake i tid, og i Norges første fattigdomslov av 1845 fastslås det at kommunene skal ha ansvaret for fattigomsorgen (Pedersen 1996). De offentlige ordningene kan ses som avleggere av fattighjelpen, men der forsikringsmessige ordninger som ulykkes-, alderdoms-, arbeidsløshets-, og sykeforsikringer

dannet utgangspunkt for trygdevesenet. Uviklingen mot en velferdsstat fra 2. verdenskrig var preget av at stadig flere universelle ordninger vokste fram, og utstrakt grad av offentlig ansvar for velferd. Etter hvert vokste det fram statlige etater, og ansvaret ble i større grad overført fra lekfolk til profesjoner og spesialiserte funksjonærer (NOU 2004:13).

Det foregikk så en stadig sterkere arbeidsdeling og spesialisering av apparatet med ansvaret for befolkningens velferd, og før NAV-reformen ble vedtatt i 2005 var den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen organisert gjennom statsetatene Aetat, trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. Denne spesialiserte organiseringen var hovedsakelig ment for atskilte grupper, men etter hvert forvaltet de tre etatene også delvis overlappende lover, oppgaver og brukere. I varierende grad vokste det fram sektorinteresser, ulik organisasjonsidentitet med ulik orientering, interesser, normer og oppfatninger om hverandre, samt selvoppholdelsesdrift og kamp om etatsgrenser. Samarbeid kunne bli sett på som en trussel mot etatenes domener og autonomi (Pedersen 1996).

Aetat (arbeidsmarkedsetaten) hadde i hovedoppgave å hjelpe arbeidssøkere raskest mulig ut i arbeid, og hvis historie kan føres tilbake til 1897 da landets første arbeidskontor åpnet. Målet var å hindre eller avhjelpe arbeidsløshet. Lov om offentlig arbeidsformidling og lov om offentlig støtte til arbeidsledige kom i 1906 (Dyhr-Nielsen 2006). Denne etaten hadde hovedansvar for arbeidsformidling, samt ytelser til ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere. Etaten fungerte dermed som en landsdekkende offentlig arbeidsmarkedsetat med ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken ved at etaten var formidler mellom arbeidsgivere og arbeidssøkere. Det overordnede målet var et ”velfungerende arbeidsmarked og et inkluderende arbeidsliv med høy yrkesdeltakelse” (St.prp. nr. 46 (2004-2005): 22).

Aetat var organisert som en forvaltningsvirksomhet under direkte styring av departementet. Etter 2002 ble etaten organisert i to nivåer: Aetat arbeidsdirektoratet og Aetat lokal. Førstnevnte var den overordnede faglige og administrative ledelsen av etaten med ansvar for å følge utviklingen på arbeidsmarkedet, gi informasjon til departementet og styre selve etaten. Aetat lokal utgjorde førstelinjetjenesten, og hadde lokalkontor i 153 kommuner. I tillegg til disse to forvaltningsnivåene var det et hovedkontor i fylket som skulle fungere som et operativt Aetat lokal, i tillegg til å ha faglig og administrativt ansvar innen fylket. Det

fantas også mer brukerrettede tjenester som arbeidsrådgivning, bistand til arbeidssøkere med innvandringsbakgrunn og tjenester for yrkesmessige arbeidssøkere.

Denne etaten stod altså for tilbakeføringsprosessen til arbeidslivet. Dette faller sammen med den såkalte arbeidslinja. Arbeidslinja bærer i seg tanken om det positive ved at en selv skal være i stand til å sørge for inntekt og livsopphold, hindre utstøting og sikre deltakelse i verdiskaping som førstevalg for enkeltmennesket. Dette begrepet ble innført i Attføringsmeldingen (St.meld. nr. 39 (1991-1992)), med primær hensikt å få funksjonshemmede i arbeid. Begrepet utdypes nærmere i Velferdsmeldingen (St.meld. nr. 35 (1994-1995)), og ble etter hvert en del av den norske velferdspolitikken (Dyhr-Nielsen 2006).

Trygdeetaten var den største forvaltningsvirksomheten med ansvar for forvaltning av ytelser til livsopphold, bidra til å hindre utstøting fra arbeidslivet og sikre den enkeltes rettigheter til tjenester og stønader etter Lov om folketrygd fra 1967. Trygdeetatens ytelser og tjenester kunne deles inn i arbeid og rehabilitering, familie og pensjon og helsetjenester. Innenfor arbeid og rehabilitering var hovedformålet å hjelpe brukerne tilbake i arbeid. Gjennom Intensjonsavtalen om et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) som ble inngått mellom partene i arbeidslivet og staten i 2001, bidro etaten med forebygging av sykemeldinger. Trygdeetaten fikk fullmakter direkte fra regjeringsnivå og forvaltet ordninger som ble styrt av ulike departementer. Folketrygdloven regulerte etatens organisering i tre formelle nivåer. Rikstrygdeverket, ledet av trygdedirektøren var det sentraladministrative organet med ansvar for den administrative og faglige ledelsen av etaten. Videre hadde 19 fylkeskontor ansvaret for trygdekontorene i hver kommune. På kommunalt nivå var det rundt 464 trygdekontor, minimum ett i hver kommune. Disse skulle ivareta etatens førstelinjetjeneste.

Sosialtjenestens hensikt er å fungere som velferdsstatens nederste sikkerhetsnett. Ansatte skal vurdere behov og hjelpe mennesker som er i en vanskelig livssituasjon. I tillegg bedrives forebyggende virksomhet og samarbeid med andre sektorer, forvaltningsnivåer og frivillige organisasjoner. Selv om kommunene ikke har noe formelt ansvar for sysselsettings- og aktiveringstiltak, vektlegges i stadig større grad attføringstiltak som kurs og praksisplass. Brukere med omfattende behov har rett til å få en individuell plan. Denne skal utarbeides i

samarbeid med brukeren. Sosialtjenesten er underlagt kommunal forvaltning, og sosialtjenesteloven overlater mye av organiseringen av tjenesten til kommunene. På 60-70-tallet ble det opprettet sosialkontor i de fleste kommunene med ansvar for pleie, omsorg og økonomisk sosialhjelp. Kommunene fikk etter hvert større ansvar for helsetjenester, noe som medførte økt organisatorisk spesialisering. Mange kommuner delte helse- og sosialtjenestene opp i et sosialkontor, en pleie- og omsorgsenhet og en enhet for helse. Fylkesmannen fungerte som representant for staten, og bidro til å iverksette nasjonal politikk. Dette innebar veiledning til kommunene, tilsyn og klageinstans (NOU 2004:13; St.prp. nr. 46 (2004-2005)).

4.2 Den spede start

Flere informanter oppga at deres engasjement for og involvering i arbeids- og velferdsforvaltningen startet lenge før NAV formelt ble satt på dagsorden i 2001. Deres engasjement kom enten gjennom arbeidserfaringer i forvaltningen, eller at man så at brukere ble skjøvet mellom etatene og/eller man hadde undervist i fag orientert mot velferdsstatsorganiseringen og sosialpolitikk. Problemområdene var flere, men det som ble trukket fram av de fleste informantene som den sterkeste politiske drivkraften var kasteballproblematikken: man så at mange sosialklienter ble skjøvet mellom ulike etater og instanser - fra "Herodes til Pilatus".²¹ Man stilte spørsmål om hjelpeapparatet var tilstrekkelig. Som en informant sa: "Hver gang jeg gikk på kommunestyremøte, gikk jeg forbi trygde- og sosialkontoret. Jeg funderte mye på hvorfor de ikke kunne samarbeide, når de bare lå et steinkast fra hverandre".²²

Flere av informantene oppga at ønsket om økt samordning mellom de tre etatene startet så tidlig som på 1960- og 70-tallet. På 60-tallet var det også en del snakk om samordning, men da var det i større grad snakk om samordning mellom sosial-, helse- og trygdetjenester. I 1984 nedsatte Sosialdepartementet et utvalg som skulle vurdere samordning av helse- og omsorgstjenester på tvers av forvaltningsnivåene kommune og fylkeskommune. Dette utredningsarbeidet skulle se på samordningsproblemer, samt finne løsninger på dette feltet.

²¹ Sitat informant

²² Sitat informant

Vekten ble lagt på omsorg for den enkelte, og hvordan denne ble berørt av mangelfull samordning. Arbeidet ble lagt fram i NOU 1986:4, Samordning i helse- og sosialtjenesten. Overlappende grenseflater og gråsoner var problemer også på 80-tallet, og de mest berørte gruppene av manglende samordning var personer med sammensatte behov eller lidelser (Kruuse-Meyer 2005).

Siden den gang har det skjedd et skifte i hva problemet består i når folk har sosiale problemer. På 70- og 80-tallet var det i større grad et behandlings- og hjelpefokus. Eksempelvis, dersom sykefraværet gikk opp skyldtes dette helseproblemer. Det skjedde etter hvert et skifte fra et behandlingsorientert fokus til integrasjon på arbeidsmarkedet, og nå er det i større grad manglende integrasjon på arbeidsmarkedet som får skylden for høyt sykefravær. Tanken er nå i større grad ”at hvis folk blir integrert på arbeidsmarkedet, følger resten av seg selv. Arbeid er nøkkelen til paradiset”.²³ Deltakelse i arbeidslivet blir sett på som positivt for den enkeltes velferd, i tillegg til sikring av finansiering av velferdssamfunnets ytelser (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Et viktig mål, og en del av den såkalte arbeidslinja, er at ”de som vil og kan ha inntektsgivende arbeid skal få mulighet til dette” (St.meld. 46 (2004-2005): 16). Målet med arbeidslinja er videre at så mange som mulig skal kunne delta i arbeidslivet. Samtidig ønsker en å motvirke at utsatte grupper blir skjøvet over i mer permanente stønadsordninger. Økt koordinering mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten ble sett som en del av en helhetlig strategi blant annet for å oppnå en bredere vei inn i arbeidsmarkedet og en smalere vei ut av det (Nordberg og Røed 2002). De tre etatene opplevde etter hvert et betydelig antall brukere som trengte hjelp i forhold til å komme seg i arbeid (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

Navneendringer på departement og komité på Stortinget kan bidra til å støtte et slikt skifte og ønske om samordning. I begynnelsen av SATS-prosessen var Ingjerd Schou (H) statsråd i Sosialdepartementet. Samtidig hadde man et Arbeids- og administrasjonsdepartement med Victor Norman i spissen. I det Dagfinn Høybråten (Krf) tok over i 2004 ble han statsråd i Arbeids- og sosialdepartementet, mens dette departementet nå heter Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Under SATS-prosessen het den aktuelle komiteen på Stortinget

²³ Sitat informant

sosialkomiteen. Denne hadde tidligere hatt navnet Helse- og sosialkomiteen og heter nå Arbeids- og sosialkomiteen. I forbindelse med NAV-reformen overføres samtidig kompetanse innen sosial-, velferds- og arbeidsmarkedspolitikk fra Sosial- og helsedirektoratet til det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette nye direktoratet erstatter Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket (Otterlei 2006). Dette medfører at Arbeids- og velferdsdirektoratet får et nytt mandat, utvidet rolle og ny styringslinje til kommunene (Lossius 2008b).

Oppmerksomhet rundt arbeid og velferd og betydningen av arbeid for landet og borgerne kan spores langt tilbake i tid gjennom de ulike norske regjeringers langtidsprogrammer. I langtidsprogrammet for 1966-69 formuleres tanker om hvordan den offentlige sektor skal organiseres. Disse tankene utvikles videre i det neste programmet (1970-73), der det kommer klarer fram at regjeringen ønsker å opprettholde full sysselsetting. De etterfølgende langtidsprogrammene betoner stadig sterkere sammenhengen mellom økonomisk utvikling og samfunnets velferd. Fra 90-tallet og utover starter en beskrivelse av fornyelse og modernisering av velferdssamfunnet. Det snakkes da om samordning mellom etater og sektorer, samt prioriteringer i offentlig sektor.

Helt på begynnelsen av 90-tallet ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere regelverket for økonomisk sosialhjelp, og løsninger for å dempe utgiftsutviklingen. I denne sammenheng ble det foreslått en rekke endringer i organisering og metoder ved sosialkontorene, og det ble samtidig satt fokus på samarbeid med det øvrige hjelpeapparatet. Denne arbeidsgruppen fant at en lovfesting av samarbeid mellom etatene ville være av betydning for utgiftsveksten (Kruuse-Meyer 2005).

Samlet sett gir informantene og dokumentene et bilde av den tredelte arbeids- og velferdsforvaltningen som et system med overlappende brukere, regler, ansvarsområder, virkemidler og metoder, der etatene hver for seg hadde ufullstendig ansvar, kompetanse og tilgang på aktuelle tjenester og tiltak (NOU 2004:13).

4.2.1 Etablering av samarbeid mellom etatene

Etter hvert oppstod ulike tilnærminger for samarbeid mellom de tre etatene. Det ble i en viss grad etablert et formelt samarbeid mellom de berørte etater, men dette ble ikke utviklet til å gjelde på generell basis. Målgruppen for disse tiltakene var i første omgang unge

sosialhjelpsmottakere. Midt på 90-tallet hadde nærmere 1/5 av alle 24-åringer mottatt økonomisk sosialhjelp én eller flere ganger i minst ett av årene etter de fylte 18 år (St.meld. nr. 35 (1994-1995): 135). Det ble utarbeidet rundskriv som oppfordret til samarbeid om tiltak overfor denne gruppen. Det het videre at det var behov for mer formaliserte samarbeidsopplegg med klarere oppgave- og ansvarsdeling, da ”en har innhentet positive erfaringer om tverretatlig samarbeid som det bør være mulig å bygge videre på” (St.meld. nr. 35 (1994-1995): 135). Daværende Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosial- og helsedepartementet gikk sammen om en rekke tiltak. Disse omhandlet blant annet formelle samarbeidsavtaler for ansvarsavklaring og oppfølgingsarbeid, opprettelse av samarbeidsfora mellom sosial-, helse-, trygde- og arbeidsmarkedsstaten for å avklare gråsoneproblemer og bedre kartlegging av den enkeltes behov og utarbeidelse av kvalifiseringsplaner. Videre ble det understreket at den første etaten klienten (brukeren) henvender seg til, skal påta seg ansvaret for en første behovkartlegging, slik at man unngår henvisning av personer med sammensatte problemer til en annen etat. Godt tverretatlig samarbeid skulle i tillegg fremmes gjennom samarbeidskonferanser i fylkene arrangert av sosial- og arbeidsmarkedsmyndighetene, der hvert fylke skulle drøfte lokale samarbeidsmodeller mellom etatene (St.meld. nr. 35 (1994-1995)).

Det ble dermed igangsatt samarbeidsrundskriv, møtevirksomhet, konferanser og faglige fora mellom etatene for å se på ulike måter å finne samarbeidsrelasjoner på. I 1994 kom første rundskriv, der Sosial- og helsedepartementet påla fylkesmennene å etablere et forum for samarbeid. I dette forumet satt det representanter fra Aetat, Rikstrygdeverket (trygdeetaten) og sosialtjenesten på fylkesnivå. Behovet for økt samarbeid mellom de tre etatene ble også uttrykt i offentlige utredninger, og i innstillingen fra Stortingets sosialkomité om sosialloven (Innst. O. nr. 9 (1991-1002)) het det at sosialdepartementet mente at mye tydet på at de tre velferdsordningene ikke fungerte i et samspill, men at ansvaret for et stort antall personer ble skjøvet mellom etatene (Dyhr-Nielsen 2006). En informant fra et sentralt departement i denne prosessen oppga at man ”gjennom mange år har jobbet med å hvordan man skal

samarbeide og egentlig fått det ganske dårlig til. Det har alltid til en viss grad strandet fordi man har hatt så tunge kulturer på disse områdene”²⁴

Utover på 90-tallet kan man si at visse negative sider ved den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen kom stadig sterkere til uttrykk. I første omgang var det sterkest fokus på enkeltgrupper som for eksempel unge sosialhjelpsmottakere og unge enslige forsørgere. For å forsøke å utbedre forvaltningens tilbud overfor denne gruppen, slik at de lettere kom i arbeid, var en nødt til å bruke flere av velferdsapparatets tjenester på samme tid. Man så ”at man trengte samordning”²⁵.

Samtidig var det ingen unison enighet og vilje til å endre den tredelte arbeids- og velferdsforvaltningen på dette tidlige tidspunktet. I velferdsmeldingen (St. meld. nr. 35 (1994-1995)) sier den daværende regjeringen (Brundtland III) at de ikke ønsker å rokke ved den fastlagte ansvarsdelingen mellom etatene, men at de heller ”ønsker å videreutvikle samarbeidet mellom sosialetaten, arbeidsmarkedsetaten og trygdeetaten i forhold til personer med sammensatte problemer” (St.meld. nr. 35 (1994-1995): 133). Regjeringen begrunner opprettholdelse av den tredelte forvaltningsstrukturen med utgangspunkt i spesialiseringens fortrinn, ved at velferdsordningene skal imøtekomme mange ulike behov, og at stønadsordningene er forskjellige og forvaltningen av dem er fordelt på ulike nivåer, etater, kontorer og profesjoner. Det spesifiseres videre at personer med behov for tjenester fra én etat, får dette best dekket gjennom det gjeldende systemet. Regjeringen konkluderer med at ”slik bør det fortsatt være, fordi en viss spesialisering er nødvendig blant annet for å gi målrettet hjelp” (St.meld. nr. 35 (1994-1995): 133).

Et annet punkt som framheves i Velferdsmeldingen er bekymring for økende offentlige utgifter til velferdsordninger, spesielt utgifter til ordninger med trygd i benevnelsen. Dette punktet trekker også informantene fram som én av flere drivkrefter for NAV-reformen. Et annet forhold der det også var nødvendig å ta et grep, var overfor den relativt store gruppen mennesker i yrkesaktiv alder som stod helt eller delvis utenfor arbeidsmarkedet. Tallene det opereres med varierer noe, men 700 000 går igjen, både blant informanter og i offentlige dokumenter (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Med den demografiske utviklingen i tankene, kom

²⁴ Sitat informant

²⁵ Sitat informant

bekymringen om en situasjon med stadig flere eldre i forhold til antall yrkesaktive i arbeidsstokken. Samtidig ble det uttrykt bekymring overfor personer som ble innelåst på passive stønader over lengre tid før de fikk hjelp og personavhengig saksbehandling.

Parallelt med disse bekymringene ved den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen, fremstod kasteballproblemet og mangel på brukerretting som andre viktige drivkrefter, først og fremst politiske drivkrefter. Informanter oppga at denne problemdefinisjonen ble det politisk utløsende, og at det ”med denne organisasjonsreformen var kasteballer som var bekymringen, og det man ønsket å gjøre noe med”.²⁶ En slik vektlegging av kasteballproblematikken fra politikernes side, kunne innebære større vekt på manglende samsvar mellom etatene, enn dersom andre forhold ved forvaltningen ble definert som det største problemet.

En informant med lang erfaring på arbeids- og velferdsfeltet oppga at én av årsakene til at det var kasteballproblematikken som fikk prioritet i de tidligste fasene, var etatenes ujevne fordeling av innflytelseskanaler til beslutningstakerne. De to statlige etatene Aetat og trygdeetaten hadde ikke tilgang til Stortingets organer på samme måte som sosialtjenesten. Kontakten mellom statsetatene gikk i hovedsak gjennom deres statsråder, da det ikke var folkevalgt deltakelse på noe nivå i forvaltningen av disse. Det kan dermed ha vært få i Stortinget som hadde god informasjon om hva slags problemer det var disse to etatene slet med. Derimot var det en hel del kontakt med den kommunale sosialtjenesten. Mange politikere var selv kommunepolitikere, og hadde kanskje selv arbeidet med sosialtjenestens anliggende. Det ble dermed en ”uforholdsmessig stor andel av Stortingets informasjon på disse områdene som kom fra den kommunale sektor”.²⁷ Denne informasjonen var i høy grad farget av kommunale forhold og sosialkontorets brukere. I regjeringsapparatet og departementene var det på den andre siden temaer som sykefravær, uførepensjon og mer helserelaterte ytelser som stod sterkest i fokus.

