

Nordiske Organisasjons- Studier



3 – 2011
ISSN 1501-8237



FAGBOKFORLAGET

Nordiske OrganisasjonsStudier

Nordic Organization Studies

Nordiske Organisasjonsstudier utgis av Fagbokforlaget i samarbeid med Uni Rokkansenteret, med støtte fra Nordisk Publiceringsnævn for humanistiske og samfundsvidenskabelige tidsskrifter (NOP-HS).

Ansvarlig redaktør

Paul G. Roness, Universitetet i Bergen

Redaksjonssekretær

Kristin Rubecksen, Universitetet i Bergen

Lokal redaksjon (Bergen)

Ivar Bleiklie, Universitetet i Bergen
Haldor Byrkjeflot, Universitetet i Bergen
Per Lægred, Universitetet i Bergen

Nordisk redaksjon

Staffan Furusten, Score, Stockholm (Sverige)
Peter Kjær, Copenhagen Business School,
København (Danmark)
Ragnhild Kvalshaugen, Handelshøyskolen BI,
Oslo (Norge)
Runolfur Smari Steinthorsson,
Islands universitet (Island)
Eero Vaara, Hanken (Finland)

Redaksjonsadresse

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
N-5015 BERGEN
Norge
Tel: +47 55 58 94 97
Fax: +47 55 58 97 11
E-post: nos.rokkansenteret@uni.no

Redaksjonsråd

Mats Alvesson, Lunds universitet
Rolv Petter Amdam, Handelshøyskolen BI, Oslo
Torben Beck Jørgensen, Københavns Universitet
Ingmar Björkman, Hanken
Nils Brunsson, Handelshögskolan i Stockholm
Morten Egeberg, Universitetet i Oslo
Lars Engwall, Uppsala universitet
Päivi Eriksson, University of Kuopio
Nicolai Foss, Handelshøjskolen i København
Steen Hildebrandt, Handelshøjskolen Århus universitet
Bengt Jacobsson, Södertörns Högskola
Thor Øivind Jensen, Universitetet i Bergen
Sten Jönsson, Handelshögskolan i Göteborg
Bente Löwendahl, Handelshøyskolen BI, Oslo
Jan Löwstedt, Mälardalens högskola
Odd Nordhaug, Norges Handelshøyskole, Bergen
Stefan Olafsson, Islands universitet
Kjell Arne Røvik, Universitetet i Tromsø

Abonnementspriser

Subscription rates

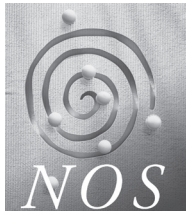
Institusjoner:	NOK 748,- pr. år
Private:	NOK 428,- pr. år
Heftepris:	NOK 186,- pr. nr

Henvendelse om abonnement rettes til:

Fagbokforlaget, Postboks 6050, Postterminalen 5892 BERGEN, Norway
Telefon: +47 55 38 88 00 – Faks: +47 55 38 88 01
E-post: fagbokforlaget@fagbokforlaget.no
<http://www.fagbokforlaget.no/>

© Fagbokforlaget 2011

Sats: Laboremus Oslo AS
Grafisk produksjon: John Grieg AS, Bergen



Innhold

ARTIKLER

- Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd** 3
Anne Lise Fimreite og Jacob Aars
- Gjør organisering en forskjell i praksis?**..... 9
**Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering
og konsekvenser for reformens måloppnåelse**
Tone Alm Andreassen, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal
- Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring**..... 34
A new professional role in a changing organization
Ingrid Helgøy, Nanna Kildal og Even Nilssen
- Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for
brukernes tilfredshet?** 55
Dag Arne Christensen, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars
- Samordning mellom departement og direktorat: Betydningen
av strukturelle og kulturelle faktorer i vertikal samordning** 81
Amund Lie

Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd



Introduction – administrative reform for welfare

ANNE LISE FIMREITE OG JACOB AARS

De fire artiklene som presenteres i dette nummeret av Nordiske Organisasjonsstudier, er alle skrevet som en del av den forskningsbaserte evalueringen av NAV-reformen. NAV-reformen ble vedtatt av det norske Storting våren 2005 (St.prp. nr. 46, 2004–2005) og regnes som en av de største samordningsreformer i norsk forvaltning noensinne. Hensikten med reformen er å samordne tidligere adskilte etater og tjenestoområder innenfor arbeids- og velferdsfeltet. Reformen representerer et klart eksempel på det reformperspektivet som i organisasjonslitteraturen omtales som «Whole-of-Government» (Christensen & Læg Reid 2007) eller «Joined-up Government» (Pollitt 2003). NAV-reformen er således en anledning til å rette oppmerksomheten mot spørsmål om organisasjonsmessig samordning. De fire artiklene i temanummeret løfter fram ulike sider ved samordning som reformstrategi for offentlig sektor.

Stortingets mål for NAV er ambisiøse: NAV er instrumentet som skal føre flere nordmenn fra passivt trygdemottak til arbeid, sette brukernes behov i sentrum, og levere en helhetlig og effektiv velferdsproduksjon. Reformen innebærer at Trygdeetaten og Aetat ble slått sammen til én Arbeids- og velferdsetat (NAV) fra 1.6.2006. Den nye etaten har ansvar for alle typer pensjonstjenester, arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, barnetrygd, svangerskapspermisjon, andre former for kontantytelser samt ulike typer attførings- og rehabiliteringstjenester. NAV legger beslag på om lag en tredjedel av det norske statsbudsjettet (i 2011 i overkant av 300 milliarder NOK). Hvert sekund utbetaler etaten 10 000 NOK. Arbeids- og velferdsetaten samarbeider også med kommunene: Fra 2011 har alle norske kommuner lokale NAV-kontor som er organisert som partnerskap mellom stat og kommune. Ved dette kontoret er (minimum) den økonomiske siden av kommunens sosialtjeneste

integret med de statlige tjenester og ytelser knyttet til trygd og arbeidsformidling. Ved NAV-kontoret møter innbyggere og bedrifter velferdspolitikens samlede virkemiddelapparat. Over 40 ulike stønadsordninger forvaltes her, og skal etter intensjonen sees i sammenheng. Ideen er at hver enkelt bruker, gjennom den «én-dør-tilnærming» til velferdsetaten som NAV-kontoret representerer, skal motta en helhetlig, skreddersydd løsning på sine rettighetskrav og velferdsbehov.

På sentralt hold har Arbeids- og velferdsdirektoratet faglig ansvar for NAV. Direktoratet er underlagt Arbeidsdepartementet. Arbeids- og velferdsetaten har *regionale* kontor i hvert fylke – NAV fylke. Ved siden av disse kontorene finnes det på regionalt nivå også spesialenheter og forvaltningsenheter med avgrensede arbeidsoppgaver. *Spesialenhetene* har bl.a. ansvar for utenlandssaker, klagesaker, kontroll saker, pensjonssaker, hjelpemidler og (fram til 2009) refusjon for helsetjenester. Det finnes ikke nødvendigvis alle typer spesialenheter i alle fylker. *Forvaltningsenhetene* ble opprettet et stykke ut i reformforløpet (2008). Disse enhetene skal behandle alle saker som er knyttet til rettighetsfestede ytelser den enkelte har krav på. I saker som krever oppmøte, skjer behandlingen i forvaltningsenhetene etter innstilling fra det lokale NAV-kontoret. I saker som kan løses kun ut fra utfylte skjema, trenger ikke brukerne gå via det lokale NAV-kontor. Det kan finnes flere forvaltningsenheter i hvert fylke, i alt 37. Forvaltningsenhetene er i hovedsak lokalisert etter folketetthet.