²⁶ Sitat informant

²⁷ Sitat informant

Samordningsbehovene framtrer dermed som langt sterkere sett fra sosialtjenestenes brukere, enn de brukerne som for eksempel var sykmeldte, da det er sosialtjenesten som har størst andel brukere med behov for hjelp fra de andre etatene (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Mange av sosialkontorets brukere hadde flere typer problemer i forhold til trygd og arbeid. På den andre siden hadde de fleste av de som gikk på trygd aldri noe med sosialkontoret å gjøre, og ”det blir dermed en mismatch”.²⁸ På grunn av karakteren på informasjonsflyten til Stortinget og regjeringen, framstod manglende koordinering av etatene og kasteballproblematikken mye sterkere fra et sosialkontorperspektiv.

4.2.2 Kasteballer

Én av de sterkeste politiske drivkreftene og en ”sentral begrunnelse for å samordne de tre etater har vært ønsket om å unngå kasteballproblematikken” (Møller 2006: 46). Det understrekes at en stor utfordring forvaltningen står overfor knytter seg til å utvikle løsninger slik at velferdsordningene i størst mulig grad framstår som helhetlig overfor den enkelte.

Utfordringene knytter seg spesielt til personer med sammensatte problemer som har behov for hjelp fra flere etater. I denne sammenheng er det behov for ”samordning av virkemidlene fra sosialetat, trygdeetat, helseetat og arbeidsmarkedsetat (...)” (St.meld. nr. 35 (1994-1995): 133).

Kasteballfenomenet knytter seg til brukere som beveger seg unødig mellom ulike deler av hjelpeapparatet uten å få tilstrekkelig hjelp. Dette kan oppleves som frustrerende og ydmykende (Fevang m. fl. 2004). Én spesielt utsatt gruppe brukere er de som ikke får varig arbeid, men som samtidig ikke er syke nok til å motta varig trygd. Disse kan ende opp som langtidsmottakere av sosialhjelp eller uførepensjon – en situasjon det kan være vanskelig å komme ut av. Kasteballproblematikken kan skyldes uklare ansvarsforhold etatene imellom og ulike vurderinger i etatene om hva som er realistiske muligheter for brukere med helserelaterte og/eller sosiale problemer. Problemet kan defineres som det ”å bli henvist mellom ulike etater uten å få avklart sin situasjon eller få den hjelpen man trenger” (Møller 2006: 46-47). Disse brukerne kan få ulike signaler fra de berørte etatene, og dette kan

²⁸ Sitat informant

medføre forventninger som ikke innfris. Ulike organisasjonskulturer i etatene kan i tillegg bidra til samarbeidsproblemer mellom etatene (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

Samtidig er ikke alle fleretatsbrukere nødvendigvis kasteballer i systemet, og den daværende tredelte forvaltningen kunne fungere godt for enetatsbrukeren (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Det er dermed viktig å skille mellom brukere som beveger seg nødvendig og unødvendig mellom etatene. En eventuell sammenblanding gjør det vanskelig å fange opp kasteballsproblemet empirisk. Såkalt etatsvandring dreier seg om at ”mange stønadsmottakere vil i løpet av sin klientkarriere måtte forholde seg til ulike etater og saksbehandlere” (Fevang m. fl. 2004: 3). I enkelte tilfeller kan det være hensiktsmessig at en bruker er tilknyttet flere etater. Enkelte brukere kan ha rett til ytelser og tjenester som forvaltes av ulike etater. Vedkommende kan eksempelvis motta dagpenger hos Aetat og samtidig motta supplerende økonomisk støtte fra sosialtjenesten (Kruuse-Meyer 2005). I tillegg finnes mange overgangsordninger knyttet til livsløpet, for eksempel personer i yrkesaktiv alder som har vansker med å delta i inntektsgivende arbeid. I dette tilfellet forvaltes attføringspenger og attføringstiltak av Aetat, mens sykepenger og uførepensjon forvaltes av trygdeetaten (St.meld. nr. 14 (2002-2003)). Den vanligste etatskombinasjonen er Aetat og trygdekontor, og disse forløpene består i hovedsak av kombinasjonen sykepenger og arbeidsledighet og av rehabiliterings- og attføringsprosesser. Kombinasjonen trygdekontor og sosialkontor forekommer i nokså liten grad, mens kombinasjonen av Aetat og sosialkontor er dominert av ungdom med liten eller ingen yrkeserfaring (Fevang m. fl. 2004).

Regjeringen igangsatte forsøksprosjekter i mange kommuner med det siktemål å se på tverretatlige muligheter for samarbeid mellom den offentlige tjenesteytingen. Dette var både i forhold til effektivitetshensyn og krav om god og helhetlig service for brukerne. Et viktig mål med disse forsøksprosjektene var å unngå at personer ble kasteballer mellom de ulike delene av hjelpeapparatet (St.meld. nr. 35 (1994-1995)).

4.2.3 Frikommuneforsøkene

Spørsmålet om samordning av de tre etatene er med andre ord ikke av ny dato. Det oppgis at temaet har ”stått på den politiske dagsorden helt fra frikommuneprosjektene på 1970-

tallet”(Stortinget 2005: 4). Prosjektene det her refereres til ble initiert av Kommunal- og arbeidsdepartementet som en serie forskningsbaserte forsøk mellom arbeids- og sosialkontor i en del kommuner allerede i perioden 1988-1992. Det ble gjennomført 13 forsøksprosjekter med hovedfokus på unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere (St.meld. nr. 35 (1994-1995)). Denne oppgaven ble ledet av sosiolog Jan-Tore Pedersen. Gjennom disse prosjektene ble ulike former for samarbeid mellom frittstående etater utprøvd – fra beskjedne samarbeidsløsninger til fullstendig samlokalisering (Pedersen 1996).

Den interdepartementale arbeidsgruppen for samarbeid mellom Aetat, sosialtjenesten og skolemyndighetene tok initiativ til å iverksette, prøve ut og evaluere tiltak og samarbeidsformer mellom etatene overfor unge uten skole eller arbeid. Forsøkene gikk i grove trekk ut på å prøve ut samarbeidsløsninger mellom frittstående etater i en rekke kommuner.²⁹ Samarbeidet i disse prøvekommunene ble i hovedsak begrenset til forholdet mellom sosial- og arbeidskontor. Undersøkelsen sentrerte rundt lokalisering, integrasjon, utførende forvaltningsnivå, økonomisk styring og henvisningsrutiner. Til sammen 2750 personer ble fulgt gjennom forsøksperioden, og kjernes spørsmålet i evalueringen var hvordan det hadde gått med brukerne etter at de avsluttet tiltakene, i forhold til tilsvarende gruppe unge som ikke fikk noe ekstraordinært tilbud (Pedersen 1993).

En av de mest involverte kommunene i dette prosjektet var Grimstad. I det såkalte Grimstadforsøket gikk kommunen lengre enn de øvrige ved at selve den formelle funksjonsdelingen mellom forvaltningsnivåene ble endret. Etatsgrensene ble opphevet, og kommunen fikk dermed status som frikommune for å få dispensasjon fra lover som omhandlet trygd, arbeidsmarkedstiltak, økonomisk sosialhjelp og funksjonsdelingen mellom stat og kommune (St.meld. nr. 35 (1994-1995)). I Grimstadforsøket ble også trygdeordninger inkludert. Det var videre sentralt å belyse nye tverrsektorielle strategier og nye måter å anvende ressurser på. Den politiske viljen bak dette forsøket sies å ha vært veldig stor, og det hadde den vært hele tiden. Likevel beskrives forsøket av én informant ved at det kom i gang mot alle odds. Én mulig årsak som ble trukket fram av informanter var at det var ”få aktører i de involverte etater som nødvendigvis ønsket en helhetlig forvaltning”.³⁰

²⁹ De første kommunene var Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Bærum, Kristiansand, Tromsø, Harstad, Rolvsøy, Hammerfest og Vågan (Pedersen 1993)

³⁰ Sitat informant

Evalueringene av Grimstadforsøket viste at sammenslåing av de aktuelle etatene faktisk fungerte og ga bedre tilbud til brukerne. Mye av gråsoneproblemene overfor ungdomsgruppen i forsøket ble i stor grad overflødig, da alle virkemidlene ble samlet i ett kontor. Gjennom slik enhetsforvaltning ble fordeler som bedre samordning oppnådd, da samtlige virkemidler ble delegert til ett forvaltningsnivå (St.meld. nr. 35 (1994-1995)).

En samlet evaluering av forsøksprosjektene viste at det er mulig å forkorte perioden med passiv stønadsmottak blant unge arbeidsledige dersom etatene samarbeider aktivt. Forsøkene hadde samlet sett positiv effekt på å få stønadsmottakerne over i en aktiv situasjon. De utprøvde tiltakene hadde videre best effekt overfor unge arbeidsledige gjengangere på sosialkontoret, personer med lav utdanning, lang ledighetsperiode og personer som var domfelt. Overfor de tyngst belastede rusmisbrukere viste forsøkene at arbeidsmarkedstiltakene hadde liten eller ingen effekt med hensyn til overgang til en aktiv situasjon. De eksisterende tiltakene var dermed ikke godt nok tilpasset denne gruppen. Behov for økt individuell tilpasning av brukernes behov ble også funnet viktig. Det var behov for oppfølging både i forhold til arbeid og fritid, både av sosialfaglig og rådgivende karakter.

Forsøksprosjektene viste samtidig at samarbeid mellom etatene kunne være preget av mangelfull kommunikasjon, konflikt, samt uenighet om ansvarsdeling. Dette gjaldt spesielt ansvaret for tilrettelegging og motivering når brukeren selv ikke følger opp (St.meld. nr. 35 (1994-1995)). Pedersen skriver om etatenes motstand mot endring og utvikling av sterk organisasjonsidentitet og profesjonsinteresser innenfor de ulike etatene (Pedersen 1996). Dette ble ansett som et stort hinder for samarbeidsrelasjoner mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten, da samordning kunne ses som en trussel mot etatenes domener og autonomi. En informant fra et sentralt departement i prosessen oppga at man gjennom mange år har jobbet med hvordan man skal samarbeide, men ”egentlig fått det ganske dårlig til. Det har alltid til en viss grad strandet fordi man har hatt så tunge kulturer på disse områdene”.³¹ Gjennomgående førte likevel forsøkene til ”bedre samarbeid mellom sosial- og arbeidsmarkedsetaten enn tidligere” (St.meld. nr.35 (1994-1995): 134), og at samarbeidet

³¹ Sitat informant

synes å virke best der det ble inngått formelle avtaler på ledernivå. Fruktbart samarbeid mellom etatene forutsetter at ansvarsdelingen er avklart på forhånd, og at dette blir inngått på en gjensidig og forpliktende måte (St.meld. nr. 35 (1994-1995)). Problemet med disse prosjektene, som ble definert som vellykkede, var det ”at de var prosjekter, og det stoppet opp når ildsjelene bak ble borte” (Stortinget 2005: 4).

4.2.4 Modernisering og reformiver

Ved Stortingsvalget i september 2001 overtok regjeringen Bondevik II makten etter Stoltenberg-regjeringen. Denne nye samarbeidsregjeringen bestod av partiene Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre. I deres politiske plattform som ble utmeislet på Sem Gjestegård i oktober 2001, den såkalte Sem-erklæringen, beskrives en reorganisering av velferdsstatsorganiseringen og det offentlige tjenestetilbudet som en del av regjeringens moderniseringspolitikk. Regjeringen ønsker å gjennomgå styringssystemene for statlige etater og vurdere finansieringsordningene (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

I Sem-erklæringen beskrives hvordan regjeringen vil modernisere og gjøre offentlige tjenester mer brukervennlige. Regjeringen vil ha en offentlig sektor som er ”brukerorientert, effektiv og innrettet mot borgernes høyst ulike behov og ønsker” (Sem-erklæringen 2001: 32). Videre heter det at statlige virksomheter skal gjennomgå med sikte på økt samordning og rasjonalisering, slik at ressurser blir frigjort til offentlige kjerneoppgaver. En slik gjennomgang vil gjøre det enklere for brukeren ved at han eller hun kan forholde seg til færre offentlige kontorer. Kanskje viktigst i denne sammenheng er at samarbeidspartene ønsker å ”samordne arbeidet ved kommunale sosialkontorer, statlige trygdekontor og arbeidsmarkedsetaten for blant annet å bringe mennesker raskt tilbake i arbeid” (Sem-erklæringen 2001: 33).

Økt brukerorientering og effektivisering av arbeids- og velferdforvaltningen er i tillegg mer generelle mål som trekkes fram i regjeringens moderniseringsprogram ”Fra ord til handling”. Dette var Victor Normans plan for modernisering, effektivisering og forenkling av offentlig sektor, og ble lagt fram for Stortinget i begynnelsen av 2002 (Norman 2002). Visjonene i Normans program er gjennomsyret av økt fokus på bruker og ikke ”klient”, samt fristilling og konkurranseutsetting (Kruuse-Meyer 2005). I programmet heter det videre at ”det har

vært gjort mye fornyelse og omstilling i offentlig sektor, men det har vært skrevet og utredet enda mer. Nå er det først og fremst behov for handling” (Norman 2002: 4).

4.3 Loddet kastes

”Stortinget ber Regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat for sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetaten og legge saken frem for Stortinget på en egnet måte i løpet av 2002” (B. innst. S. nr. 11 (2002-2003):9).

Denne setningen som ble formulert av en enstemmig sosialkomité, innleder det som ofte blir kalt NAV-prosessens initiativfase (Kruuse-Meyer 2005; Haugneland 2006). Temaet ble tatt opp 12. desember 2001 da sosialkomiteen la fram sin innstilling til budsjettet for 2002. Bent Høie (H) understreker at enigheten om å utrede én felles etat forhåpentligvis vil bidra ”til at folk ikke opplever det offentlige som et mangehodet troll, der det ene hodet ikke vet hva det andre gjør” (Stortinget 2005: 4). Her kom temaet opp i forbindelse med en helsepolitisk diskusjon om reorganisering av rusomsorgen, den da forestående sykehusreformen, samt fattigdomsproblemet (Stortinget 2001). Sosialkomiteens medlemmer fant i denne sammenheng at de også burde omorganisere trygdeforvaltningen, arbeidsformidlingen og sosialtjenesten.

Av noen av informantene beskrives dette som ”et nokså tilfeldig, og litt pussig sted å reise dette store spørsmålet”.³² Samtidig understreker samtlige informanter at reformbehovet var overmodent – uavhengig av politisk farge. Da Stortinget ba om utredning om én felles etat, påpekes det av en informant fra et sentralt departement i prosessen at det var et uttrykk for utålmodighet, der ”intensjonen var klar; nå får dere (etatene) se å samarbeide”.³³ Stortinget fikk her en rolle som initiativtaker. Dette beskriver informantene som noe uvanlig. Når det gjelder oppretting og organisering av etater under departementene, har Norge hatt tradisjon

³² Sitat informant

³³ Sitat informatn

for lite innblanding fra Stortingets side (Kruuse-Meyer 2005). Informantene oppgir videre at dette ga fart på sakene, og at det kanskje var fint Stortinget intervenerte. Dette vedtaket kunne ikke regjeringen se bort fra.

På samme tid hadde ikke Stortinget forutsetninger for å vite i detalj nøyaktig hva én felles etat innebar i praksis. Dette temaet hadde mange kompliserte sider i seg og innebar endring av ansvarsområder på ulike forvaltningsnivåer, svære etater med ulike organisasjonskulturer, lovverk og involverte ulike departementer. Stortinget ønsket at regjeringen skulle drøfte ulike modeller for én felles etat, slik at denne utredningen kunne danne grunnlag for valg av modell. Stortinget sa intet mer konkret om hva de mente med én etat, for eksempel om denne skulle være statlig eller kommunal. Stortingets mandat til regjeringen bestod kun i dette ene vedtaket (Kruuse-Meyer 2005).

I møtoreferat fra Stortinget 31. mai 2005 sier Britt Hildeng (A) at sosialkomiteen i en årrekke har fokusert på problemet definert som kasteballproblematikk. Hun sier videre at bakteppet for sosialkomiteens og Stortingets konkrete forslag om utredning av sammenslåing av de tre etatene, er brukere som har blitt henvist fra etat til etat, og et arbeidsliv som er stengt for mange (Stortinget 2005).

4.4 SATS-prosessen

Det kom nok ikke som noe sjokk på regjeringen Bondevik II at Stortinget ba om utredning om reorganisering på velferdsfeltet. Enkelte informanter oppga at regjeringen allerede hadde informert Stortinget om at de ville komme med forslag for endringer av organiseringen av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Regjeringen kunne dermed bruke dette som en mulighet til å sikre seg legitimitet i forhold til Stortinget. En informant fra politisk ledelse i Bondevik II-regjeringen oppga at regjeringen kunne få gjennomført sin politikk, ”og Stortinget ville si at dette vil vi ha, for de hadde selv bedt om det”.³⁴ Regjeringen justerte og supplerte deretter mandatet fra Stortinget noe, blant annet ønsket de i tillegg å drøfte alternative organisasjonsmodeller til én felles etat.

³⁴ Sitat informant

Utredningsarbeidet satte raskt i gang, og prosessen ble døpt SATS – sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sosialdepartementet ble oppnevnt som ansvarlig departement, og det organisatoriske arbeidet ble lagt her. Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet var spesielt berørte departementer. Trygdeforsker Aksel Hatland fra Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ble hentet inn til å lede arbeidet med denne stortingsmeldingen. En informant fra departementsarenaen oppga på spørsmål om hvorfor Hatland ble hentet inn til utarbeidelse av SATS-meldingen at ”han fremstod for oss som en veldig kompetent person. Han hadde forvaltningskunnskap og veldig stor kunnskap om trygdevesenet”.³⁵ Det ble nedsatt et sekretariat for politisk ledelse, og dette utredningsutvalget bestod i hovedsak av deltakere fra trygde-, sosialpolitisk og arbeidsavdelingen i Sosialdepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet - de mest berørte departementene. I tillegg satt deltakere fra Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet. Dette sekretariatet skrev St.meld. nr. 14 (2002-2003) og rapporterte underveis til administrativ ledelse som tok saken videre til beslutningstakerne. Informanter fra denne arenaen oppga at det i begynnelsen av arbeidet med stortingsmeldingen ikke var så sterke politiske føringer, men etter hvert ble beslutningene ”truffet av politikere i lukkede rom”.³⁶ Det kan dermed sies at det var sterk politisk styring.

Det ble raskt bestemt at utredningen skulle ende i en stortingsmelding (St.meld. nr. 14 (2002-2003)), da tiden var knapp. Stortinget ville ha tilbakemelding i løpet av det kommende året. Denne knappe tidsfristen Stortinget ga, påpekes av flere informanter. Informanter oppgir videre at Stortinget hadde pekt på en løsning, der man skulle slå etatene sammen. Løsningen var på et vis allerede gitt. Dersom regjeringen hadde bestemt seg for en NOU, det vil si en offentlig utredning med et åpent mandat, ville ikke det ha ført til noen slagkraftig løsning. Stortinget hadde videre lagt nokså klare føringer på regjeringen, ved at de ba om en utredning av ulike organisasjonsmodeller for én etat.

³⁵ Sitat informant

³⁶ Sitat informant

En annen sentral diskusjon i sekretariatet var hvorvidt det skulle foreslås en enetatsløsning eller ikke. I begynnelsen fant regjeringen dette som en god idé (Kruuse-Meyer 2005). Etter hvert ble derimot argumenter som veide mot enhetsforvaltning trukket fram. Hovedpunktet handlet om ansvarsfordelingen mellom stat og kommune. En enetatsløsning ville enten innebære sentralisering eller desentralisering, men regjeringen fant raskt ut at en eventuell ”felles etat må være statlig” (St.meld. nr. 14 (2002-200): 149). Hovedbegrunnelsen var at krav om standardisering og likebehandling i forhold til sentrale rettighetsbaserte inntektssikringsordninger ikke skal desentraliseres. Regjeringen ønsket samtidig sterkt at arbeidsmarkedspolitikken skulle være underlagt nasjonal styring, da denne var en integrert del av den økonomiske politikken og slik at den kunne tilpasses ledighetsnivået til enhver tid. Deltakere med politisk, faglig og administrativ bakgrunn konkluderte med at en enetatsløsning ikke var ønskelig, da dette blant annet ville medføre at ”organisasjonen vil bli kompleks med flere ulike mål, ha et stort ansvarsområde og variasjon og spennvidde i oppgaver med betydelig fare for redusert effektivitet” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 150).

Arbeidet endte i en politisk anbefaling om en videreføring av den tredelte forvaltningen, men der det ble opprettet én etat for arbeid og relaterte ytelser (jobbetat) og én etat for pensjoner og familieytelser (pensjonsetat). På denne måte skilte man i større grad mellom skjønnsbaserte (jobbetaten) og regelstyrte (pensjonsetaten) ordninger. De to statlige etatene skulle ”utvikle effektive samarbeidsformer” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 13), og i tillegg samarbeide nært med den lokale sosialtjenesten, som fortsatt skulle være kommunal. For å tilfredsstille de uttalte målene om i) flere i arbeid og aktiv virksomhet – færre på trygd og sosialhjelp ii) en brukerrettet velferdsforvaltning og iii) en effektiv velferdsforvaltning, skulle det opprettes en enhetlig førstelinjetjeneste basert på samarbeid mellom stat og kommune. Denne skulle være representert i alle kommuner, og bestå av to ledd. Det første leddet skulle være en felles inngangsdør for alle brukerne og betjene brukere med enkle og oversiktlige problem. Det andre leddet skulle ta seg av brukere med sammensatte behov og gi dem en helhetlig avklaring (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

4.4.1 Innhenting av forskningsbasert kunnskap

Kartlegging og innhenting av foreliggende kunnskap er en viktig del av ethvert utredningsarbeid på et nytt felt. Politisk ledelse og andre aktører som var involvert i arbeidet med stortingsmeldingen satte raskt i gang med dette arbeidet, i og med at tiden til rådighet

var knapp. Informanter oppga at arbeidet startet med å gjennomgå ulike typer dokumentasjon på ulike områder – hvor mange brukere det er på ulike stønader, og hvordan dette har utviklet seg over tid. Informanter oppga at det var en rekke områder som var viktige å kartlegge, blant annet var politisk ledelse og utvalget opptatt av å finne hvem det var som trengte sosialhjelp, kort- og langtidsytelser. I tillegg var det viktig å kartlegge forhold som berørte arbeidsmarkedspolitikken. Informanter fra regjeringen sa at ”tidsmessig var det slik at vi måtte basere oss på det som forelå. Vi jaktet på kunnskap om kunnskapen”.³⁷ Undersøkelser og brukerundersøkelser ble gjennomgått, samtidig som at det ble åpnet for, og støttet opp under det som var av SATS-materiale i ulike lokale forsøk. I stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) het det at utviklings- og forsøkvirksomhet ”er en viktig kilde til fornyelse” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 18).

Det ble tidlig igangsatt innhenting av kunnskap på feltet, blant annet utredning om kasteballproblemet – både i forkant og under arbeidet med stortingsmeldingen. Det ble i denne sammenheng gjennomført analyser av Frisch-senteret, på vegne av SATS. Disse undersøkelsene forsøkte å analysere omfanget av kasteballer. Frisch-senteret benyttet sine livsløps- og gjennomstrømningsdata, og forsøkte å trekke konklusjoner om sammenhengene mellom organisering og tid som det tok fra en gikk ut av arbeidslivet og til en eventuelt kom tilbake igjen, eller havnet på trygd (Nordberg og Røed 2002). Av informantene beskrives dette som det grunnleggende forskningsgrunnlaget med hensyn til kasteballproblematikken, utstøtingsmekanismer og trygd- og arbeidsledighetsforløp. Denne undersøkelsen bekreftet ikke at kasteballproblemet var veldig stort. Derimot bekreftet undersøkelsen at tidstapet var omfattende, da folk gikk passive svært lenge. Rapporten illustrerer at mange har problemer med å komme tilbake i arbeid, spesielt etter sykefravær som strekker seg ut over et halvt år. Selv for relativt unge arbeidstakere er ofte dette innledning til lange trygdekarrierer. De ulike atferdsoppleggende som iverksettes ”kan til en viss grad se ut til å representere en utsettelse, mer enn en forebygging av permanent utstøting fra arbeidsmarkedet” (Nordberg og Røed 2002: 4). En informant fra et sentralt departement i prosessen oppga ”at uten at

³⁷ Sitat informant

dette nødvendigvis var forskningsmessig belagt, sa man at det tidstapet kunne reduseres dersom man ikke måtte gå mellom institusjoner”³⁸.

Det ble også benyttet resultater fra brukerundersøkelser og det heter at slike undersøkelser kan gi viktig informasjon om svakheter ved offentlige tjenester, og ”i en del tilfelle gir de kunnskap som er direkte anvendbar i reformarbeidet, for eksempel (...) om hvordan de opplever samarbeidet mellom etatene” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 7). I andre tilfeller skyldes misnøye med tjenestene forhold forvaltningen ikke klarer å gjøre noe med. Dette kan være eksempelvis være forventinger om ytelser som ligger utenfor de lovene forvaltningen er bundet av (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

Brukernes erfaringer med den spesialiserte arbeids- og velferdsforvaltningen ble imidlertid belyst gjennom Norsk Gallups³⁹ årlige brukerundersøkelser og etatenes egne brukerundersøkelser. Stortingsmeldingen viser også til andre studier med en mer kvalitativ tilnærming. De brukerundersøkelsene som ble gjennomført for Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten peker generelt på at saksbehandling tok for lang tid, behov for bedre informasjon, lite individuell behandling og at selve kontakten med saksbehandler var av stor betydning. Norsk Gallups undersøkelse viste i grove trekk at det var flere brukere som var fornøyd enn misfornøyd, og i internasjonal sammenheng lå Norge på et høyt nivå med hensyn til brukertilfredshet. Denne tilfredsheten hadde imidlertid sunket noe de siste årene. Denne standardiserte årlige brukerundersøkelsen så på befolkningens vurdering av 52 offentlige tjenester. I 2000 havnet trygdeetaten på 25. plass, sosialkontorene på 50. plass og arbeidskontorene kom på 52. og siste plass. Det fantes med andre ord rom for forbedringer. Samtidig kan ikke slike undersøkelser gi direkte svar på hvilken organisering av etatene som ville fungert best for et flertall av brukerne (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

I 2002 ble det igangsatt en rekke lokale forsøk, initiert av Sosialdepartementet i samarbeid med daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet, finansiert av Sosial- og helsedirektoratet, som ligger under Helse- og omsorgsdepartementet. Informantene oppga at dette startet som et relativt lite prosjekt, opprinnelig kalt SATS i OSK⁴⁰ som skulle se på

³⁸ Sitat informant

³⁹ Norsk Gallup heter i dag TNS GALLUP AS

⁴⁰ OSK står for Offentlige servicekontor

hvordan man kunne samordne det offentlige tjenestetilbudet, spesielt for brukere som hadde behov for omfattende tjenester. OSK var en arena hvor målet var at ulike etater skulle utvikle felles metoder, kultur og holdninger til brukerne. Disse arbeidet med behovet for tettere samarbeid, og ”brukeren i sentrum for å unngå kasterballer i systemet” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 66).

Bakgrunnen for disse forsøkene var en lengre diskusjon rundt samordning av de tre etatenes tjenester. Samordningsforsøket kan dermed ses på som en avslutning på en lang historie med en tredelt forvaltningsstruktur, og som en forberedelse til NAV-reformen (Møller 2006). En informant oppga at i det politisk ledelse og sekretariatet så at tiden til arbeidet med stortingsmeldingen ble for knapp til å initiere egne forskningsprosjekter, ”kastet de sine øyne på dette lille prosjektet, og så at det var midt i blinken. Regjeringen skulle jo legge fram en stortingsmelding, og ville gjerne ha resultater å slå i bordet med i Stortinget”.⁴¹ Etter hvert som NAV-reformen ble formulert fikk SATS i OSK dermed økt oppmerksomhet fra beslutningstakere, og prosjektet ble utvidet og fikk et svært mandat. SATS i OSK ble omdøpt til *Samordningsforsøkene*. Disse forsøkene ble forskningsevaluert av Telemarksforskning-Bø ved Geir Møller. Samordningsforsøkene startet opprinnelig med 13 forsøkskommuner, men ble etter hvert utvidet til 17. Oppstart var i 2002, og de ble avsluttet ved utgangen av 2005. Evalueringene endte i fire delrapporter og en sluttrapport, ferdigstilt i tidsrommet 2004-2006.

Forsøksvirksomheten bestod i grove trekk av å samordne tjenestetilbudet i de tre etatene gjennom samlokalisering, etablering av felles mottak og samorganisering av etatenes fagområder. Forsøkene så i tillegg på brukertilfredshet i denne sammenheng. Erfaringene var blandet. Enkelte kommuner hadde vanskeligheter med å realisere planene om tverretattlig samarbeid, men det fantes også eksempler på kommuner som hadde lyktes godt (Møller 2005b). Med hensyn til kasterballproblematikken, ble respondenter spurt om de hadde opplevd seg selv som kasterball mellom de tre etatene før og etter samordningsforsøket. Resultatene viser ingen forskjeller mellom brukerne i forsøkene og i sammenligningsgruppe. Det understrekes samtidig at dette kan skyldes upresis formulering av spørsmålet. Flere

⁴¹ Sitat informant

stønadsmottakere ble mer eller mindre motvillig aktivisert på ulike vis og fikk dermed kontakt med flere etater og opplevde seg selv som kasteball (Møller 2006). I media uttalte Geir Møller og Anne Høgetveit at evalueringene viste små tendenser, men gir en pekepinn om at det går rett vei. Dersom etatene jobber tverrfaglig med god samordning, fungerer arbeids- og velferdsforvaltningen bedre.⁴² Det heter videre at det viktigste med et forsøk av denne typen er å fremskaffe kunnskap, både om barrierer man møter og de løsninger man eventuelt finner (Møller 2005b).

Underveis med arbeidet med stortingsmeldingen hadde sekretariatet i tillegg noe kontakt med forannevnte Jan-Tore Pedersen som hadde ansvar for frikommuneforsøkene tidlig på 90-tallet. Informanter som var involvert i arbeidet med stortingsmeldingen mente at ”hans syn var kjent”.⁴³ Pedersen advokerte sterkt for en kommunemodell, der alt ansvar var samlet under kommunalt styringsnivå. Av informanter oppgis Pedersen som den forskeren som hadde skrevet mest om temaet, og det ble holdt møter med han og sekretariatet. I tillegg refereres det utførlig fra Pedersens evaluering av forsøksprosjektene i flere offentlige dokumenter. Det ”ble forsøkt å trekke inn forskning og forskere så godt man kunne. På grunn av uhyre korte tidsfrister var det mye som ble beskrevet, men som ikke passet helt inn, og som dermed ikke ble brukt – veldig hardt arbeid som ikke ble brukt”.⁴⁴ Tom Christensen, professor i statsvitenskap ved Universitetet i Oslo ble invitert til seminar, og en informant som arbeidet med SATS-meldingen oppga at ”jeg tror man opplevde hans bidrag som nyttige”.⁴⁵

4.4.2 Studieturer og internasjonal reformaktivitet

Utviklingen i arbeidsmarkedet med hensyn til høy ledighet og et stadig økende antall personer på passive stønader har medført sterkt press på offentlige budsjetter. Slike bekymringer har ført til utvidelse av den tradisjonelle arbeidsmarkedspolitikken til å omfatte flere grupper enn kun arbeidsledige, og dette har gitt behov for å integrere ulike

⁴² Økonominytt NRK P2, torsdag 3.01.08, kl 07.07

⁴³ Sitat informant

⁴⁴ Sitat informant

⁴⁵ Sitat informant

politikkområder som arbeids-, sosial-, helse- og familiepolitikk. Dette har igjen gitt behov for reorganisering og koordinering av arbeids- og velferdsforvaltningen, og ”en rekke land har gjennomført eller er i ferd med å gjennomføre større organisatoriske reformer i arbeids- og velferdspolitikken” (NOU 2004:13: 85). I løpet av 1990-årene kan man i tillegg se en tendens til at den aktive arbeidsmarkeds- og sosialpolitikken har nærmet seg hverandre stadig mer. Begrunnelsene og målsettingene for reformarbeid i England, Nederland og Danmark har klare fellestrekk. Antallet personer på passive stønader har økt og redusert den økonomiske handlefriheten, i tillegg til at disse landenes reformer har vært sterkt preget av arbeid med modernisering av offentlig sektor generelt. Her står brukkeretting og effektivisering sterkt. Målsettingene med reform i England, Nederland og Danmark er med andre ord i stor grad sammenfallende med reformen av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen. Likhetstrekkene går spesielt på endringer i departementsstrukturen slik at ansvarsområdene samlet i ett departement, etablering av en førstelinjetjeneste med én dør til offentlige ytelser og tjenester og en førstelinje som tilbyr aktiviseringstiltak og integrerte tjenester med et arbeidsrettet fokus (NOU 2004:13). Under argumentasjonen for regjeringens forslag til organisasjonsmodell i Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) het det at ”regjeringen viser også til at andre land har samordnet forvaltningen av stønadsordninger for befolkningen (...) og har etablert felleskontor i førstelinjen” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 137).

Parallelt med arbeidet med denne stortingsmeldningen dro politisk ledelse og administrativt ansatte på studietur til England våren 2002. I forbindelse med det tidlige kartleggingsarbeidet ble alt som var tilgjengelig av informasjon og kunnskap samlet inn. Informanter som arbeidet med stortingsmeldingen oppga at situasjonen var den at det ”dels var behov for å konkretisere hva SATS skulle bestå i, og dels var det behov for ideer om hvordan dette kunne gjøres – ergo måtte vi ut i verden og finne ut av hvem som hadde gjort hva”.⁴⁶ Deltakerne på turen til England søkte dermed politisk og organisatorisk kunnskap. Det ble tidlig slått fast at britene hadde gjennomført viktige endringer under New Labour og New Deal.

⁴⁶ Sitat informant

Jobcentre Plus var den organisatoriske løsningen for å gjennomføre New Deal, og konseptet gikk ut på å samle de offentlige tjenestene på ett sted. Regjeringen foreslo i SATS, om en jobbetat og en pensjonsetat med felles førstelinjetjeneste ”har visse likhetstrekk med det engelske Jobcentre Plus som er en ny organisasjon under utbygging med samlet ansvar for arbeid og inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 137). Jobcentre Plus hadde både et innholdsmessig og formmessig uttrykk. Informanter forteller ”storøyde” om flotte lokaler med moderne utstyr og imponerende effektivitet i saksbehandlingen. Informanter som deltok på turen oppga at ”det vi så var at det ER mulig å gjennomføre dette, det ER mulig å tenke helhet for brukeren. Sånn sett var det en inspirasjon”.⁴⁷

En del av deltakerne på denne turen til England satt også i samme statssekretærutvalg for fattigdom på det tidspunktet. De hadde en studietur til Amsterdam i Nederland. Der var situasjonen alvorlig med et svært høyt antall sosialhjelpsmottakere og passive trygdemottakere. Her ”lagde de et kjempesenter der de bygde inn alle tjenestene, og der de kjørte gjennom alle passive stønadsmottakere”.⁴⁸ Sosialkomiteen på Stortinget var også på studietur i en tidlig fase av arbeidet med reorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Sosialkomiteen dro på studietur til New Zealand. Informanter som deltok på denne turen oppga at de besøkte kontorer og så hvordan det fungerte. New Zealand hadde slått sammen sosialhjelp, arbeidsmarkedsvirksomhet, trygd og pensjon. De opererte videre med en enhetlig enhet, og de hadde organisert seg ut fra funksjon. En informant fra denne deltakelsesarenaen oppga at ”jeg fikk en bekreftelse på teorigrunnlaget mitt. Det var en bekreftelse på at det var modeller å bruke”.⁴⁹

4.5 Tilbakesendelse av SATS og Rattsø-utvalgets utredning

I mai 2003 leverte regjeringen Bondevik II sitt forslag til Stortinget i form av Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003). Forslaget innebar en fortsettelse av den tredelte

⁴⁷ Sitat informant

⁴⁸ Sitat informant

⁴⁹ Sitat informant

forvaltningen med de to statlige etatene jobb- og pensjonsetaten, samt en videreføring av den kommunale sosialtjenesten. Dette falt ikke i god jord hos Stortinget. De mente at regjeringen ikke hadde gjort som Stortinget hadde bedt dem om, nemlig å utrede modeller for én etat. Det påpekes videre at regjeringen ikke hadde samarbeidet godt nok med Stortinget underveis i prosessen og skaffet seg tilstrekkelig støtte eller lyttet til politiske signaler. Videre mente flertallet i sosialkomiteen at regjeringens forslag innebar at forvaltningen fortsatt vil bestå av tre selvstendige etater, og at kasteballproblematikken ikke vil bli løst gjennom dette forslaget. Flertallet mente at ”selv om noen problemer vil kunne bli løst bedre, vil nye skillelinjer skape andre gråsoner” (Innst. S. nr. 189 (2002-2003): 1).

Informantene på den andre siden av bordet, det vil si i regjering mente at Stortingets misnøye var en del av det politiske spillet, der ”ingen hadde forventet at regjeringen skulle fullføre denne oppgaven på såpass kort tid, eller at velferdsreform skulle tilskrives en regjering med Høyre i posisjon”.⁵⁰ Det ble i tillegg trukket fram vikarierende motiver for å sende SATS-meldingen tilbake til regjeringen. Ingjerd Schou var sosialminister på daværende tidspunkt, og enkelte informanter fra Bondevik II-regjeringen eller fra Høyre oppga at Stortinget var ”ute etter å ta Ingjerd Schou”,⁵¹ da hun var en relativt fersk politiker.

Dette endte i en beslutning om å sende SATS tilbake til regjeringen for ytterligere utredning. Denne gangen ble det nedsatt et offentlig utvalg. Dette utvalget ble nedsatt i august 2003, og ble ledet av professor i økonomi Jørn Rattsø, derav Rattsø-utvalget. Dette utvalget hadde en eksperttutt sammensetning bestående blant annet av tre professorer, en forskningsleder og en førsteamanuensis. Utvalgets mandat var ”å utrede ulike organisasjonsløsninger som kunne fremme de oppsatte mål for en samordnet arbeids- og velferdsforvaltning” (NOU 2004:13).

Rattsø-utvalget fikk brede innspill fra Aetat, Rikstrygdeverket, Sosial- og helsedepartementet og Kommunenes Sentralforbund (KS). Sosialdepartementet nedsatte i tillegg en bred sammensatt referansegruppe bestående av arbeidstaker- og

⁵⁰ Sitat informant

⁵¹ Sitat informant

brukerorganisasjoner, berørte etater og berørte departementer. Rattsø-utvalget hadde dermed bred medvirkning fra andre. Det ble i tillegg valgt å innhente utredninger fra eksterne institusjoner som NOVA, Handelshøyskolen BI, Frisch-senteret og AGENDA. Disse utredningene omhandlet henholdsvis den danske organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen (Øverbye 2004), kontraktstyring og konkurranseutsetting i tilknytning til SATS-reformen, veier inn i, rundt og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet (Fevang m. fl. 2004) og modernisering av arbeidsmarkedsetaten i Tyskland (NOU 2004:13).