Norge er ikke det eneste landet i Vest-Europa som har introdusert reformer i velferdsforvaltningen. Også i andre land har velferdstjenestene blitt møtt med den samme type kritikk som NAV-reformen i Norge var et svar på, nemlig for svak samordning av tjenester og ytelser. Samordning mellom ulike forvaltningsnivå og sektorer har da vært viktig å få til, og reformer med det for øye har de siste ti årene blitt introdusert i bl.a. Storbritannia, Danmark og Tyskland. Formelle organisasjonsstrukturer for å ivareta samordningen er etablert på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og ikke minst i relasjonen mellom nivåene i alle disse land. Den konkrete utformingen har variert, men formålet har vært det samme. I motsetning til i Norge har imidlertid også tiltaks-/virkemiddelapparatet vært en del av reformene i disse landene. Innbyggernes tilgang til ytelser og tjenester er også endret. Selv om det lå som et premiss for NAV-reformen at også virkemiddelapparatet skulle endres (Innst. S. nr. 198 (2004-2005:10)), er ikke en slik endring en del av selve reformen. NAV-reformen må kunne sies å være en forvaltningsreform mer enn en velferdsreform. Det er personell, prosedyrer og prosesser som er reformens viktigste innsatsfaktorer i forhold til å nå målene. Endringene i tiltaks- og virkemiddelapparatet på velferdsfeltet er del av andre reformer, og representerer prinsipielt kun en samtidighet med NAV-reformen.

At NAV-reformen er en forvaltningsreform, innebærer en sterk tro på betydningen av *organisering* fra lovgivers side. Gjennom organisatorisk endring ønsket man å påvirke og endre adferd og gjennom dette nå reformens målsettinger. I NAV-sammenheng betyr denne troen på organisering at en har samlet trygdepolitikk, arbeidsmarkedspolitik og sosialpolitikk innenfor én organisatorisk ramme. Den organisatoriske rammen NAV opereres gjennom, er imidlertid, som gjennomgangen over indikerer, kompleks. NAV-reformen er, som vi har sett, en strukturreform som kommer før, og som er formelt uavhengig av, innholdsreformer på det politikkfelt som reorganiseres. Dette står i kontrast til den mer vanlige formelen for samfunnsstyring, hvor nye mål først leder til ny lovgivning og nye virkemidler, deretter til en iverksetting gjennom nye eller reformerte organisasjoner. Gjennom NAV-reformen reorganiseres gamle kompetanseforhold samtidig som virkemidler samles i en førstelinjetjeneste hvor Stortinget på den ene siden har pålagt staten og kommunene å samarbeide i et partnerskap, men på den annen side gitt partene stor frihet til å avtale lokale organisatoriske løsninger og utforme en lokalt tilpasset velferdsforvaltning.

Utviklingen av den norske velferdsstaten har for en stor del vært preget av spesialisering i sektorer. Sektorvis spesialisering har dannet utgangspunkt for organiseringen av sentralforvaltningen, men i tillegg har offentlig tjenesteyting på regionalt og lokalt nivå vært strukturert etter dette prinsippet. Dette gjelder tjenester som staten leverer regionalt og lokalt, men også de offentlige tjenestene som kommunene har ansvaret for. Kommunene har langt på vei vært organisatoriske speilbilder av staten (Fimreite 2003:21). De sektorvise båndene mellom sentralt og lokalt nivå i forvaltningen har representert viktige styringskanaler der uformelle styringssignaler ble gitt fra sentralt til lokalt nivå samtidig som behov og krav kunne meldes fra lokalt til sentralt nivå. Ikke minst har profesjonelle yrkesgrupper utgjort en viktig forbindelseslinje mellom styringsnivåene. Men spesialisering har også skapt fragmentering, og blant annet har det forsterkede brukerfokuset innenfor forvaltningen bidratt til å avdekke motsetninger og spenninger mellom ulike politikkområder. Nyere forvaltningsreformer, som for eksempel NAV-reformen, har hatt som mål å motvirke slike fragmenteringstendenser.

NAV-reformen henter inspirasjon fra reformtrender som «Whole-of-Government» og «Joined-up Government». Med utgangspunkt i slike reformperspektiv har man ønsket å øke tjenesteeffektiviteten ved å se ulike policy-områder i sammenheng. Derigjennom søker man å utnytte ressursene bedre for å øke graden av måloppnåelse. I tillegg har det vært et uttrykt ønske å se brukernes behov i sammenheng ved å kunne tilby offentlige tjenester som i større grad er tilpasset den situasjonen hver enkelt bruker befinner seg i. Samordning er således et nøkkelbegrep for å forstå de endringene som NAV-reformen innebærer, og det tydeligste uttrykket for reformens

samordningsambisjoner finner vi i de lokale NAV-kontorene, der to tidligere statsetater integreres med én kommunal etat.