NOVAs forskningsrapport med navn ”Hva kan vi lære av Danmark?” redegjør for den danske organiseringen av sosial- og arbeidsmarkedspolitikken. Her drøftes det hvorvidt danske erfaringer har relevans for Norge. Rapporten foreslår at det kan være fornuftig å legge om førstelinjetjenesten slik at skillet mellom Aetat og trygdeetaten blir mindre tydelig. Det blir funnet mye fornuft i det danske prinsippet om at ansvar for beslektede tiltak bør samles på samme forvaltningsnivå. Dersom man må velge mellom samordning av etater og samordning mellom forvaltningsnivå, finner rapporten at det er mer realistisk å få best samordning av Aetat og trygdeetaten. Et tettere samarbeid mellom disse to etatene krever mindre reorganisering av forvaltningsstrukturen enn en sammenslåing av kommunene (Øverbye 2004).

Utredningen ble avgitt til Sosialdepartementet i juni 2004. Utvalget drøftet ulike organisasjonsmodeller, fra en statlig enetatsmodell til en kommunemodell der kommunene overtar oppgavene til Aetat og trygdeetaten. Rattsø-utvalgets endte i en anbefaling om å samle de arbeidsrettede oppgavene i én statlig etat – en etat for arbeid og inntekt med fokus på å fremme arbeidslinja. Videre argumenterte utvalget for å samle ansvaret for pensjonsytelser, familieytelser og helserefusjoner i en annen etat – en etat for pensjoner. Disse ble anbefalt å legges under statlig ansvar. Kommunene skulle beholde ansvaret for den økonomiske sosialhjelpen og sosialkontorene. Hva en førstelinje angår, foreslo utvalget at det bør inngås et samarbeid med sikte på å tilrettelegge for etablering av en samlokalisert førstelinjetjeneste mellom etaten for arbeid og inntekt og sosialkontorene som ivaretar pensjonsetatens behov. Utvalget argumenterte for denne organisasjonsmodellen ved at dette ville være mest formåleffektivt, og gi mulighet for hver av de to statlige etatene til å spesialisere sine oppgaver. Det var videre uaktuelt å samle ansvaret for arbeidsmarkedspolitikken i kommunene. Gjennom denne anbefalingen legger utvalget seg på en organisasjonsmodell som ”ligger nær opp til forslaget i St.meld. nr. 14 (2002-2003)”

(St.prp. nr. 46 (2004-2005): 11). Rattsø-utvalget la imidlertid opp større frivillighet i forhold til etablering av felles førstelinjetjeneste.

4.6 Mot endelig vedtak

Rattsø-utvalgets utredning viste seg dermed å ha svært mye til felles med regjeringens anbefaling fra første utredningsrunde om SATS. Hva skulle regjeringen gjøre nå? Skulle den legge fram et forslag som nærmest var identisk med SATS-meldingen som ble tilbakesendt? Underveis i denne prosessen gjennomgikk departementsstrukturen endringer, og i juni 2004 kom Dagfinn Høybråten (Krf) inn som statsråd i det nye Arbeids- og sosialdepartementet. Informantene fra sosialkomiteen oppga i tillegg at samarbeidet med Stortinget i denne andre runden var langt bedre. Høybråten beskrives av informantene som en faglig serk, politisk ryddig og erfaren politiker. Videre hadde han kunnskap på feltet som tidligere trygdedirektør.

I den påfølgende utredningsfasen ble det nedsatt en prosjektgruppe i departementet. I arbeidet med å skrive Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) var det nær kontakt med Aetat, trygdeetaten og KS. I tillegg ble det omfattende høringsmaterialet fra SATS-meldingen et viktig grunnlag. Prosjektgruppen skrev utkast til denne proposisjonen som deretter ble sendt til politisk ledelse for avklaring. Informanter påpeker at sakens viktighet førte til at den politiske ledelsen var involvert i større grad enn i en vanlig sak.

Høybråten hadde forståelig nok ikke spesielt lyst til å legge fram et lignende forslag for Stortinget, som det som ble sendt tilbake. I denne forbindelse valgte Høybråten ”å ta et grep”. Regjeringens forslag bestod nå i å slå sammen Aetat og trygdeetaten til én statlig etat. Sosialtjenesten forble kommunal. Man kan spekulere i hvorfor dette grepet ble tatt, da begge de to utredningsrundene hadde argumentert for og foreslått en videreføring av en tredelt arbeids- og velferdsforvaltning. To informanter oppga at Høybråten ikke våget å legge fram tilnærmet samme forslag for Stortinget på nytt, da SATS hadde blitt tilbakevist. Én informant mente at Høybråtens tidligere stilling som trygdedirektør hadde gitt han en ”forkjærlighet” for denne etaten og at han dermed ikke ønsket noen splittelse og problematiske forhold for gamle kollegaer, noe Rattsø-utvalgets anbefaling ville ha medført.

Andre oppga at Høybråten satt inne med mye erfaring og kunnskap på feltet, fra hans stilling som tryggedirektør. Han så at forvaltningen hadde behov for mer dramatiske tiltak og valgte en sammenslåing av de to statsetatene. Høybråten selv skal ha uttalt at det nok var ”mange i de berørte departementene som ble overrasket da beslutningen ble kjent” (Erlandsen 2005a: 3).

I Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) heter det at regjeringen legger betydelig større vekt på en førstelinjetjeneste enn det Rattsø-utvalget gikk inn for, og at et bredt samordningsønske også kom klart til uttrykk i høringsuttalelsene. Regjeringen mener dermed at ”dette taler for at det statlige ansvaret organiseres i én etat” (St.prp. nr. 46 (2004-2005): 14). På denne måten blir førstelinjetjenesten et samarbeid mellom to og ikke tre parter (ibid).

Denne gangen, 31. mai 2005 ble regjeringens forslag vedtatt i Stortinget. Beate Heieren Hundhammer (H) som var ordfører for saken i sosialkomiteen sa at dette var en etterlengtet reform, og det framgår av transkripsjoner fra debatten at politikerne mener forslaget var et langt og viktig skritt i riktig retning (Stortinget 2005). Dette på tross av at forslaget som ble lagt fram i Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) ikke innebar en fullstendig sammenslåing av de tre etatene slik Stortinget hadde bedt om i 2001. En gjennomgripende reorganisering av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen var nå et faktum. Mange oppfattet at ”løsningen var en overmoden frukt. Da den falt, ikke bare nikket man, men applauderte” (Erlandsen 2005a: 3-4). Det ble opprettet en interimorganisasjon og den nye arbeids- og velferdsetaten ble opprettet 1. juli 2006. Dette vil i lang tid framover stå som den største forvaltningsreformen i Norge.

4.7 Historiens hovedmønstre

Etter denne gjennomgangen av intervjumaterialet, offentlige dokumenter og møtereferater kan det skilles ut fem følgende hovedmønstre i historien. Disse vil følges opp og analyseres i forhold til studiens teoretiske rammeverk i neste kapittel:

i) Empirien taler for at reformbehovet var overmodent og problemdrevet, der spesielt kasteballproblematikken virket presserende. De siste 30-40 år vitner om et ønske om samordning mellom de tre etatene. Det kan dermed sies at NAV-reformen er et ektefødt barn

av den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen med delvis overlappende ansvarsområder, brukere, metoder, mål og virkemidler.

ii) Kraften lå hos politikerne. Med dette menes at politikerne ikke ”blåste dit vinden tok dem”, men at aktørene fra politikens arena hadde kunnskap og reformiver. Flere av dem hadde i tillegg faglig relevant bakgrunn. Politikerne utviste handlingsvilje. En informant oppga i tillegg at de siste og avgjørende ”beslutningene ble fattet av politikere i lukkede rom”.⁵²

iii) Prosessen ble satt i gang da Stortinget vedtok å be regjeringen om å utrede spørsmål om én felles etat i 2001. Dette var et vedtak regjeringen Bondevik II ikke kunne ignorere. Denne enstemmige bestillingen fra Stortinget vitner om politisk enighet om reformbehovet, og dette åpnet for en mulighet til å fatte beslutninger som man kan ha vegret seg for å ha fattet tidligere.

iv) Forskningsbasert kunnskap og forskere ble hentet inn i forbindelse med utforming av reform og det ble også børstet støv av noe eksisterende forskning på feltet. Forskning bidro mindre til problemdefinisjon, men mer i fasene der alternative organisasjonsmodeller, samt da fordeler og ulemper ved disse ble utmeislet.

v) Begrunnelsene og målsettingene for reformarbeid i England og Nederland har klare fellestrekk med den norske situasjonen. Et relativt høyt antall personer på passive stønader har økt, samtidig som at disse landene har vært preget av arbeid med modernisering av offentlig sektor generelt. Her står brukerretting og effektivisering sterkt. Politiske og administrativt ansattes studietur til England viser at også internasjonal reformaktivitet bidro sterkest til reformutforming i utredningsfasen. Her ble det sett til andre land for å se hvordan de hadde organisert seg. Dette ga inspirasjon, og beslutningstakerne så at det var mulig å tenke i nye baner.

⁵² Sitat informant

5. Analyse

Dette kapitlet ser empirien i lys av studiens teoretiske rammeverk i forsøk på å forklare hvorfor, hvorfra og hvordan NAV-reformen kom. Kapitlet struktureres etter de teoretiske perspektivene utlagt i kapittel 2. Kapitlet tar dermed først for seg empirien i lys av Kingdons flerstrømsmodell og ser hvorvidt NAV-reformen kan være et resultat av endringer som presset seg fram som konsekvens av den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen. Deretter vil teoriens relevans for bruk av forskningsbasert kunnskap i utforming av reformen diskuteres. Videre vil kapitlet ta for seg internasjonal reformaktivitet og moderne reformideer. Dette ender i en diskusjon om endringers dynamikk og hvorvidt NAV-reformen først og fremst er et resultat av press innenfra eller utenfra, henholdsvis ideer eller røtter. Avslutningsvis reflekteres det rundt alternative forklaringsfaktorer.

5.1 Endringer som presset seg fram

Empirien viser at den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen skapte ønsker om samordning og samarbeid mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten som er over 30 år gamle. Man kan si at tiden var inne for reform med samordning som siktemål. Frasen ”an idea whose time has come” (Kingdon 2003: 1), ser ut til å fange essensen. Reformbehovet var overmodent og den politiske enigheten om dette var stor. I dette henseende kan NAV-reformen tolkes som ”en norsk spesialitet”. Det vil si at reformen kom som en konsekvens av vår forvaltning med overlappende brukere, virkemidler, metoder og mål.

Kingdons flerstrømsmodell sier at strømmer av problemer, forslag og politikk må kobles sammen for at reform skal finne sted. Disse tre strømmene har størst sannsynlighet for å kobles sammen når det åpnes et beslutningsvindu. Det er med andre ord en rekke forhold som må ligge til rette. Hvordan kan denne flerstrømsmodellen bidra til å forklare hvorfor NAV-reformen kom?

5.1.1 Problemer

NAV-reformen virket problemdrevet. I dette ligger det at begrunnelsene som trekkes fram for reform dreier seg om negative forhold ved den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen. De politiske drivkreftene var først og fremst manglende brukerretting og kasteballproblematikken. Denne mangelen på samordning mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten førte til at visse brukere havnet i en runddans mellom disse etatene uten å få sin situasjon avklart og uten å få tilstrekkelig hjelp – det eksisterte et misforhold mellom brukernes behov og forvaltningens organisasjonsstruktur (Pedersen 2002).

I det arbeidet med SATS-meldingen (St.meld. nr. 14 (2002-2003)) startet opp i 2002 kom utfordringene knyttet til å få folk i arbeid og færre på trygd sterkere i fokus. Dette målet ble lagt oppå de øvrige målene med reformen. Målet om en effektiv organisasjon og at arbeid skulle ha klar prioritet framfor trygd, var trolig viktig for at Finansdepartementet støttet reformen. Det var altså mer eller mindre to syn som konkurrerte om oppmerksomheten og problemdefinisjonen for reform: en brukervennlig og helhetlig organisasjon mot en mer effektiv organisasjon som skulle få flere i arbeid. Offentlige dokumenter langt tilbake i tid vitner om fokus på å få folk i arbeid, mens fokuset på brukerretting, helhetlig service og delegering og desentralisering av ansvar og myndighet i større grad kom inn med Bondevik II-regjeringen i 2001, med Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman i spissen (Pedersen 2000).

Sett i lys av Kingdons teoretiske rammeverk kan ikke problemene sies å ha blitt satt på dagsorden gjennom en dramatisk hendelse som fikk medias oppmerksomhet, og som regjeringen dermed ikke følte de kunne overse. Ei heller kan koordinering av de tre etatene ses som et folkekrav. Temaet kan også i liten grad sies å ha nådd beslutningstakernes oppmerksomhet ved hjelp av innflytelsesrike studier og utredninger som ikke kunne skyves under teppet.

Videre heter det i dette teoretiske perspektivet at politikerne oppfatter en situasjon som et problem når de føler at de burde og kan gjøre noe for å endre situasjonen til det bedre. Denne problemdefineringen involverer både objektive indikatorer som for eksempel store oppslag i media og beslutningstakernes mer subjektive fortolkninger av hva problemet består i (Kingdon 2003). Min empiri kan i sterkeste grad tolkes dit hen at det først og fremst var beslutningstakernes egne oppfatninger og tolkninger av hva problemene ved den

fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen bestod i som førte til at disse ble satt på dagsorden. Informantene oppga at det var kasteballproblematikken som politisk drivkraft som ble tillagt sterkest vekt i defineringen av problemet.

5.1.2 Rom for endring

Politikere både i regjering og opposisjon virket i stor grad enige i at arbeids- og velferdsforvaltningen hadde behov for reform, dog fantes uenighet om hvordan dette skulle organiseres. I 2001 var det Stortingsvalg og samarbeidsregjeringen Bondevik II kom til makten. Informanter fra denne arenaen beskriver regjeringen som reformivrig, der det var ”et ønske om endringer på et flertall av samfunnsområdene, der hver statsråd hadde sin endringsagenda”.⁵³ Med daværende Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman i spissen, ønsket regjeringen Bondevik II å utstråle fornyelse og modernisering. I Semerklæringen påpekes det at regjeringen ”vil gi moderniseringsarbeidet høy prioritet” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 127). Regjeringsskiftet i 2001 førte med seg nye krefter og personer med stor endringsiver. Dette bidro til å børste støv av gamle ideer på arbeids- og velferdsfeltet.

På den andre siden satt det politikere i sosialkomiteen på Stortinget som også hadde tenkt i disse baner. Én informant fra denne arenaen i NAV-prosessen oppga at problemstillingene som møtte den daværende Helse- og sosialkomiteen var budsjetter med sterkt økende utgifter til arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, sykefravær og sosialhjelpsutgifter. Flere budsjetter og meldinger som komiteen hadde til behandling viste til denne problemstillingen, og ”sosialkomiteen har ved en rekke anledninger uttrykt bekymring for (...) at mange blir ”kasteballer” mellom ulike etater” (NOU 2004:13: 135).

Ønsker om modernisering og samordning, både blant regjering og opposisjon kan ha skapt rom for at endringer kunne finne sted. Denne reformiveren var trolig størst i regjeringen og Stortinget og mindre i forvaltningen. Slik som man snakker om politiske ”høyre- og venstrebløgger” i visse perioder, er det vanskelig å snakke om en ”NAV-vind”, men heller et

⁵³ Sitat informant

”reformvennlig” politisk klima, da det fantes stor enighet om behovet for reform, parallelt med en iver og handlingsvilje i politiske kretser. Dette politiske klimaet til Kingdon var svært viktig for at NAV-reformen ble en realitet. I følge dette perspektivet er det politiske klimaet en like nødvendig del av reformprosesser som at det finnes problemer og løsninger som kan kobles til hverandre. Kanskje kan dette være forbundet med et generelt politisk ønske om å utvise handlekraft og ønske om politisk sakseierskap til en såpass stor sak.

5.1.3 Et beslutningsvindu åpnet seg

Ettersom politikerne hadde vært seg bevisst dette temaet i over 30 år – hvorfor kom NAV-reformen akkurat nå? Gjennom sosialkomiteens enstemmige bestilling i 2001, der de ber regjeringen Bondevik II om å utrede spørsmålet om én etat for arbeids- og velferdsfeltet åpnet det seg en mulighet til å fatte beslutninger som medførte store endringer. En informant fra sosialkomiteen oppga at dette var ”starten på NAV-prosessen her i Stortinget”.⁵⁴

Teorien om beslutningsvinduer sier at disse anledningene til å fatte store beslutninger kan åpnes i strømmene av problemer eller politikk. Det vil si at et problem fanger beslutningstakernes oppmerksomhet eller endringer i det politiske klimaet eller landskapet som for eksempel når et regjeringsskifte fører til nytt fokus. NAV-reformens beslutningsvindu kan sies å ha åpnet seg i begge disse strømmene. På den ene siden var problemene ved den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen godt kjent for beslutningstakerne. Manglende samordning, kasteballer, høye offentlige utgifter til velferdsordninger samt et relativt høyt antall personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsmarkedet førte til at sosialkomiteen i 2001 uttrykte sin utålmodighet med regjeringen. Endringer måtte skje, og de måtte skje nå. Dette var regjeringen på sin side enige i, da de i Sem-erklæringen, forut for Stortingets vedtak, satt samordning av de tre etatene på dagsorden. Stortinget opptrådte som initiativtaker ved å pålegge regjeringen en oppgave som tradisjonelt har vært opp til regjeringen å initiere. I saker som har med organisering av enheter under departementene å gjøre står Stortinget i praksis relativt fritt til å involvere seg, mens det i praksis har utviklet seg en tradisjon for lite innblanding fra Stortinget (Kruuse-Meyer 2005). Det var med andre ord atypisk at Stortinget agerte på denne måten.

⁵⁴ Sitat informant

På den andre siden kan man si at beslutningsvinduet åpnet seg i den politiske strømmen ved at skiftet av regjering bidro til at temaet ble reaktualisert. Informanter fra regjeringspartiene oppga at sosialminister Ingjerd Schou allerede hadde varslet Stortinget om at regjeringen ville komme med SATS-meldingen, og at dette er en del av det ”politiske spillet” mellom regjeringen og Stortinget. En informant oppga videre at det ofte er slik at Stortinget kan be om ulike saker, selv om statsråden sier at dette er i anmarsj. Likevel fremmer Stortinget saken. Dette blir vanligvis nedstemt. Det er dermed ikke uvanlig at mindretallet ber om saker. Det som var uvanlig i denne sammenheng var at Stortinget vedtok å be regjeringen om å utrede spørsmålet om én etat. Beslutningsvinduet kan med andre ord ha åpnet seg i den politiske strømmen i dynamikken mellom regjeringen og Stortinget.

Selv om NAV-reformen kvalifiserer til å bli kalt den største reformen i nyere norsk historie ble beslutningsvinduet åpnet på en måte som skulle tilsi at dette ikke var en spesielt stor og viktig sak. To informanter fra regjeringen oppga at behovet for å reorganisere og samordne arbeids- og velferdsforvaltningen kom opp i forbindelse med kartlegging av fattigdomsfeltet, da det var enkelte mennesker som systemet ikke klarte å fange opp. Informanter med innsikt i hvordan saken kom opp i 2001 da Stortinget vedtok å be regjeringen utrede spørsmål om én felles etat, sa at ”til å begynne med var ikke dette en stor sak, men den vokste utover i løpet av året og da de ulike delene av administrasjonen skjønnte at dette var alvor”.⁵⁵

Kingdon (2003) skiller mellom såkalte mikro- og makrovinduer hva karakteren og størrelsen på beslutningsvinduet angår. Jeg finner at beslutningsvinduet som åpnet seg kan kalles et mikrovindu. Selv om det er relativt uvanlig at Stortinget initierer saker som i dette tilfellet, kan man si at det hele gikk relativt udramatisk for seg. Det var ingen stor ulykke eller en krisesituasjon som førte til at alvorlig mistillit ble rettet mot den politiske ledelsen, eller antakelser om at forhold ville forverres raskt eller i stor grad dersom ingenting ble gjort. På den andre siden omhandler NAV-reformens tema vidtrekkende sosiale og politiske tendenser. Samordning av etatene var et gammelt tema som samlet stor politisk enighet, og ”(...) alle – både de politiske partiene, brukerorganisasjonene, arbeidslivets parter og kommunesektoren – synes å være enige om at en reform er nødvendig (...)”

⁵⁵ Sitat informant

(Sosialdepartementet 2004: 2). Saken bar også preg av relativ påtrengenhets og hast – reformbehovet var overmodent. Dette kan tale for at det åpnet seg et makrovindu.

5.1.4 Forslag

Flerstrømsmodellen sier at strømmer av problemer, forslag og politikk må kobles sammen for at reform skal finne sted, og at dette har størst sannsynlighet for å skje når det åpnes et beslutningsvindu. Interessant her er at strømmer av løsningsforslag ikke var fremmet i noen spesiell grad før Stortingets bestilling både førte til åpning av et beslutningsvindu og at en løsning på problemet ble gitt. Stortinget ønsket utredning om *én felles etat* (Innst. S. nr. 189 (2002-2003)).

Dermed handlet arbeidet med SATS-meldingen i tillegg om å definere problemene som denne løsningen siktet mot å løse. I det Stortinget ba om utredninger om én etat hadde de ikke de beste forutsetninger for å vite i detalj hva det var de egentlig ba om. Ønsket om å bevare sosialtjenesten under kommunal styring stod sterkt gjennom hele prosessen. Samtidig var det sterke ønsker om å bevare arbeidsmarkedspolitikken på et statlig nivå. Med en enetatsmodell kunne man ikke få begge deler.

Forslag som ble oppfattet som løsning på det aktuelle problemet forelå i en viss grad med tanke på Pedersens evalueringer av frikommuneforsøkene tidlig på 1990-tallet. Der ble det foreslått løsninger som spente fra samarbeid til fullstendig samlokalisering. I følge flerstrømsmodellen blir løsningsforslag ofte testet og utviklet i miljøer med tilknytning til temaet, i dette tilfellet med tilknytning til arbeids- og velferdsfeltet. Forslag som ble fremmet som løsning på en fragmentert og ineffektiv forvaltning ble i hovedsak fremmet i tre omganger etter at beslutningsvinduet hadde åpnet seg i 2001. Den første runden var gjennom arbeidet med SATS-meldingen i 2002, den andre var ved Rattsø-utvalgets utredning og den tredje runden var regjeringens arbeid med St.prp. nr. 46 (2004-2005). Dette kan fremstilles i følgende modell. Modellene markert med gult er løsningene for organisasjonsmodell som utvalgene anbefalte. Høybråtens modell, NAV, ble det endelige vedtaket i 2005.

Oversikt over organisasjonsmodeller utredet av de tre utredningsrundene:

| Utredning | Modell | Arbeid | Trygd | Sosial | Antall etater |
|-----------|-----------------------|--|----------|----------|---------------|
| SATS | 1 | Statlig | Statlig | Kommunal | 3 |
| | 2a | Statlig | Statlig | Statlig | 1 |
| | 2b | Statlig | Statlig | Kommunal | 2 |
| | 3 | En etat for inntektssikring og en etat for tjenesteyting | | | 2 |
| Rattsø | Statlig arbeidslinje | Statlig | Statlig | Kommunal | 3 |
| | Kommunal arbeidslinje | Kommunal | Statlig | Kommunal | 2 |
| | Statlig enetatsmodell | Statlig | Statlig | Statlig | 1 |
| | Kommunemodell | Kommunal | Kommunal | Kommunal | 1 |
| Høybråten | NAV | Statlig | Statlig | Kommunal | 2 |

Disse tre utredningsrundene i NAV-prosessen presenterte organisasjonsmodeller for en ny arbeids- og velferdsforvaltning. Dette var forslag som ble oppfattet som løsninger på problemet. Interessant her er at modell 2b i SATS-meldingen er den samme modellen som ble fremmet av den regjeringen som her kritiserer den, dog med en annen statsråd i posisjon. I SATS-meldingen sa regjeringen at en organisasjonsmodell der Aetat og trygdeetaten slås sammen til én statlig etat, mens kommunene beholder ansvaret for sosialtjenesten, ”kun slår sammen eksisterende etater med de ulemper dette medfører” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 150). Det het videre at organisasjonen vil bli for kompleks med ulike mål og betydelig fare for redusert effektivitet. Derfor fremstod ikke dette som en aktuell løsning (St.meld. nr. 14 (2002-2003)).

Ut fra det teoretiske rammeverket til Kingdon blir forslag som oppfattes som løsning på problemet sammenlignet med en biologisk naturlig seleksjonsprosess. Det innebærer at kun enkelte ideer vil bli seriøst vurdert av beslutningstakerne som reelle løsningsforslag. Det sterkeste forslaget må videre være akseptabelt i forhold til rådende normer og verdier, budsjettammer, samt at det ikke må skape for mye politisk uro. Regjeringen er med andre ord avhengig av et forslag som kan få støtte i Stortinget.

Regjeringens første løsningsforslag til ny organisasjonsmodell som ble lagt fram for Stortinget våren 2003 anbefalte en videreføring av en tredelt arbeids- og velferdsforvaltningen med to statlige etater og kommunal sosialtjeneste. SATS-meldingen var dermed **i tråd med tradisjoner og rådende normer og verdier** for ansvarsdelingen

mellom stat og kommune. Felles for alle tre utredningene var at de to statlige etatene Aetat og trygdeetaten ble beholdt på statlig styringsnivå og kommunene beholdt sosialtjenesten.

På den andre siden anbefalte både SATS-meldingen og Rattsø-utvalgets utredning en videreføring av en tredelt forvaltning med to statlige etater og den kommunale sosialtjenesten. En slik organisasjonsmodell ble ikke vedtatt. I og med at reformbehovet var overmodent og det var stor politisk enighet rundt dette, ønsket politikerne virkelig omfattende endringer – de ønsket seg et forslag som på et vis *brøt* med rådende tradisjoner og normer. Stortingets vedtak i 2001 om å be regjeringen utrede spørsmålet om én felles etat vitner om dette. Dermed kan man si at de to utredningsrundene anbefalinger ikke anbefalte endringer som var store nok.

Hva **akseptable budsjetttrammer** angår ble ikke dette trukket fram som en del av begrunnelsen for at Stortinget sendte SATS-meldingen tilbake til regjeringen for ytterligere utredning. Regjeringen sier her at ”de samfunnsøkonomiske og budsjettmessige konsekvensene ved en annen organisering av velferdstjenestene er vanskelig å beregne” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 16). Det heter videre at det er viktig at de samfunnsmessige gevinstene i forhold til ambisjonen om å flere i arbeid og færre på trygd, må ses i forhold til omstillingskostnadene (ibid). Det redegjøres også for reformens økonomiske aspekter i Rattsø-utvalgets utredning. Grunnet stor usikkerhet knyttet til blant annet utforming av førstelinjen og gjennomføringstempoet på reformen, er det vanskelig å gi godt begrunnede kvantitative anslag for omstillingskostnadene. Disse vil imidlertid være betydelige, da reformen berører svært mange ansatte. Utvalget konkluderer likevel med at forbedringer i måloppnåelse vil ”dekke inn relativt betydelige omstillingskostnader på kort tid” (NOU 2004:13: 296). De økonomiske aspektene ved NAV-reformen ble ikke tillagt spesiell oppmerksomhet i prosessen. Det kan bety at regjeringen og Rattsø-utvalget argumenterte godt eller at Stortinget valgte å rette fokus mot andre forhold ved regjeringens forslag.

5.1.5 Nødvendige reformentreprenører

Når en studerer forvaltningsreform og reformprosesser, forskningsbruk i politiske beslutninger, samt påvirkning fra internasjonale reformaktivitet og trender i organisasjonsutforming, er det essensielt å inkludere et såkalt mikroorientert fokus. Dette innebærer at det er handlende og samhandlende aktørers aktiviteter som frambringer sosial

endring (Hedström 2005). I forklaringer av mønstre og regulariteter må derfor samfunnsforskere fokusere på hva det er aktørene bedriver og hvordan deres handlinger i stort produserer sosiale fenomen (Schelling 1978). Her kommer et slikt mikroorientert fokus først og fremst til uttrykk gjennom Kingdons begrep om reformentreprenører. Slike reformentreprenører kan være politikere, administrativt ansatte og/eller faglige eksperter med formelle eller uformelle deltakelsesrettigheter til reformprosessen. Dette er videre aktører med stor interesse for at reform skal finne sted og som investerer tid og energi i reformprosesser. Disse kan inngå i et nettverk og fatte avgjørende beslutninger utenfor offentlige rom (Kingdon 2003).

Min empiri kan tolkes i retning av at NAV-reformens entreprenører i stor grad var reformivrige politikere – både i regjering og i Stortinget. En informant fra politisk ledelse fortalte at ”vi var opptatt av å forandre verden. Vi ville ikke lammes, men styre”.⁵⁶ Startskuddet for reformprosessen gikk i 2001 da Stortinget ba regjeringen om å utrede spørsmålet om én felles etat for arbeids- og velferdsfeltet – et beslutningsvindu åpnet seg. Det var altså politikere som initierte, samtidig som at politikere i regjering allerede hadde tenkt tanken forut for denne bestillingen fra Stortinget. En informant fra denne arenaen i prosessen oppga at det var relativt liten grad av politiske føringer i den første fasen av arbeidet, ”men når det gjaldt de avgjørende beslutningene ble de truffet av politikere i lukkede rom uten at vi var til stede”.⁵⁷ Man kan dermed på samme tid si at det var en veldig sterk politisk styring, der den aktuelle organisasjonsmodellen regjeringen valgte å gå inn for ble avgjort eksklusivt av politisk ledelse. Andre politiske partier eller berørte parter ble i liten grad tatt med i de avsluttende fasene av SATS-prosessen. Høyre var svært sentrale i denne prosessen, da de hadde sosialministeren, arbeids- og administrasjonsministeren og kommunalministeren.

Videre i NAV-prosessen var det politikere i sosialkomiteen som sendte meldingen tilbake til regjeringen. Enkelte i komiteen følte at SATS-meldingen var en provokasjon. Informanter fra denne deltakelsesarenaen mente at regjeringen ikke hadde svart på den bestillingen

⁵⁶ Sitat informant

⁵⁷ Sitat informant

Stortinget hadde gitt, da ”den omtrent ikke utredet spørsmålet om én etat”.⁵⁸ Etter at Rattsø-utvalget hadde lagt fram sin innstilling var det politikere med Høybråten i spissen som valgte å slå sammen Aetat og trygdeetaten til én statlig etat. Det var trolig viktig for Arbeids- og sosialminister Høybråten å fremme et **løsningsforslag som ikke ville skape for mye politisk uro**. Dette er i tråd med et av Kingdons overlevelseskriterier for at et forslag skal kunne vurderes seriøst. Forslag som medfører for store politiske problemer kan være vanskelig å få gjennomført, i og med at regjeringen er avhengig av støtte i Stortinget for å få gjennomslag for sine forslag. SATS-meldingen hadde til en viss grad provosert Stortinget, da regjeringen ikke hadde fulgt Stortingets instruks om utredning av én etat. SATS-meldingen skapte dermed for stor politisk uro til å bli vedtatt. Forut for den andre runden med Stortinget påpekes det at kontakten mellom regjeringen og Stortinget var langt bedre. Høybråten hadde blant annet kontakt med to representanter fra Arbeiderpartiet i sosialkomiteen for å se på hvordan saken kunne løses på best mulig måte, samtidig som han skaffet seg støtte og ”politisk ro” rundt forslaget. En informant fra sosialkomiteen oppga at Høybråtens utgangspunkt var Rattsø-utvalgets innstilling, men ”han forstod at den ikke kunne fremmes for Stortinget sånn som den var. Den ville kunne lide nederlag”.⁵⁹

Politikerne i regjering hadde underveis i NAV-prosessen kontakt med bruker- og interesseorganisasjoner, forskere, representanter fra fagforeninger og departementsansatte. Likevel kan man si at reformen i hovedsak er et produkt av endringsivrige politikere. Hvorvidt disse politiske reformentreprenørene inngikk i et nettverk eller kan kalles en beslutningselite, er vanskelig å avgjøre på bakgrunn av det foreliggende datamaterialet. Utsagn som at ”de avgjørende beslutningene ble fattet av politikere i lukkede rom”.⁶⁰ impliserer likevel at det var et knippe politikere, sannsynligvis bestående av synlige klynger deltakere med formelle deltakelsesrettigheter som avgjorde det hele.

⁵⁸ Sitat informant

⁵⁹ Sitat informant

⁶⁰ Sitat informant

5.2 Forholdet mellom forskning og politikk

Forholdet mellom forskning og politikk refererer til studiens andre hypotese, der det antas at norsk forskning inngikk som kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger om valg av organisasjonsmodell. Forskning kan inngå som kunnskapsgrunnlag for politiske beslutninger på ulike måter og i ulike faser av en beslutningsprosess. Forskningsrapporter kan bli brukt direkte, begrepsdannende, opplysende, legitimerende, fordreid eller ikke bli brukt i det hele tatt. Forskningsbruk er som nevnt innledningsvis, et vanskelig og fasettert begrep, og det er problemfylt å forsøke å spore konkrete forskningsrapporter i politiske beslutninger.

Forskning kan likevel bli brukt på mer indirekte og mindre sporbare måter.

Empirien presentert i kapittel 4 viser at forskning, forskere, utredninger og rapporter først og fremst ble hentet inn i prosessens tidlige faser, nærmere bestemt i første og andre utredningsfase, henholdsvis SATS-prosessen og Rattsø-utvalgets utredning. Her ble ulike organisasjonsmodeller utmeislet og løsningsforslag presentert. Forskere i form av Aksel Hatland ved NOVA og den forskningstunge sammensetningen av Rattsø-utvalget vitner om at forskere ble gitt status og tillit. Begge disse utredningene produserte offentlige dokumenter som viser til forskningsbasert materiale – Rattsø-utvalgets utredning i noe større grad enn SATS-meldingen.

Før politikere kan ta fatt på reformens problemdefinisjoner, er temaet nødt til å settes på dagsorden. Min empiri viser at forskning i liten grad bidro til dette. Temaet var gammelt, men empirien tyder ikke på at reaktualiseringen i stor grad var basert på forskningsfundert kunnskap. Det var heller ingen oppsiktsvekkende forskningsrapporter som fikk medias og beslutningstakernes oppmerksomhet som førte til at problemene ved forvaltningen ble satt på dagsorden og det ble sparket i gang reform. Dette finner støtte i annen litteratur, der det heter at ”forskere sjelden øver sterk innflytelse på dagsordensetting gjennom kraften av sine vitenskapelige arbeider” (Stone m. fl. 2001: 8). Det er heller ofte slik at andre faktorer er langt viktigere i denne prosessen som for eksempel ytre forhold og store kriser (Kingdon 1994).

Forskning bidro samtidig i liten grad til å definere hva problemet egentlig bestod i. Det problemet som ble trukket fram som den sterkeste politiske drivkraften for reformen var det

såkalte kasteballproblemet og liten grad av brukerorientering. Da regjeringen Bondevik II kom til makten i 2001, begynte den å kartlegge eksisterende forskning på feltet, men en informant fra denne deltakelsesarenaen oppga at ”problemet var å finne relevant forskning, det var ikke det at vi ikke ville”.⁶¹

Forskningen av evalueringsmessig karakter som ble hentet inn i NAV-prosessens utredningsfaser redegjorde blant annet for ulike organisasjonsmodellens effekter på å få flere i arbeid og aktiv virksomhet, for å få en brukerrettet og effektiv forvaltning, samt brukertilfredshet (Møller 2004; Pedersen 1996). Flere av konklusjonene var vage og med forbehold i forhold til metodiske begrensninger, operasjonaliseringsvansker og andre faktorer som førte til at resultatene ikke ”kunne skrives i stein”. I tillegg var de antatte effektene ofte marginale. Videre ble forbehold tatt om at selve forsøksituasjonen kunne påvirke resultatene, spesielt fra brukerundersøkelsen. Det kunne være ”andre forhold som påvirker svarene enn brukernes erfaringer med de aktuelle tjenestene vi ønsker å måle” (Møller 2005a: 3). Det er med andre ord ofte knyttet ulik grad av usikkerhet til forskningsresultater, og dette kan bidra til at beslutningstakere finner det vanskelig å benytte seg av forskning. Når informantene ble spurt om forholdet mellom forskning og politikk på generelt plan, var det flere som oppga at tilgjengeligheten av forskningsrapporter kunne være dårlig, og at forskningsrapporter ofte var skrevet på et ”tungt språk”. Én beslutningstaker oppga at forskningsbruk nærmest krevde at man var forsker selv.

Videre kan man si at forskere og beslutningstakere har ulikt forhold til tid. Forskning er tidkrevende, mens beslutningstakerne på sin side ofte må, eller føler at de må treffe raske beslutninger. Én årsak til at forskning ikke ble brukt i større grad kan være at rapportene kom på feil tidspunkt. Eksempelvis kom de første evalueringene av Samordningsforsøkene og Frisch-senterets rapport på vegne av SATS ”Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystem” først i 2004. Da var prosessen allerede godt i gang. Som en informant fra politisk ledelse i Bondevik II- regjeringen oppga: ”I selve meldingen (St.meld. nr. 14 (2002-2003) var det ikke tid til det klassiske forskningsprosjektet, det vil si å

⁶¹ Sitat informant

utarbeide mandat, gjennomføring, evaluering og så videre. Tidsmessig var det slik at vi måtte basere oss på det som forelå”.⁶²

Det kan se ut til at politikernes måte å se på bruk av forskning og forskere i NAV-reformen minner mye om den **problemløsende modellen** til Weiss. Problemer som kasterballer og en ineffektiv forvaltning ble definert. Regjeringen fikk så en løsning på problemene ”i fanget” i det beslutningsvinduet åpnet seg. Deretter ble et informasjons- og kunnskapsbehov identifisert, og forskning og forskere ble hentet inn, kanskje med forhåpninger om at disse kunne produsere empiriske bevis som ville gjøre det lettere for regjeringen å legge fram saken for Stortinget. Imidlertid inngikk forskning i liten grad som beslutningsgrunnlag for politikerne, da SATS-meldingen ble sendt tilbake av Stortinget og Rattsø-utvalgets anbefaling ikke ble tatt til følge av regjeringen. Eksisterende forskning ble i tillegg i relativt liten grad brukt til problemdefinisjon og valg av organisasjonsmodell.

Satt på spissen: Hva kan bidra til å forklare denne ikke-bruken? Det ser ut til at det teoretiske perspektivet om at det eksisterer ”kulturforskjeller” mellom forsknings- og beslutningstakersiden kan forklare noe av den svake broen mellom forskningsbasert kunnskap og utforming av NAV-reformen. Min empiri kan med dette tolkes i retning av at forskere og beslutningstakere er preget av **to ulike kulturer** eller logikker, der ulike normer, regler og forventninger hemmer god kommunikasjon og dermed god kobling mellom systemene. Mye av litteraturen på feltet ”om hvorfor forskning ikke blir bruk, har nettopp søkt forklaringen i en slik to-verden-hypotese” (Naustadlid og Reitan 1994: 38).