Samtidig er det ikke vanskelig å forestille seg at endringen fra høy grad av spesialisering til høy grad av samordning kan skape nye problemer. Relasjonen mellom sentralt og lokalt nivå må langt på vei omdefineres når sektorbandene svekkes. De profesjonelle yrkesgruppene kan oppleves som truet når de presses til samarbeid med andre yrkesgrupper. Integrasjon mellom statlige og kommunale etater i en lokal «One stop shop» kan også skape spenninger. Artikkelforfatterne i dette spesialnummeret retter alle oppmerksomheten mot de utfordringer som samordningsambisjonen fører med seg.

I artikkelen *Gjør organisering en forskjell i praksis?*, skrevet av Tone Alm Andreassen, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal, er vertikal samordning mellom sentralt og lokalt nivå i NAV i fokus i og med at det er forholdet mellom sentrale beslutninger og lokale praksiser som behandles. NAV-reformen gir lokalkontorene en relativ autonomi i forhold til overordnet styring slik at kontoret kan tilpasses lokale forhold, men overordnet nivå har også gitt føringer som har hatt konsekvenser for lokalkontorenes valg. I lys av dette tematiserer forfatterne i artikkelen hvordan ledelsen i det operative leddet i NAV – NAV-kontoret – designer sitt kontor i forhold til de oppgavene kontoret skal løse, overordnede føringer og lokale omgivelser. Forfatterne ser konkret nærmere på organisatoriske valg og variasjon i et utvalg av lokale NAV-kontor som er fulgt over flere år, og reiser hypoteser om hvordan organisatorisk design kan tenkes å påvirke oppgaveløsingen og dermed kontorets evne til å nå reformens mål.

Ingrid Helgøy, Nanna Kildal og Even Nilssen diskuterer i den andre artikkelen utviklingen mot en ny yrkesrolle i NAV. En av måtene horisontal samordning ved det lokale NAV-kontoret skal ivaretas på, er at alle ansatte skal kunne utføre alle typer tjenester og oppgaver kontoret leverer. Artikkelen *Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring* viser hvor utfordrende dette har vært for de ansatte, og hvor vanskelig det har vært å samordne de tre opprinnelige etatenes yrkesroller samtidig som de lokale kontorene skulle etableres. En forsøksvis utledet hypotese i artikkelen er at for en yrkesgruppe som har deler av sin identitet knyttet til en bestemt profesjonsutdannelse, kan det at alle ansatte ved samme enhet/kontor skal kunne utføre alle oppgaver (generalistmodellen), oppfattes som en trussel. Begrunnelsen knyttes til at egen kompetanse blir ignorert i en slik generalistrolle: Det å utføre de samme oppgavene som kolleger uten tilsvarende utdannelse blir oppfattet som en devaluering av egen kompetanse. Forfatterne viser imidlertid også hvor lojale de ansatte ved et utvalg NAV-kontor har vært overfor visjonen om «én-dør» inn til velferdsforvaltningen og generalistmodellen, og hvor innstilt de har vært på å få dette til. Materiale presentert i artikkelen gir grunn-

lag for en allmenn forventning om at kollegalæring og dugnadsinnsats er viktige faktorer for utvikling i yrkesroller.