Denne gjennomgangen av bruk av forskning i utforming av NAV-reformen har imidlertid lagt et rimelig instrumentalistisk syn på forskningsbruk til grunn. Dette er en fallgrube flere bidragsyttere på fagfeltet har gått i, og fører i mange tilfeller til at man tror at forskningsbruken er forsvinnende liten. Dette instrumentalistiske perspektivet preget av linearitet og urealistiske krav til forskningsrapporter og beslutningstakere ”probably accounts for much of the disillusionment about the contribution of social science research to social policy” (Weiss 1979: 428). Konklusjonen om svært liten grad av forskningsbruk i

⁶² Sitat informant

beslutningsprosessene har med andre ord behov for nyansering. Neste avsnitt vil diskutere empirien i lys av Weiss' modeller for forskningsbruk. Det vil vise seg at forskningsbasert kunnskap hadde flere bruksmåter og ble dermed benyttet i større grad enn denne gjennomgangen tilsier.

5.2.1 Opplysning og konkurrering

Såkalt begrepsdannende forskningsbruk, som framheves i **opplysningsmodellen** innebærer at forskningens perspektiver, begreper og problemstillinger brukes til å forme problemoppfanger og måter å snakke og tenke om temaer på, mer enn at det er selve substansen i forskningsrapporten som blir brukt. Store deler av den forskningen som ble hentet inn i forbindelse med NAV-reformen var myntet på beslutningstakerne. En informant som arbeidet med kunnskapsgenerering og formidling av denne oppga at ”én ting er hvilke resultater forskning kan bringe inn som får konsekvenser for beslutningsgrunnlaget, men jeg er like opptatt av at vi skal generere kunnskap som kan gi ansatte i felten bedre mulighet til å forbedre praksisen. Det er relativt liten tradisjon for dette arbeidet i forvaltningen og direktoratene”.⁶³ Dette kan ses som et eksempel på én måte forskning kan bidra, uten at det nødvendigvis fører til endrete holdninger hos beslutningstakerne.

Ofte kan det være vanskelig eller kanskje umulig å skille mellom forskningsbasert kunnskap og allmennkunnskap om samfunnsforhold og samfunnsutviklingen. Det ene kan være kilde til det andre og ”vice versa”. Kunnskap blir i dette perspektivet i tillegg forstått som kumulativ ved at kunnskap over tid inkorporeres i handling og praksis. Akkumulerte forskningsbidrag kan dermed gradvis endre beslutningstakernes persepsjon, både av årsaker til problemer og av forskningsbruk (Stone m. fl. 2001). Dette bidrar til å gjøre det vanskelig for beslutningstakere å presist gjøre rede for hvorfra de har kunnskapen, da påvirkningene og kildene kan være mange. Dette kan også være tilfellet med NAV-reformen. Forskere, politikere, media, administrativt ansatte, brukere og ansatte i arbeids- og velferdsforvaltningen og allmennheten generelt befinner seg nå i en prosess der diskursen om NAV formes og omformes. Nye begreper er på vei inn i språket. Forskning har, kan og vil framover med stor sannsynlighet bidra med slik begrepsdannende bruk.

⁶³ Sitat informant

Samspillsmodellen til Weiss sier i hovedsak at forskere og forskningsbasert kunnskap må konkurrere med andre inntak for politikktutforming om å levere premisser, informasjon og kunnskap til politikken (Weiss 1979). Dette var tydelig i NAV-prosessen. Forskning møtte først og fremst hard konkurranse fra politiske reformentreprenører, da dette var en politisk styrt reform i alle faser av prosessen.

I begrepet ”konkurranse” ligger likevel en forutsetning om at forskningsbasert kunnskap ga bidrag til utforming av reformen. Selv om anbefalingene gitt av forskningsbaserte utredninger ikke ble tatt til følge, kan det ikke utelukkes at enkeltstående forskningsrapporter og samtaler med forskere likevel hadde en viss innflytelse på de politiske beslutningene. Selv om flere av forskningsrapportene og de første resultatene av evalueringene av Samordningsforsøkene kanskje kom i seneste laget til å ha effekt på avgjørende beslutninger, er det ikke utenkelig at noen konklusjoner fra disse kan ha ”lekket” til beslutningstakerne før selve rapporten ble publisert og dermed ha inngått som en del av beslutningsgrunnlaget for valg av organisasjonsmodell. Informanter fra både forsker- og beslutningstakersiden oppga på et generelt plan at dette verken er spesielt uvanlig eller anses for å være illegitimt med tanke på at beslutningstakerne her både er oppdragsgivere, betalere og mottakere av forskningen. Oppdragsgivere kan videre ønske å framskynde eller utsette slippdato for sensitive forskningsrapporter, og de får ofte noe tid til å lese gjennom forskningsrapporten før denne publiseres. En informant fra et sentralt departement i prosessen oppga at ”det er ikke slik at norsk forskningsverden lar seg styre, men man ber om utredninger der man vil ha et bedre belegg eller mener det er en sammenheng. Jeg ser ikke det som noe problem. Det er mye mer et problem at vi er et lite land og tenker så likt alle sammen”.⁶⁴

5.2.2 Forskning gir legitimitet

Dette bringer meg over til den taktiske modellen for bruk av kunnskap. I forhold til NAV-prosessen er det vanskelig å se at forskning ble brukt taktisk og strategisk ved at forskning ble brukt til å utsette vanskelige avgjørelser eller som avlastning for de mer upopulære. Det

⁶⁴ Sitat informant

som derimot virker mer sannsynlig er at forskning har blitt brukt på en måte som er i tråd med **den legitimerende modellen**. I forhold til legitimerende bruk av forskning oppga en informant at ”man (politikere) bruker forskning for å legitimere sine egne ting, sine intensjoner”.⁶⁵ I forhold til Grimstadforsøkene ble det oppgitt at de forskningsresultater som var innenfor rammen av det bestående ble beskrevet for Stortinget og langt på vei realisert. Derimot ble ”det som gikk utover sektorinteressene forsøkt glemt”.⁶⁶ En annen informant som hadde en del erfaring fra forskningsbruk i politisk-administrative beslutningsprosesser fortalte at ”ofte er det slik at man har en type holdning og søker en type kunnskap som underbygger denne holdningen. Det er ofte den veien det går, men det snakker man liksom ikke så høyt om”.⁶⁷

Forskningsbaserte utvalg ble satt ned, forskning og forskere ble hentet inn, og det ble støttet opp under eksisterende forskning i form av forsøksvirksomhet i kommunene. I det regjeringen fikk Stortingets bestilling i 2001, henvendte de seg raskt til forskningsmiljøer for hjelp. Dette samme skjedde da Stortinget sendte SATS-meldingen tilbake for ytterligere utredning og et eksperttunget offentlig utvalg fikk oppgaven. Forskere ble gitt tillit og forskning gitt status. Dette er en nødvendig forutsetning for at forskning skal kunne brukes til å legitimere politiske beslutninger. Informanter, først og fremst politikere i regjeringen, var svært ivrige til å fortelle om forskningen som ble hentet inn i forkant og under arbeidet med SATS-meldingen. Flere av disse nærmest unnskyldte seg for at de ikke hadde hentet inn mer forskning. Aktører på andre deltakelsesarenaer i prosessen anklaget til en viss grad beslutningstakerne for at ikke mer forskning ble hentet inn eller for å ha oversett eksisterende materiale. Min empiri gir inntrykk av at forskning generelt er en viktig del av det politisk-administrative systemet, og at en ikke ”kan tenke seg den ordinære politiske beslutningsprosessen uten en svær plattform av forskning. Knyttet til de store reformbehovene er forskning helt sentralt”.⁶⁸ Denne informanten fra et sentralt departement i

⁶⁵ Sitat informant

⁶⁶ Sitat informant

⁶⁷ Sitat informant

⁶⁸ Sitat informant

prosessen oppga videre at i ”enhver stortingsmelding ser du at man bruker forskning og refererer til forskning – noe som begrunner og legitimerer det man foreslår hele tiden”.⁶⁹

Av dette kan man trekke den slutning av at det finnes en sterk norm – en norm om at forskning skal hentes inn så godt det lar seg gjøre. Noen ganger kan forskningsrapporter gi konklusjoner til beslutningstakerne som blir brukt direkte og på instrumentelt vis i politisk argumentasjon. Andre ganger kan det hende at forskningsrapporten viser at det ikke er en sammenheng der politikerne antok det, eller kunne ønske det. Andre ganger igjen er det ikke sikkert forskningsrapportene engang blir lest eller vurdert nyttig. Det kan være like viktig å ha utvist handlingsvilje og fått sine standpunkter legitimert gjennom forskningsbasert kunnskap.

5.2.3 Fordreid forskningsbruk

Forholdet mellom forskning og politikk beskrevet som ”to kulturer” tilsier at det er behov for tolkning av forskningsrapporter – de må oversettes til ”beslutningstakerspråk”. All samfunnsvitenskapelig forskning er perspektivavhengig og preget av forskerens fortolkning av data, begreper og teori. Objektivitet kan ligge som et ideal, men forskning tegner ulike bilder av samme saksforhold (Erlandsen 2005b). Hva kasteballproblematikken angår viser empirien at det forskningsbaserte kunnskapsgrunnlaget for omfanget av kasteballer var svært tynt. Eksempelvis konkluderte Rattsø-utvalgets utredning med at innelåsing på passive stønader forvaltet av én etat var et større problem enn rundgang mellom etater, og at den klart største andelen av brukere som er registrert i Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten ”forholder seg bare til en etat for å få en tjeneste eller ytelse” (St.prp. nr. 46 (2004-2005): 34). Likevel ble brukere som havnet i en uheldig rundgang mellom etater uten å få sin situasjon avklart eller fikk tilstrekkelig hjelp, trukket fram som en av hovedgrunnene for reform. En informant fra et sentralt departement i prosessen oppga at analyser fra Frisch-senteret utgjorde det viktigste forskningsgrunnlaget for kasteballproblematikken. Her heter det derimot at de aller fleste (85 prosent) av klientforløpene kun involverer én etat (Fevang

⁶⁹ Sitat informant

m. fl. 2004: 24), og at kasteballproblemet ikke er spesielt omfattende⁷⁰. På én måte kan dette ses som et eksempel på hva jeg velger å kalle ”fordreid forskningsbruk”. Dette innebærer at beslutningstakere farger konklusjonene i forskningsrapporter slik at resultatene passer bedre med eget standpunkt og preferanser. Såkalt fordreid eller farget bruk av forskning henger tett sammen med hva Weiss (1980) kaller symbolsk (legitimerende) bruk. Forskningsfunn er enkle å misbruke, da forskning ofte produserer tvetydige og vage resultater. Slik ”foredreid” forskningsbruk kan for eksempel skje gjennom selektiv bruk, dekontekstualisering eller feilsitering (Stone 2002).

Slik ”fordreid” bruk av forskningsresultater kan videre oppstå som følge av politisering av forskning når forskningsresultater ”konverteres” til konkrete politiske vedtak. Dermed kan en ”implementeringskløft” (implementation gap) oppstå mellom beslutningstakernes egne preferanser og mål og gjennomgang av forskningen (Stone m. fl. 2001).

Implementeringsprosesser vil alltid bære med seg elementer av fortolkning og forhandling og dermed være svært kontekstavhengig. I en slik oversettelsesprosess kan misforståelser og over- eller underdrivelser av funn finne sted – ”research is comprised where implementation may distort and undermine research recommendations” (Stone m. fl. 2001: 12).

5.3 NAV – adopterte organisasjonsideer

Innledningsvis kaller jeg NAV-reformen en norsk spesialitet, da temaet er en reaktualisering av et samordningsønske som strekker seg rundt 30 år tilbake i tid. Dette kan imidlertid problematiseres ved at reformen samtidig kan være et uttrykk for en forvaltningsstrategi som Norge har adoptert fra omkringliggende land med lignende reformaktivitet. Dette går dermed rett til kjernen av studiens tredje hypotese, der det antas at Norge så på reformaktivitet i omkringliggende land og adopterte ideer og løsninger som ble brukt til reorganiseringen av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen.

For det første kan Norge ha importert mer konkrete organisasjonsløsninger for valg av organisasjonsmodell. For det andre kan Norge ha blitt påvirket av mindre klart uttrykte

⁷⁰ Ved lange klientforløp var problemet noe større (Fevang m. fl. 2004)

trender og pendelsvingninger i tiden – såkalte populære og moderne reformbølger. I hvilken grad var dette tilfelle?

NAV-reformens begrunnelser, målsettinger og utforming har flere fellestrekk med land som blant annet Storbritannia, Nederland og Danmark. Felles var blant annet en bekymring for økende offentlige utgifter til velferdsordninger, samt en framtidig befolkningsutvikling som innebærer økende forsørgerbyrde for den yrkesaktive delen av befolkningen. OECD har klare anbefalinger når det gjelder organisatoriske løsninger innenfor arbeidsmarkedspolitikken. Disse anbefalingene går ut på at det offentliges ansvar best ivaretas ved full integrering av kjernetjenester -og ytelser. Begrunnelsen fra OECD har vært at tett koordinering av tjenester og ytelser er nødvendig for å unngå langtidsavhengighet av ytelser og nødvendig for å sikre at arbeidsledige kan tilegne seg nødvendige kvalifikasjoner og teste ut arbeidssøkernes disponibilitet på en effektiv måte (NOU 2004:13).

En informant oppga at i forhold til ”omorganisering av russiden kan man se at reformen er mer inspirert av Danmark og Nederland, men når det gjelder organisering av velferdssystemet var det England”.⁷¹ Av det empiriske materialet framstår med andre ord England som det landet Norge så mest til, først og fremst da organisasjonsløsninger ble utformet. Regjeringens første forslag i SATS-meldingen om å opprette en jobbetat og en pensjonsetat, samt videreføring av kommunal sosialtjeneste, har ”visse likhetstrekk med det engelske Jobcentre Plus som er en ny organisasjon under utbygging med samlet ansvar for arbeid og inntektssikring for personer i yrkesaktiv alder” (St.meld. nr. 14 (2002-2003): 144). Videre har to andre etater under samme departement ansvar for alderspensjon og familieytelser (ibid). Min empiri viser videre at politisk ledelse, administrativt ansatte og andre som arbeidet med SATS-meldingen opplevde studieturen til England våren 2002 som en inspirasjon – kanskje først og fremst inspirasjon til å tenke i nye baner. En deltaker på denne turen som arbeidet med SATS-meldingen, fortalte at de ble møtt med ”flere dyktige representanter for det engelske systemet som ga god og forståelig informasjon. Vi var ute i felten og så hvordan det fungerte, hvordan det var lokalisert og hvordan de arbeidet. Dette ga

⁷¹ Sitat informant

et veldig godt inntrykk”.⁷² Turene til blant annet Nederland og New Zealand ble også oppfattet på denne måten, selv om ikke alle sider ved disse landenes organisasjonsløsninger var direkte overførbare til norske forhold.

Samtidig kan man snakke om et stadig sterkere press om at ulike forvaltningsenheter som etater og direktorater som har tangerende politikkområder, brukere og mål skal samarbeide for å finne mer effektive løsninger. I New Zealand har for eksempel det store departementet Ministry of Social Development, som NAV-reformen for øvrig har hentet inspirasjon fra, satset på økt koordinering gjennom sammenslåing av enheter. Tanken er her at et ”bredt perspektiv på brukerne er nødvendig, særlig for de med mange problemer samtidig” (Christensen 2006: 7).

På spørsmål om informantene så NAV-reformen som en reform i tiden, det vil si i tråd med rådende normer og trender, svarte samtlige informanter ja – ”det er en dristig og absolutt en moderne reform i tiden”.⁷³ En annen informant oppga at ”dette er litt nyskaping, bortsett fra at det er noen trender, hvert fall i hele Europa som går i retning av den måten å tenke på. Dette hadde man vel med seg. Vi er ingen isolert øy. Trendene er felles”.⁷⁴ Disse trendene henger trolig i stor grad sammen med økt globalisering og arbeidskraft som flyter mellom landene – ”ting henger sammen”.

NAV-reformens sammenslåing av etater på statlig nivå kan tolkes i tråd med den såkalte **WOG-bølgen**. Denne betegnelsen står for Whole-of-Government og kalles ofte en reaksjon eller motbølge på NPM som etterlot seg en fragmentert forvaltning. Den gamle norske arbeids- og velferdsforvaltningen fremstod som fragmentert ved at de ulike etatene og instansene hadde overlappende brukere, virkemidler, metoder og mål. Etter hvert hadde til en viss grad både Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten ansvar for å hjelpe folk i arbeid. NAV-reformen kom med et fokus på mer helhetlig grep om statlig styring – ”nå er det økt styring og samordning som står på dagsorden (...)” (Christensen 2006: 1). I det NPM fikk fotfeste i Australia og New Zealand på 1980-tallet var dette delvis resultat av at sentrale

⁷² Sitat informant

⁷³ Sitat informant

⁷⁴ Sitat informant

ledere innså at man stod overfor effektivitetsproblemer og styrte reformene relativt stramt ut fra dette (Christensen 2006). Dette kan man også si gjelder for Norge og NAV-reformen.

På samme tid er det feilaktig å kalle WOG for en helt ny trend. Slik kan man også si det var med NAV-reformen. Ønsket om koordinering av disse etatene er over 30 år gammelt, og man kan nå se en revitalisering av dette temaet da reorganisering av arbeids- og velferdsetaten på nytt ble satt på dagsorden. – først og fremst gjennom Stortingets bestilling i 2001, der de ber regjeringen om å utrede spørsmålet om én felles etat. Samtidig kan man kanskje ikke bare spore en reaktualisering, men også en forsterking av WOGs organisasjonsideer ved at Stortinget ikke bare ba om bedre samarbeidsavtaler og økt samordning, men en full sammenslåing og samlokalisering. I så måte kan NAV-reformen sies å være en ”tidsriktig” og moderne reform ved at disse organisasjonsideene og organisasjonsmodellene har fellestrekk med en rekke omkringliggende land. Dette er spesielt med tanke på etablering av en felles førstelinjetjeneste som én dør til forvaltningens ytelser og tjenester.

Som en ”reformbølge” eller en trend på det internasjonale arbeids- og velferdsfeltet kan man i tillegg spore et økende fokus på den såkalte arbeidslinja - ”(...) those who can work must work (...) removing the option of a `life on benefits`” (Peck og Theodore 2001: 431). Dette faller godt sammen med NAV-reformens første mål: flere i arbeid – færre på stønad. Peck og Theodore (2001) ser på ”policy transfer” mellom Storbritannia og USA og finner blant annet at det har foregått intensiv og gjensidig overføring av ideer omkring programmet for unge arbeidsledige, kalt New Deal. Videre finner disse at slik politikkovertøring har størst sannsynlighet for å finne sted når grunnleggende politiske mål er felles. Samarbeidet mellom Ronald Reagan og Margareth Thatcher på 1980-tallet og Bill Clinton og Tony Blair på 90-tallet brukes som eksempler. I disse periodene hadde de to landene en mer eller mindre felles analyse av ”velferdsproblemet” (Peck og Theodore 2001).

Begrep om **kontekstualisering** innebærer at slike organisasjonsideer må oversettes og tilpasses omgivelsene de møter i ”mottakerorganisasjonen”. I tråd med en antakelse om at NAV-reformen først og fremst sprang ut av problemer og ideer ved den norske, fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen, gir begrepet om kontekstualisering stor grad av handlingsrom for importering og oversetting av organisasjonsideer. Empirien viser samtidig

at norsk reformutforming brukte omkringliggende lands reformaktivitet i hovedsak som inspirasjon, først og fremst i reformens utredningsfaser der løsningsforslag ble meislet ut.

Selv om internasjonal reformaktivitet og organisasjonstrender først og fremst bidro til inspirasjon for NAV-reformen, kan dette likevel ses som et viktig bidrag. Institusjonelle teorier fokuserer på at organisasjoner må tilpasse seg rådende normer for organisasjonsutforming på sitt felt for å oppnå legitimitet, og dermed større sjanse for å overleve. Den norske arbeids- og velferdsforvaltningens problemer, begrunnelser og mål hadde som nevnt en rekke fellestrekk med omkringliggende land. Fellestrekk også i utforming av reformen kan henge sammen med et slikt ønske om legitimitet på feltet. Samordning, samlokalisering og oppretting av felles førstelinjetjeneste kan nettopp ha fremstått som det Røvik kaller en ”legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon” (Røvik 1998: 13).

På den andre siden virker det lite sannsynlig at beslutningstakerne hadde en ”meny” av ulike organisasjonsoppskrifter som de valgte fra, og at de hadde fullstendig oversikt over gjeldende problemer og løsninger. Den inspirasjonen som omkringliggende lands reformaktivitet utgjorde hadde trolig et mindre rasjonelt preg ved at ”man så litt på hva andre land hadde gjort, og så dro vi dit (England)”.⁷⁵ Det som derimot er mer sannsynlig er at oversettelsesprosessen av enkelte elementer fra løsninger i andre land, samt inspirasjonen foregikk gjennom en hierarkisk oversettelseskjede, der toppledelsen utgjorde den viktigste drivkraften. Det var for eksempel politisk ledelse og aktører som arbeidet med SATS-meldingen som dro på studieturen til England i 2002. Et viktig poeng her er at konkrete aktører må oversette og eventuelt implementere disse ideene, da slike ideer ikke ”flyr” inn i organisasjonen av seg selv.

5.4 Om røtter og ideer

En diskusjon om hvorvidt NAV-reformen i sterkest grad er et resultat av norsk forvaltning, det vil si forankret i nasjonal kontekst og nasjonale røtter, eller om reformen i hovedsak er et

⁷⁵ Sitat informant

produkt av internasjonale ideer og organisasjonsløsninger, dreier seg om et samspill mellom press henholdsvis innenfra og utenfra.

Litteratur om såkalt ”policy analyse” og ”policy transfer” viser økende oppmerksomhet rundt ideenes rolle og press utenfra i forklaring av endringer i politikk- og reformutforming. På den andre siden kan det sies at slike studier svekkes ved mangelen på konkrete ”bevis”, som det er uvanlig å finne på dette feltet. Begrepsforvirring og uenighet rundt teknikker og konsepter preger også det såkalte idébaserte fokuset i policy analyse. Mange enes likevel om Kingdons (2003) begrep om agendaer og alternativer, som for øvrig har inspirert deler av denne studien. Nytt på feltet om idébaserte analyser av ”policy change” er en såkalt fortolkende tilnærming som påstår at det å ”identifisere aktørers verdier og oppfatninger som fører til handling, er å gi kausale forklaringer på slike handlinger”⁷⁶ (Hudson m.fl. 2008: 209). Dette innebærer at handling springer ut av ideer, og endring finner sted når etablerte tradisjoner modifiseres i lys av nye problemer som utfordrer disse tradisjonenes gyldighet. I denne tilnærmingen ligger ikke bare en vekt på ideer som utløsende for politisk handling, men også fokus på beslutningstakernes egne standpunkter (Hudson m. fl. 2008).

Sagt på en annen måte, og i forhold til NAV-reformen, antyder slike idébaserte perspektiver at reformen fant sted som konsekvens av at populære organisasjonsideer for organisering av en fragmentert forvaltning kom til beslutningstakerenes bevissthet og utfordret deres oppfatning av tradisjonell organisering av forvaltningen. Min studie finner videre dette mikroorienterte perspektivet sannsynlig, blant annet på grunn av fellestrekk i begrunnelsene og målene for reform, samt utforming av felles førstelinjetjeneste. Samtidige er det svært vanskelig å belegge og spore slike ideer empirisk, da beslutningstakernes preferanser, verdier og oppfatninger er vanskelig tilgjengelig.

Min undersøkelse viser at det er mest nærliggende å si at NAV-reformen er et uttrykk for norske historiske røtter, tradisjoner og problemer framfor at reformen er et resultat av adopterte organisasjonsideer og reformaktivitet i omkringliggende land. Reformen ses som et resultat av endringer som presset seg fram over flere tiår som en konsekvens av den

⁷⁶ Egen oversettelse

norske fragmenterte forvaltningen – overmoden for reform med samordning som siktemål. Dette av to hovedgrunner: For det første viser empirien at Pedersens evalueringer av forsøksvirksomhet i kommunene på slutten av 1980-tallet kan kalles pionerarbeid. En informant med god kjennskap til disse forsøkene oppga at ”sånn som modellen i Grimstad ble utviklet med de lokale modellene, så har det egentlig tatt et lokalt utgangspunkt. De som startet disse forsøkene har nok ikke hatt noen som helst kunnskap om hva som foregikk i andre land. Dette er i og for seg en svakhet”.⁷⁷ Videre vitner 80- og 90-tallets etableringer av samarbeidsordninger mellom de tre etatene om at reformen kan tolkes som et ektefødt barn av den norske, fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen. Det ble tidlig sendt rundt samarbeidsrundskriv og opprettet faglige fora og møtevirksomhet for å finne samarbeidsrelasjoner på.

For det andre taler det empiriske materialet fra intervjuene med en relativt samlet stemme: ”Det kan ha vært brokker som tilfløt og små elementer fra hvordan man gjorde det i andre land, mest fra England, men det opplevdes ikke som noen systematisk bearbeiding av informasjon fra andre land”.⁷⁸ Videre oppga informanter at NAV-reformen innebærer nybrottsarbeid og nyskaping, spesielt med hensyn til løsninger for samarbeidet mellom forvaltningsnivåene stat og kommune – ”nå tror jeg heller det er mange som lærer av oss”.⁷⁹

Mellom disse to polariserte posisjonene, press innenfra og press utenfra finnes store gråsoner, der ulike grader av kryssnasjonal politikk- og kunnskapsoverføring finner sted. Dette er til tross for at reformprosesser i stor grad er preget av nasjonal sosial, institusjonell og økonomisk kontekst. Selv om NAV-reformen kalles ”en norsk spesialitet” finnes på samme tid stor sannsynlighet for at overføringer av problemdefinisjoner og løsningsforslag til en viss grad har funnet sted. Dette kan blant annet ses i sammenheng med at ”politikere som konfronteres med intrikate problemer vil vurdere, som en rutine, reformstrategier og teknikker brukt i andre land, spesielt der det eksisterer likheter i kultur, politikk og språk” (Peck og Theodore 2001: 430).⁸⁰

⁷⁷ Sitat informant

⁷⁸ Sitat informant

⁷⁹ Sitat informant

⁸⁰ Egen oversettelse

5.4.1 Endringers dynamikk

I denne studien har reform blitt definert som bevisste endringsforsøk som *kan*, men som ikke nødvendigvis fører til reelle endringer (Kruuse-Meyer 2005). I tilfellet med NAV-reformen fant faktiske og store endringer sted. Mye av litteraturen om institusjonell endring har et fokus og analytiske verktøy som vektlegger stabilitet framfor endring. Fokus blir ofte rettet mot strukturelle hindringer og politisk risiko ved endring. Institusjoner blir dermed ofte omtalt med statiske begreper som ”tilstivnete” eller ”krystalliseringer” av politiske konflikter. Dette henger sammen med at de mest sofistikerte analytiske verktøyene er utviklet for å forstå stabilitet. Endring blir ofte nedspilt eller observerte endringer kodes om slik at de fremstår som varianter av det bestående. Som en reaksjon på denne begrepsmessige ensidigheten vokser der fram arbeider som ser institusjonell reproduksjon som en dynamisk politisk prosess. Det finnes med andre ord flere ulike perspektiver på endring, endringsprosesser og utfall av disse. Endringer kan være brå eller gradvise, påvirket av ytre eller indre faktorer og press (Streeck og Thelen 2005).

Et mye brukt teoretisk perspektiv om endring, eller heller mangel på dette, kalles stiavhengighet (path dependency). Dette perspektivet impliserer at de stiene eller valgene man har foretatt på et tidligere tidspunkt vanskeliggjør innovasjon og nytenkning på senere tidspunkt. Her vektlegges historie og nasjonal kontekst (Streeck og Thelen 2005). Det som imidlertid er mest interessant er hvorvidt NAV-reformen kan tolkes som ”path breaking or path confirming” (Hudson m. fl. 2008): 219), det vil si i hvilken grad reformen er en videreføring av ”status quo” eller om det er uttrykk for en helt ny forvaltningsstrategi (Dyhr-Nielsen 2006).

På den ene siden kan videreføringen av sosialtjenesten på kommunalt nivå og ansvaret for arbeid og trygd på statlig nivå, tolkes som et uttrykk for stiavhengighet – slik har det alltid vært, og slik bør det forbli. Lange tradisjoner for denne arbeidsdelingen mellom de to forvaltningsnivåene gjør den vanskelig å endre. På den andre siden innebærer reformen fundamentale endringer blant annet gjennom et tett og uprøvd samarbeid mellom de to nivåene og oppretting av felles førstelinjetjeneste. NAV-reformens brudd med det bestående kan her tolkes inn i et slikt ”stibrytende” endringsperspektiv. Dette innebærer at reformen

representerer et uttrykk for nyskapenhet og pionerarbeid. Et brudd med tradisjoner og tidligere valg er definitivt til stede.

5.5 Alternative forklaringsfaktorer

Avslutnings vis ønsker jeg å reflektere rundt alternative forklaringsfaktorer. Dersom man fjerner forklaringene som denne oppgaven har kommet fram til, hva annet kunne ha bidratt til å forklare NAV-reformens framvekst?

Etter hvert som arbeidet med denne studien skred fram, viste det empiriske materialet at bruker- og interesseorganisasjoner spilte en viktig rolle. Under arbeidet med SATS-meldingen ble det holdt møter med representanter fra slike organisasjoner slik at ”folkets røst” skulle bli hørt. Fra arbeidstakersiden var det først og fremst Landsorganisasjonen i Norge (LO), Norsk Tjenestemannslag (NTL) og Fellesorganisasjonen (FO) som var de mest engasjerte organisasjonene. Av brukerorganisasjonene var det spesielt Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) og Norges Handikapforbund (NHF) som gjorde seg gjeldende (Kruuse-Meyer 2005). Disse organisasjonene kom med innspill spesielt til arbeidet med SATS-meldingen, men også til arbeidet med Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005). Her heter det at dette høringsmaterialet dannet et viktig grunnlag for valg av organisasjonsmodell (St.prp. nr. 46 (2004-2005)). Én informant fra sosialkomiteen oppga at det var spesielt viktig at LO som den største arbeidstakerorganisasjonen sa seg enige i regjeringens forslag om å slå sammen Aetat og trygdeetaten.

Alternativt kan det tenkes at forskere, andre eksperter, ansatte i etatene eller i departementene hadde nær kontakt med beslutningstakerne i avgjørende faser av prosessen. Disse aktørene kan ha kommet med viktige innsikter og innspill til politikerne, jamfør teorien om klynger av reformentreprenører – skjulte eller synlige klynger av deltakere med formelle eller uformelle deltakelsesrettigheter. Selv om denne studien ikke fant at dette hadde spesielt stor innvirkning, er dette samtidig svært vanskelig å fange opp empirisk. Det er ikke spesielt urealistisk å anta at ”folk snakker sammen”, da høyt plasserte aktører i politikken, departementene og bruker- og interesseorganisasjoner vil utgjøre relativt få aktører, da Norge er et lite land. Kommunikasjon mellom slike aktører kan med andre ord ha foregått uten at dette kan belegges empirisk.

Denne studien finner det likevel mest sannsynlig at det var politiske reformentreprenører som spilte den viktigste rollen i denne sammenheng, i hovedsak fordi det var politikere som initierte, utarbeidet det ”vinnende” forslaget og til slutt vedtok reformen. Det vurderes som lite sannsynlig at rollen slike alternative forklaringsfaktorer spilte hadde kraft til å endre reformens organisasjonsmodell i betydelig grad.

6. Avslutning

Dette kapitlet oppsummerer, konkluderer og avslutter. Kapitlet starter med en kort sammenfatning av studien, etterfulgt av konklusjon. Her vil de tre forskningsspørsmålene besvares på grunnlag av hovedmønstre i det empiriske materialet sett i lys av teori, samt at de tre hypotesenes forklaringskraft vurderes. Til slutt kommer noen få avsluttende betraktninger.

6.1 Sammenfatning

Formålet med denne studien har vært å finne ut av hvorfor, hvorfra og hvordan NAV-reformen kom, gjennom å fremsette tre hypoteser som mulige forklaringer på hvorfor NAV-reformen vokste fram. Disse hypotesene impliserte at det var en elite av reformentreprenører, forskningsbasert kunnskap og internasjonal reformaktivitet som hadde bidratt til reformens valg av organisasjonsmodell. Denne studiens formål har videre vært å gi innsikt i beslutningsprosessene rundt NAV-prosessens utrednings- og vedtaksfaser gjennom intervjuer, dokumentanalyse og en bred teoretisk tilnærming.

NAV-reformen representerer nyskaping og innovasjon og står som den største forvaltningsreformen i nyere norsk historie. På samme tid er den et uttrykk for et tema som strekker seg rundt 30 år tilbake i tid. Problemene reformen vil til livs er gamle, men begrepene og forvaltningens organisasjonsstruktur er av ny karakter.

Prosessene som ledet fram til vedtak i 2005 var preget av bred politisk enighet om behovet for reform og var i stor grad en politisk styrt prosess i alle av reformens faser. Politiske reformentreprenører framstod dermed som den sterkeste drivkraften og idéleverandører for reformen. Kasteballproblematikken ble av beslutningstakerne tolket som et av de største problemene ved den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen, selv om dette ikke nødvendigvis var forskningsmessig og empirisk belagt.

Mer eller mindre formaliserte avtaler og rundskriv om samarbeid mellom de tre etatene, samt forsøksvirksomhet i kommunene fant sted allerede sent på 1980-tallet, men selve NAV-prosessen ble initiert i 2001, da Stortinget ba Bondevik II-regjeringen om å utrede spørsmålet om én felles etat. Den politiske enigheten om reformbehovet var langt mindre da det gjaldt hvordan de tre etatene skulle organiseres. Regjeringen hentet inn noe forskning, men benyttet seg i relativt liten grad av eksisterende forskningsbasert materiale. Forskning og forskere ble gitt status og tillit og forskningsrapporter ble i hovedsak brukt på legitimerende vis. I det videre arbeidet med stortingsmeldingen som skulle legges fram for Stortinget, ble omkringliggende lands reformaktivitet kartlagt, og det ble blant annet sett til England for inspirasjon. Reformen fremstår som moderne og i tråd med "tidsånden" på arbeids- og velferdsfeltet.

Stortinget mente blant annet at regjeringen ikke hadde utredet spørsmålet om én etat i tilstrekkelig grad, og sendte SATS-meldingen i retur til regjeringen for ytterligere utredning. Et offentlig og eksperttungt utvalg ble satt ned, Rattsø-utvalget, og de foreslo en organisasjonsmodell som var svært lik den regjeringen hadde foreslått i første utreningsrunde, med en jobbetat, en pensjonsetat og videreføring av kommunal sosialtjeneste. Regjeringen ønsket ikke å fremme et lignende forslag for Stortinget og valgte heller å slå sammen de to statlige etatene til en ny arbeids- og velferdsetat som skulle samlokaliseres med kommunenes sosialtjeneste gjennom felles førstelinjetjeneste. Dette ble vedtaket i 2005.

6.2 Konklusjon

Her vil studiens tre forskningsspørsmål besvares, samt sammenfatning av hvorvidt og i hvilken grad de tre framsatte hypotesene kan kalles bidragsyttere til reformens framvekst. Disse svarene vil utgjøre studiens konklusjoner.

Forskningsspørsmål I: Hvorfor kom NAV-reformen?

Hovedårsaken til at vi har fått denne reformen er at politiske reformentreprenører i Stortinget og regjeringen viste handlingsvilje overfor gamle problemer ved den fragmenterte arbeids- og velferdsforvaltningen. Studiens første hypotese, der det ble antatt at det var en elite av

reformentreprenører som satte reformen på dagsorden og som bidro til valg av organisasjonsmodell ser ut til å finne støtte i empirien. Videre kan endringene som NAV-reformen fører med seg se ut til å ha vært en akkumulasjon av problemer og misnøye, til en viss grad et resultat av institusjoner med ”hull” og overlappinger mellom brukere, tjenester, virkemidler og mål. Slike gap eller overlapp kan over tid ha sprunget ut av et skjæringspunkt mellom formelle regler og deres faktiske implementering (Streeck og Thelen 2005). Dette impliserer at endringene hadde rot i endogene (indre) forhold, dog noe påvirket av eksogene (ytre) faktorer som inspirasjon fra omkringliggende lands reformaktivitet og et ønske om legitimitet på feltet gjennom adoptering av moderne organisasjonsoppskrifter.

Det var en forvaltning overmoden for reform. Satt på spissen kan dermed reform med samordning som siktemål sies å ha vært ”uunngåelig”, dog godt hjulpet fram av reformivrige politikere og deres tolkninger av hva problemet bestod i. Disse innså at forvaltningen hadde effektivitetsproblemer, samt et behov for samordning og brukerretting, der kasteballproblematikken ble trukket fram som den viktigste politiske drivkraften bak reform. Reformen var i tillegg problemdrevet gjennom bekymring for offentlige utgifter, et relativt høyt antall personer i yrkesaktiv alder utenfor arbeidsmarkedet og innelåsing av brukere på passive stønader. Dette utgjorde et reformbehov.

Forskningsspørsmål II: Hvorfra kom NAV-reformen?

I dette forskningsspørsmålet ligger reformens antatte bidragsyttere, premiss- og idéleverandører. Disse ble framsatt i form av tre hypoteser om antatte sammenhenger mellom en elite av reformentreprenører, forskningsbasert kunnskap og internasjonal reformaktivitet og NAV-reformens framvekst og valg av organisasjonsmodell.

For å starte med det siste først: Internasjonal reformaktivitet og populære reformbølger bidro i hovedsak som inspirasjon for beslutningstakerne i NAV-prosessens tidlige faser. Politisk ledelse og sentrale administrativt ansatte som arbeidet med SATS-meldingen dro blant annet til England i søken etter politisk og organisatorisk kunnskap. Denne stortingsmeldingen hadde visse likhetstrekk med det engelske systemet. Samtidig er reformen en moderne reform ved at den er i tråd med den såkalte reformbølgen WOG, som i hovedsak går på å

samle og samordne organisasjonsheter og avdelinger. Dette kan ha gitt reformen legitimitet på arbeids- og velferdsfeltet i internasjonal sammenheng.

I forhold til forskningsfundert kunnskap og i hvilken grad dette inngikk som beslutningsgrunnlag for reform, viser forskningsbruk i et instrumentalistisk perspektiv at forskning bidro i liten grad, og møtte hard konkurranse fra andre inntak til politikktutforming. Derimot ble forskning i større grad brukt til å legitimere politiske beslutninger og prosesser, da forskning og forskere ble gitt status og tillit. Det vil si at innhenting av forskning kan ha fungert som et ”bevis” på beslutningstakernes ansvarlighet. Forskning anses av beslutningstakerne som en aktverdig ressurs gjennom eksistensen av en sterk norm om at forskning skal hentes inn så godt det lar seg gjøre. Forskning kan i tillegg ha blitt brukt til å forme språk og tenkemåter rundt en ny arbeids- og velferdsforvaltning gjennom såkalt begrepsdannende bruk.