Dag-Arne Christensen, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars sitt inntak i artikkelen med tittelen *Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet?* er brukerne og deres tilfredshet med NAV. I denne artikkelen er det i all hovedsak forholdet mellom formell organisering og mål-oppnåelse som er i fokus. Mens den forrige artikkelen ser på horisontal samordning lokalt gjennom utviklingen av en felles yrkesrolle, ser denne artikkelen på horisontal samordning via oppgaveløsning. Ved å henvende seg til NAV-kontor lokalt skulle brukerne få tilgang til et bredt spekter av tjenester som tidligere var lagt til ulike etater. Ikke bare skulle det tilbys en bred tjenesteportefølje ved det enkelte kontor, men de lokale NAV-kontorene skulle medvirke til samarbeid mellom forskjellige tjenesteområder. Den utstrakte horisontale samordningen mellom tjenesteområder ved de lokale kontorene har blitt møtt med kritikk om risiko for å få for stor spredning, og dermed fragmentering heller enn integrasjon som resultat. Etter å ha kontrollert for eksterne trekk ved kommunene som arbeidsledighetsnivå og andelen sosialhjelpsmottakere, og også trekk ved individene som alder, utdanning og stønadstype, gir analysene i denne artikkelen en viss støtte til hypotesen om at omfanget av tjenester ved det lokale NAV-kontoret (formell organisering) har betydning for brukernes tilfredshet (mål-oppnåelse). Tendensen er at jo flere tjenester som samordnes ved det lokale NAV-kontoret, jo mer fornøyd rapporterer brukerne at de er med NAV.

I den siste artikkelen, *Samordning mellom departement og direktorat: Betydningen av vertikal samordning for beslutningsadferd*, ser *Amund Lie* på samhandlingen mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i NAV. I denne artikkelen er vertikal samordning internt i staten i fokus. Den komplekse organisatoriske rammen som er valgt i NAV, og den kompleksitet politikkfeltet i seg selv representerer, gjør at departementet har behov for langsiktig og prinsipiell tenkning omkring NAV. Direktoratet, derimot, ønsker klarere føringer og prioriteringer for driften av etaten. Dette står i relativt skarp motsetning til den daglige samordning mellom nivåene, som er rapporteringspreget og svært detaljert og dermed lite egnet som styringsinformasjon. Likevel ser det ut til at det også i relasjonen mellom departement og direktorat er lettere å få gjennomslag for resultatmål enn for reformmål. Dette er mye av det samme som Alm Andreassen mfl. presenterer som funn i den første artikkelen når det gjelder relasjonen mellom sentralt og lokalt nivå i NAV.

Den pågående evalueringen av NAV-reformen er finansiert av Norges forskningsråd (www.rokkan.uni.no/nav og www.forskningsradet.no), og er organisert som ett forskningsprosjekt hjemmehørende ved Uni Rokkansenteret. Seks andre forskningsinstitusjoner deltar også. Evalueringen startet

opp 1. august 2007. Oppdraget er å studere implikasjonene når organisasjonsendringene i NAV (den nye organisatoriske rammen) møter reformens målsettinger. Evalueringen er todelt. Den første delen av evalueringen studerer prosessene rundt etablering og iverksetting av NAV – sentralt, regionalt og lokalt. Denne delen skal være slutført ved utgangen av 2011. Den andre delen av evalueringen, som startet opp høsten 2010, skal studere resultatene av reformen sett i forhold til målsettingene, og skal holde på til årsskiftet 2013/2014. Artikkene som presenteres i dette nummeret, er alle fra evalueringens første del. Artikkene er alle deler av et pågående forskningsprosjekt. Funn og konklusjoner vil derfor nødvendigvis ha en viss foreløpig karakter.

REFERANSER

- Christensen, Tom & Per Læg Reid. 2007. The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67(6): 1059–1066
- Fimreite, Anne Lise. 2003. *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett. Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenteret, rapport 8/2003
- Innst. S. nr. 198 (2004–2005): *Innstilling fra sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*
- Pollitt, Christopher. 2003. Joined-up government: A survey. *Political Studies Review* 1(1): 34–49

Gjør organisering en forskjell i praksis?



Variasjoner i de lokale NAV-kontorenes organisering
og konsekvenser for reformens måloppnåelse

Does organizing make a difference in practice?

Variations in the organization of local NAV-offices, and its
consequences for their ability to reach the political goals of
the NAV-reform

TONE ALM ANDREASSEN, KNUT FOSSESTØL
OG LARS KLEMSDAL

Nøkkelord: NAV-reformen, organisering, kontingensteori, organisatorisk
simultankapasitet

Keywords: the NAV-reform, organizing, contingency theory, organizational
ambidexterity

INNLEDNING

NAV-reformens mål var mer samordnet og helhetlig bistand til brukerne slik at flere kunne delta i arbeidslivet og færre leve av offentlig inntektssikring. Problemforståelsen var at grensene mellom trygdeetat, arbeidsmarkedsetat og sosialtjenesten skapte kasteballsproblematikk og innelåsning – brukere ble sendt mellom etatene uten at det ble funnet løsninger, eller brukere ble sittende fast i en etat uten at muligheter innenfor andre etaters ansvarsområde ble prøvd ut. Flere tiår med forsøk hadde vist at mer helhetlig tjenestetying var mulig, slik som forsøket med tverretatlig samarbeid rundt ungdom i Grimstad (Pedersen 1992), samordningsforsøkene (SATS-forsøkene)

(Møller 2006, 2007) og tiltakssatsingen for sosialhjelpsmottakere (Schafft & Spjelkavik 2006).

NAV-kontorene var kjernen i reformen – det var her de tre tidligere etatene skulle kobles sammen til et nytt NAV-kontor. NAV-kontoret skulle samle de tre etatenes virkemidler slik at de kunne gjøres tilgjengelig i møte med hver enkelt bruker. NAV-reformen kan slik betraktes som et forsøk på å forbedre evnen til å nå politiske mål gjennom omorganisering av arbeids- og velferdsforvaltningens operative nivå.

Det er NAV-kontorenes organisering som er i fokus i denne artikkelen. De finnes i alle norske kommuner, i en del små kommuner som interkommunale kontor, i store kommuner som bydelskontor. De varierer i størrelse fra under ti til over hundre ansatte. Kontorene står dermed overfor en variasjon av ulike betingelser for hvordan de kan fungere mest mulig effektivt, og har også gjort ulike organisatoriske valg underveis i den lokale iverksettingen av NAV-reformen. I denne artikkelen vil vi beskrive hvilke organisatoriske valg lokalkontorene har gjort i lys av den konteksten de har stått i. På bakgrunn av det vil vi utlede hypoteser om hvilke konsekvenser disse valgene kan ha for reformens måloppnåelse, da først og fremst målet om økt arbeidslivsdeltakelse.

I drøftingen peker vi på at i NAV-reformens iverksetting har lokalkontorene stått overfor motstridende forventninger. I en situasjon preget av knapphet har de i noen grad måttet velge mellom lokal utvikling eller etterlevelse av overordnede styringskrav. På denne bakgrunn utvikler vi antakelser om måloppnåelse, før vi avslutningsvis peker på noen forskningsmessige problemstillinger i forlengelsen av vår analyse.

TEORETISK PERSPEKTIV – ORGANISATORISK DESIGN

Teorier om organisatorisk design søker å belyse hvilke formelle organisatoriske strukturer og prosesser som har hvilke typer effekter (Egeberg 2003). Slike analyser kan anvendes til å drøfte hvilke organisasjonsmodeller som er hensiktsmessige, og kan legges til grunn i politikkutforming og -iverksetting, i tråd med den sammenkoblingen av deskriptive og preskriptive ambisjoner som har kjennetegnet policy-forskningen (Smith & May 1980). Organisasjonsforskningen peker samtidig på begrensninger for mulighetene til å utsi noe entydig om sammenhenger mellom organisering og effekt. Forholdet mellom formelle organisasjonsstrukturer og -grep og reell organisering kan ikke forstås som entydig og direkte, men som løst koplet (March & Olsen 1989; Weick 2001). Organisasjonsmodeller formes av den organisasjonskonteksten de implementeres i, og de formes gjennom implementeringen (Christensen & Læg Reid 2007; Christensen & Læg Reid 2004; Hill & Hupe 2002).

Kontingensteorien (contingency theory) søker å identifisere og demonstrere sammenhenger mellom organisatorisk form og organisasjoners situasjonsbetingelser. Tilnærmingen er eksplisitt formulert som et brudd med universelle teorier om organisering ved å vektlegge at hva som er optimale organisasjonsdesign, avhenger av den kontekst organisasjonen står i. Jo bedre den konkrete organisasjonsdesignen er tilpasset organisasjonens situasjonsbetingelser, desto mer formåls effektivt vil den fungere (Donaldson 2001; Drazin & Van de Ven 1985).