Til slutt var det politiske reformentreprenører som i sterkeste grad gjorde seg gjeldende som bidragsyttere og premissleverandører for reformens valg av organisasjonsmodell. Min empiri gir svakt grunnlag for å si hvorvidt disse reformentreprenørene kunne kalles en elite. Sannsynlig vis var det relativt få aktører det var snakk om og flere av disse hadde kontakt med hverandre på tvers av deltakelsesarenaer. Reformivrige politikere var trolig i hovedsak synlige klynger av aktører med formelle deltakelsesrettigheter til reformprosessen. Det var politikere i sosialkomiteen på Stortinget som initierte prosessen, det var politikere i regjering som utredet den organisasjonsmodellen som ble tatt til følge og det var naturlig politikere som vedtok reformen i 2005. Det kan sies at disse aktørene var sterke, da slike gjennomgripende endringer av tunge strukturer og tradisjoner kan være vanskelig. De politiske reformentreprenørene satt inne med kunnskap og reformiver. NAV-reformen kom med andre ord i hovedsak fra politisk hold.

Forskningsspørsmål III: Hvordan kom NAV-reformen?

Dette tredje forskningsspørsmålet er av mer deskriptiv art og referer i til NAV-prosessen gang. Reformen ble til ved at det sammen med en åpning av et beslutningsvindu i 2001, ble dannet et ”reformvennlig” politisk klima. Dette kan kanskje samtidig være årsaken til at NAV-reformen kom akkurat nå. Videre kan regjeringsskiftet i 2001 ha skapt rom for

endringer ved at nye krefter og perspektiver kom til makten. Løsninger ble heftet på problemer og forslag til organisasjonsmodeller ble utmeislet. Stortingets initiering i 2001 og tilbakesendelse i 2003 gjorde prosessen uvanlig i forhold til tradisjoner og normer rundt forholdet mellom regjering og Stortinget. Årsaken til at det ble to runder i Stortinget var kanskje at Stortinget ønsket seg nytenkning og store endringer. Regjeringens forslag i SATS-meldingen og Rattsø-utvalgets anbefaling ga ikke grunnlag for endringer i den skalaen Stortinget så for seg. Reformen ble i 2005 likevel vedtatt, selv om den ikke innebar fullstendig sammenslåing av de tre etatene slik Stortinget hadde bedt om i første omgang.

Studiens tre hypoteser kan dermed sies å ha fungert komplimenterende og i et dynamisk samspill. Internasjonal reformaktivitet og forskningsfundert kunnskap bidro som inspirasjon og legitimeringsgrunnlag i prosessens utredningsfaser, men det var hypotesen om politiske reformentreprenører som i sterkest grad fant støtte i min empiri.

6.3 Avsluttende betraktninger

NAV-reformen vil lenge stå som den største forvaltningsreformen i nyere norsk historie. Senere evalueringer vil avgjøre hvorvidt denne reorganiseringen av arbeids- og velferdsfeltet fører til måloppnåelse i forhold til flere i arbeid og en mer effektiv og helhetlig forvaltning. Denne studien har heller gitt noen forklaringer på reformens bakteppe, framvekst og prosess. Samtidig er ikke disse forklaringene uttømmende, ved at andre data og andre perspektiver ikke kan gi flere nyanser og resultater.

Studiet av offentlig reform kan sies å være et relativt forsømt tema innenfor den sosiologiske fagtradisjonen. Det kan dermed identifiseres et stort behov for ytterligere forskning. Spesielt interessant da ville vært å anlegge et komparativt perspektiv, både i forhold til andre nasjonale reformer, men også i forhold til lignende internasjonale reformprosesser. Grad av politisk initiering og styring av reformprosesser, forholdet mellom forskning og politikk, samt reformtrender og kunnskapsoverføring mellom organisasjoner på tvers av landegrenser er alle interessante temaer som ikke begrenser seg i forhold til denne reformenes egenart og formål.

Litteratur

- Amara, Nabil, Ouimet, Mathieu og Landry Rejean (2004): "New Evidence on Instrumental, Conceptual and Symbolic Utilization of University Research in Government Agencies". *Science Communication*; 26: 75. SAGE Publications
- Andersen, Iver Houmark (2008): "Ministerier fordrejer forskeres undersøgelser" i *Ugebrevet A4*, nummer 6, mandag 11. februar, 2008 – 7. årgang. København: Landsorganisasjonen i Danmark
- Bakka, Jørgen Frode, Fivelsdal, Egil og Nordhaug, Odd (2004): *Organisasjon og ledelse. Struktur, prosesser, læring og kultur*. Oslo: J.W. Cappelens forlag AS
- Berger, Peter L. (1991): *Invitasjon til sosiologi. Et humanistisk perspektiv*. Oslo: Pax Forlag AS
- Berglann, Torbjørn (2006): *New Public Management i norske kommuner*. Masteroppgave i sosiologi. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
- Brofoss, Karl Erik og Wiig, Ole (2006): "Bruk av forskning. fasettert begrep – mange forklaringsmodeller". Rapport 2/2006, NIFU STEP
- Christensen, Tom (2006): "Staten og reformenes forunderlige verden". *Nytt Norsk Tidsskrift* nr. 3, 2006
- Christensen, Tom og Lægreid, Per (1998): *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per og Roness, Paul G. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise og Lægreid, Per (2006): "Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations". Rokkansenteret, Working Paper 14 – 2006. Unifob AS
- Cook, T. D. (1985): "Postpositivist Critical Multiplism" i Shotland, R. L. og Mark, M. M. (red): *Social Science and Social Policy*. Beverly Hills: Sage Publications
- Coleman, James S. 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press

-
- Dyhr-Nielsen, Reidun (2006): "Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Oppretting av NAV-kontorene i kommunene". Rapport fra en pilotstudie høsten 2006 ved Høgskolen i Agder. Skriftserie nr. 129
- Djuve, Anne Britt og Kavli, Hanne Cecilie (2007): "Integreringspolitikk i endring" i Dølvik, Jon Erik, Fløtten, Tone, Hernes, Gudmund og Hippe, Jon (red.): *Hamskifte. Den norske modellen i endring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Erlandsen, Hans Christian (2005a): "Et spennende verktøy for å endre samfunnet" i Stat og styring, nr. 4, oktober 2005. Oslo: Fagbokforlaget AS
- Erlandsen, Hans Christian (2005b): "Kortsiktige departementer, langsiktige forskere" i Stat og styring, nr. 4, oktober 2005. Oslo: Fagbokforlaget AS
- Fevang, Elisabeth, Røed, Knut, Westlie, Lars og Zhang, Tao (2004): "Veier inn i, rundt i og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet". Rapport 6/2004 ved Stifelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Fog, Jette (2004): *Med samtalen som utgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview*. København: Akademisk forlag
- Grønlie, Tore (2001): "Varige spenninger I styrings- og forvaltningspolitikken" i Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Grønmo, Sigmund (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen," i Holter, H. og Kalleberg, R. (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hall, Richard H. og Quinn, Robert E. (1983): *Organizational Theory and Public Policy*. Beverly Hills: Sage Publications
- Hedström, Peter (2005): *Dissecting the Social. On Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press
- Haugneland, Øyvind (2006): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). En studie av beslutningsprosessen som endte i vedtak om reorganisering av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Hernes, Gudmund (2008): "The Interface Between Social Research and Policy Making". *European Sociological Review*, published February 20, 2008. Oxford: Oxford University Press
- Hodne, Bjarne (2008): "Forskning og de store pengene" i Dagsavisen tirsdag 22. april 2008, s.3
- Hudson, John, Hwang, Gyu-Jin og Kühner, Stefan (2008): "Between Ideas, Institutions and Interests: Analysing Third Way Welfare Reform Programmes in Germany and the United Kingdom". i *Journal of Social Policy*, 37, 2, 207-230. United Kingdom: Cambridge University Press

-
- Jensen, Bjarne (2007): "Offentlige velferdsgoder. Økonomistyring, regnskapsprinsipper og New Public Management. Delrapport 1: Økonomistyringssystemer og New Public Management". Rapport nr. 12 – 2007. Elverum: Høgskolen i Hedmark
- Johannessen, Asbjørn, Tufte, Per Arne og Kristoffersen, Line (2006): *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag AS
- Kingdon, John W. (2003): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman
- Kingdon, John W. (1994): "Agendas, Ideas and Policy Change" i Dodd, Lawrence C. og Jilison, C.: *New Perspectives on American Politics*. Washington: A Division of Congressional Quarterly Inc. (CQ Press)
- Kruuse-Meyer, Thea (2005): *SATS-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av utredningsprosessen vedrørende sammenslåing av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Kuhnle, Stein (2001): "Velferdsstatens idégrunnlag i perspektiv." i Hatland, Aksel, Kuhnle, Stein og Romøren, Tor Inge (red.): *Den norske velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Køhn, Jostein (2007): *Å legge perler og bygge romskip. En kvalitativ studie av samhandling mellom barn i en skolefritidsordning*. Masteroppgave i sosiologi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Larsen, C. A. (2002): "Policy paradigms and cross-national policy (mis)learning from the Danish employment miracle." *Journal of European Public Policy*, 9:5, 715-35
- Lindblom, Charles E. og Cohen, David K. (1979): *Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving*. New Haven: Yale University Press
- Lossius, Anne-Grete (2008a): "Vil kjempe mot NPM" i *Tjenestemannsbladet*, nr. 2, februar 2008
- Lossius, Anne-Grete (2008b): "Hardkjør på Ringerike" i *Tjenestemannsbladet*, nr. 2, februar 2008
- March, James G. (1994): *A Primer on Decision Making. How Decisions Happen*. New York: Free Press
- March, James G. og Olsen, Johan P. (1979): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Oslo: Universitetsforlaget
- Marsh, David og Rhodes, Roderich, A. W. (1992): *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press
- McClintock, Charles og Lowe, Staci T. (2007): "And the question is? Knowledge growth in welfare policy research" i *Policy Science*, Vol. 40: 35-54

- Møller, Geir (2004): "Velferdsforvaltningen I Storbritannia. Erfaringer fra forsøksvirksomhet i ONE og implementeringen av Jobcentre Plus". Arbeidsrapport nr. 1, 2004 ved Telemarksforskning-Bø
- Møller, Geir (2005a): "Evaluering av samordningsforsøkene. Første delrapport om brukernes erfaringer med økt samarbeid mellom Aetat, sosialtjenesten og trygdeetaten". Arbeidsrapport nr. 1, 2005 ved Telemarksforskning-Bø
- Møller, Geir (2005b): "Evaluering av samordningsforsøkene. Fjerde delrapport". Arbeidsrapport nr. 21, 2005 ved Telemarksforskning-Bø
- Møller, Geir (2006): "Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten. Sluttrapport". Rapport nr. 231, 2006 ved Telemarksforskning-Bø
- Naustadlid, Jon og Reitan, Marit (1994): *Kunnskap og styring. Om forskningens rolle i politikk og forvaltning*. NIBR, Tano
- Nielsen, Per Kristian (2006): *Making the Earth Flat. The Politics of Tax Reform in Estonia and Norway*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Nielsen, Ulla Finnerud (2007): *NAV-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Masteroppgave i statsvitenskap ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo
- Nordberg, Morten og Røed, Knut (2002): "Utstøting fra arbeidslivet og tiltaksapparatets rolle". Rapport 2/2002 ved Stifelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning
- Otterlei, Jill Beth (2007): "Organisering og styring av NAV". Paper til den 15. nasjonale fagkonferansen i statsvitenskap i Trondheim 3.-5. januar 2007. Høgskolen i Bodø, avdeling for samfunnsfag
- Peck, J. og Theodore, N. (2001): "Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer." *Political Geography*, 20:4, 427-60
- Pedersen, Jan-Tore (1993): *Arbeid eller tvangsarbeid. Resultater av arbeidsmarkedstiltak for unge sosialklienter og rusmiddelmissbrukere*. Oslo: Universitetsforlaget
- Pedersen, Jan-Tore (1996): *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Pedersen, Jan-Tore (2002): *Rehabilitering av velferdsforvaltningen. Arbeidslinjen – samordning – klienteffekt*. Oslo: Kommuneforlaget AS
- Pollitt, Christopher og Bouckaert, Geert (2004): *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Powell, Walter W. og DiMaggio, Paul J. (1991): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press

-
- Ragin, Charles, C. (1994): *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Methode*. California: Pine Forge Press
- Rhodes, Roderick A. W. (2007): "Understanding Governance: Ten Years On". *Organization Studies* 2007, Vol. 28. London: SAGE Publications
- Rich, Robert F. (1997): "Measuring Knowledge Utilization: Process and Outcomes, Knowledge and Policy". *The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, Vol. 10, Issue 3/1997
- Roness, Paul G. (1997): *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studier av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget
- Rubin, Herbert og Rubin, Irene (1995): *Qualitative Interviewing. The Art of Hearing Data*. Thousand Oaks: Sage
- Rønningen, Lina (2006): *Forskningspolitiske begrunnelser for å fremme den norske grunnforskningen. En tekstanalyse av tre forskningsmeldinger i tidsperioden 1993-2005*. Masteroppgave i statsvitenskap ved det samfunnsvitenskapelige fakultet. Universitetet i Oslo
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved årtusenskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget
- Røvik, Kjell Arne (2007): *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget
- Samset, Ingrid og Suhrke, Astri (2007): "Tallmagi og bistand". *Kronikk i Dagsavisen* 8. Oktober 2002, side 38
- Schelling, Thomas (1978): *Micromotives and Macrobehavior*. New York: W. W. Norton & Co
- Silverman, David (2006): *Interpreting Qualitative Data. Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications
- Skjeie, Hege (2001): "Inne i beslutningsmaskinen. Regjeringen som kollegium" i Tranøy, Bent Sofus og Øyvind Østerud (red.): *Den fragmenterte staten. Reform, makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Stone, Diane (2002): "Using Knowledge: the dilemmas of 'Bridging Research and Policy'". *Compare*, Vol. 32, No. 3, 2002. British Association for International and Comparative Education. Carfax Publishing
- Stone, Diane, Maxwell, Simon og Keating, Michael (2001): "Bridging Research and Policy". An International Workshop Funded by the UK Department for International, Radcliffe House, Warwick University. 16.-17. July 2001.

- Streeck, Wolfgang og Thelen, Kathleen (2005): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press
- Thagaard, Tove (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget
- Thompson, Paul og McHugh, David (2002), *Work organizations*. Hampshire: Palgrave
- Trygstad, Sissel, Lorentzen, Thomas og Løken, Espen (2005): "Den nye staten. Omfang og effekten av omstillingene i staten 1990-2004". Et underveisnotat. Oslo: Fafo-notat
- Underdal, Arild (2005): "Har Norge en forskningspolitikk?" i *Forskningspolitikk*, nr. 4/12.12.2005 ved NIFU STEP
- Weber, Max (2000[1922]): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS
- Weiss, Carol Hirschon (1979): "The Many Meanings of Research Utilization." *Public Administration Review*, Vol 39, No. 5, side 426-31.
- Weiss, Carol Hirschon og Bucavalas, Michael J. (1980): *Social Science Research and Decision-making*. New York: Colombia University Press
- Weiss, Carol Hirschon, Murphy-Graham, Erin og Birkeland, Sarah (2005): "An Alternative Route to Policy Influence. How Evaluations Affect D.A.R.E." *American Journal of Evaluation*, Vol. 26, No 1, March 2005
- Widerberg, Karin (2001): *Historien om et kvalitativt forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Wilson, William Julius (1993): "Can Sociology Play a Greater Role in Shaping the National Agenda?" i Wilson, William Julius: *Sociology and the Public Agenda*. London: SAGE Publications
- Wittrup, Andreas (2007): *Kampen om lokalt handlingsrom. En analyse av omstillingsprosessene i kjølvannet av Hydro sin beslutning om utfasingen av Søderberganlegget ved aluminiumsverket i Årdal*. Masteroppgave i samfunnsgeografi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo
- Zahariadis, Nikolaous (2003): *Ambiguity & Choice in Public Policy. Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington DC: Georgetown University Press
- Øverbye, Einar (2004): *Hva kan vi lære av Danmark? Sosialforvaltning i en desentralisert velferdsstat*. Skriftserie NOVA 2/2004

Offentlige dokumenter:

B. innst. S. nr. 11 (2001-2002), Innstilling fra sosialkomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 2002 vedkommende Sosial- og helsedepartementet

Forskning flytter grenser (2004): Strategi for Norges forskningsråd

Forskningsstrategi 2006-2009, Arbeids- og inkluderingsdepartementet

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

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

Norman 2002: Fra ord til handling. Modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor. Redegjørelse for Stortinget 24.01.02 ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet

NOU 2004:13, En ny arbeids- og velferdsforvaltning

Sem-erklæringen 2001. Politisk grunnlag for en samarbeidsregjering utgått av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre. Framforhandlet på Sem Gjestegård, Asker, 2.-8. oktober 2001

Stortingsmelding nr. 35 (1994-1995), Velferdsmeldingen ved Sosial- og helsedepartementet

Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003), Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten

Stortingsmelding nr. 20 (2004-2005), Vilje til forskning ved Utdannings- og forskningsdepartementet

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005), Ny arbeids- og velferdsforvaltning

Elektroniske kilder:

NESH retningslinjer: De nasjonale forskningsetiske komiteer.

<http://www.etikkom.no/retningslinjer/NESHretningslinjer/personer/9>

Sosialdepartementet (2004): En brukervennlig arbeidsforvaltning. Tale/artikkel, publisert 15.09. 2004. (7.5.2008)

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Bondevik-II/Sosialdepartementet/267176/267802/en_brukervennlig_velferdsforvaltning.html?id=268445

Stortinget (2001): Møte onsdag den 12. desember kl 10, 2001. (23.3.2008)

<http://www.stortinget.no/stid/2001/s011212-01.html>

Stortinget (2003): Møte tirsdag den 13. mai kl 10, 2003. (3.12.2007)

<http://www.stortinget.no/stid/2002/s030513-02.html>

Stortinget (2005): Møte tirsdag den 31. mai kl 10, 2005. (03.12.2007).

<http://www.stortinget.no/stid/2004/s050531-01.html>

Alle kilder som er brukt i denne oppgaven er oppgitt.

Antall ord: 34 151

Vedlegg 1

Oversikt over informanter etter alfabetisk rekkefølge:

Aksel Hatland

Britt Hildeng

Beate Heieren Hundhammer

Anne Høgetveit

Osmund Kaldheim

Jan-Tore Pedersen

Ingjerd Schou

Ellen Seip

Lars Wilhelmsen

Vedlegg 2

Dette er den generelle delen av intervjuguiden med spørsmål som ble stilt til alle informantene. Detaljspørsmål knyttet til informantenes deltakelsesarena kom i tillegg.

1. Rolle i NAV-prosessen

- Din faglige bakgrunn?
- Din rolle i NAV-prosessen?

2. Bakteppe og reformbehov

- Hva følte du var de viktigste drivkreftene for reform?
- Når og hvordan vil du si temaet kom på dagsorden?
- Vil du si det var stor enighet om reformbehovet, både i regjeringen og Stortinget?

3. NAV-prosessen

- Kan du fortelle litt om prosessens gang fra 2001 til vedtak i 2005?
- Hvordan ble problemer og løsninger definert?

4. Forskningsbruk

- I hvilken grad føler du at forskningsbasert kunnskap inngikk som en del av beslutningsgrunnlaget for utforming av reform?
- Initierte dere forskning?
- Finnes konkrete forskningsrapporter som du vet ble brukt?

- Har du inntrykk av at forskning og evalueringer har innvirkning på politikktutforming generelt?
- Evt. hvorfor ikke?

5. Internasjonale tendenser

- Flere land rundt oss har omorganisert velferdsetater: Hvilke land mener du Norge har latt seg inspirere mest av?
- Deltok du på turen til England våren 2002?
- Hvis ja: Hvordan og i hvilken grad foregikk inspirasjonen, påvirkningen? Lærte av deres erfaringer? Ble fascinert?
- Vil du kalle reformen en ”reform i tiden?” Hvorfor/hvorfor ikke?