En sentral situasjonsbetingelse er usikkerheten knyttet til organisasjonens oppgaveløsning. Oppgaver som er enkelt analyserbare og kan utføres etter veldefinerte rutiner, har lav oppgaveusikkerhet. Motsatt, stor oppgaveusikkerhet innebærer at det inngår avveielser og skjønnsmessige avgjørelser i måten å løse oppgavene på. Oppgaveusikkerhet bestemmes av fire elementer: 1) antallet ulike arbeidsoperasjoner utført av en enhet, 2) standardisering, i hvor stor grad arbeidsoppgavene følger gitte prosedyrer, 3) skjønnsutøvelse, omfanget av vurderinger som er knyttet til arbeidsoppgavene, og 4) fagkompetanse, omfanget av kunnskap og ferdigheter som kreves av yrkesutøverne. Variasjon i disse elementene gir tre ulike organisasjonsmodi: et rutinisert (systematized), et skjønnsbasert (discretionary) og et utviklingsorientert (developmental) organisasjonsmodus (Drazin & Van de Ven 1985).

En rutinisert organisasjonsmodus er effektiv for organisering og styring av velkjente og repetitive oppgaver. Rollene i organisasjonen er spesialiserte, og oppgaveløsningen kodet og standardisert, slik at oppgavene kan utøves uten særlig ekspertise eller skjønnsmessige vurderinger. Overordnede håndterer problemer og unntak. Lite koordinering er nødvendig.

En skjønnsbasert organisasjonsmodus er egnet for tilbakevendende situasjoner som ikke er identiske. Det eksisterer gjerne et gitt repertoar av alternative metoder, men effektiv oppgaveløsning er avhengig av skjønnsmessige vurderinger av den enkelte sak eller situasjon. Veiledninger kan finnes, men det kreves likevel faglig kompetanse og skjønn for å fatte beslutninger og utføre oppgavene i hvert enkelt tilfelle. Det er behov for større grad av utveksling og mer gjensidig avhengighet mellom medarbeiderne.

En utviklingsorientert organisasjonsmodus er egnet for situasjoner med høy oppgaveusikkerhet. Her består oppgaven i å utvikle unike løsninger, gjerne gjennom prøving og feiling. Det finnes få ferdige prosedyrer, regler og normer, kun overordnede og lite operasjonaliserte mål. Dermed kreves at oppgaver og problemer drøftes og beslutninger fattes på gruppenivå. Det er behov for skjønnsutøvelse, felles problemløsning, og det eksisterer gjensidig avhengighet og behov for utstrakt kommunikasjon mellom medarbeiderne.

En grunnleggende antakelse i kontingensteorien er at om valg av organisasjonsmodus ikke tilpasses oppgavens usikkerhetsgrad, vil det kunne forårsake dysfunksjonelle arbeidsoperasjoner. For eksempel vil en organise-

ring i tråd med en skjønnsbasert organisasjonsmodus i en virksomhet hvor oppgavesikkerheten er lav, kunne innebære dobbeltarbeid, minsket effektivitet og misnøye blant medarbeiderne. Mens en organisering i tråd med rutinisert organisasjonsmodus i en virksomhet med høy oppgavesikkerhet vil gjøre måloppnåelsen mindre effektiv. Overført til NAV-reformen innebærer dette at NAV-kontorenes måloppnåelse vil avhenge av om de har en intern organisering som er tilpasset oppgavene kontorene skal løse.

Videre pekes det på at virksomheter på mikronivå ikke står fritt til å tilpasse seg sine lokale omgivelser. Det vil ofte finnes et makronivå av overordnede føringer eller institusjoner, f.eks. lov- og regelverk, som vil uniformere og regulere organiseringen på mikronivå. For NAV-kontorene dreier dette seg dels om lov- og regelverket de forvalter, men også om hvordan den overordnede styringen fra departement og direktorat legger føringer på lokal-kontorenes organisatoriske valg.

En sentral antakelse har vært at virksomheter med internt konsistent organisasjonsstruktur vil fungere og prestere bedre enn virksomheter med en inkonsistent intern struktur (Drazin & Van de Ven 1985). Fordi virksomheter på mikronivå gjerne vil befinne seg i en situasjon med et mangfold av ulike og til dels motstridende situasjonsbetingelser med ulike implikasjoner for intern organisering av virksomheten, vil de forsøke å svare på de ulike situasjonsbetingelser med kompromissløsninger og tradeoffs internt. Virksomheter som avgrenser settet av situasjonsbetingelser de forholder seg til, vil lettere kunne utvikle en struktur med større grad av intern konsistens og ha bedre prestasjonsevne.

Det finnes imidlertid organisasjonsteorier som utfordrer antakelsen om nødvendigheten av intern organisatorisk konsistens for effektiv måloppnåelse. Ifølge Raisch & Birkinshaws oversiktsstudie av en rekke ulike nyere bidrag til forskning på forholdet mellom organisasjonsmodus og effektiv oppgaveløsning vil det i mange tilfeller være mer effektivt for organisasjoner å utvikle evne til å håndtere motsetningsfulle situasjonsbetingelser simultant enn å søke intern konsistens og forenkling av situasjonsbetingelser (Raisch & Birkinshaw 2008). Dette betegnes gjerne med begrepet «organizational ambidexterity», som vi på norsk velger å kalle organisatorisk simultankapasitet. Det kan betraktes som evne til å ivareta både hensynet til effektiv produksjon på kort sikt (som standardisering gjennom anvendelse av etablert kunnskap etc.) og hensynet til utvikling og innovasjon (for eksempel desentralisering og lokal autonomi som antas å fremme fleksibilitet), og dermed bærekraftig måloppnåelse på lang sikt. Organisering for simultan håndtering av produksjon og utvikling kan skje ved at funksjonene ivaretas samtidig, i samme enhet eller delt mellom ulike enheter, eller det kan skje gjennom å veksle mellom perioder med hovedfokus på produksjon som anvender utvunnet kunnskap, og perioder med

hovedfokus på utvikling av ny kunnskap (Raisch & Birkinshaw 2008). Kobleling av anvendelse og utvikling antas å være gjensidig befruktende, men mer kapasitetskrevede, mens å balansere vekslende hovedfokus antas å fungere best for mindre organisasjoner med begrensede ressurser (Cao et al. 2009).

Når vi skal utvikle antakelser om sammenhenger mellom organisering og måloppnåelse, må vi følgelig ta hensyn både til karakteren av NAV-kontorenes oppgaver, den overordnede styringen som legger føringer på NAV-kontorene, og de lokale forholdene som legger premisser for NAV-kontorenes valgmuligheter, og vi må være åpne for at forventningene til lederne for NAV-kontorene er omfattende og vanskelige å leve opp til.

ANALYSENS METODE, MATERIALE OG AMBISJON

Artikkelen har en hypotesegenererende karakter. Vi utvikler antakelser om konsekvensene av ulike organisatoriske valg ved å kombinere kontingensteoretiske perspektiver med den organisatoriske variasjonen som framkommer i våre empiriske studier av NAV-kontorenes iverksetting av reformen. Hensikten er verken å teste kontingensteorien gjennom empiri fra NAV-reformen eller å gi en rent deskriptiv beskrivelse av NAV-kontorenes oppgaver og organisering. I stedet bruker vi teorien heuristisk til å identifisere elementene ved lokalkontorenes designvalg, og som kan peke mot optimal oppgaveorganisering.

Våre heuristiske antakelser ser vi som et nødvendig forarbeid til å utvikle hypoteser om årsakssammenhenger hvor det er en kausal forbindelse mellom organisatoriske designgrep og bestemte utfall. Målet med denne artikkelen er ikke å utvikle testbare hypoteser, men å bidra til et kunnskapsgrunnlag for en senere utvikling av slike hypoteser som i prinsippet vil kunne testes i en effektevaluering som kartlegger hvordan de enkelte NAV-kontorene presterer på ulike mål. Artikkelen har slik sett en eksplorerende karakter. Til grunn for analysen ligger en forståelse av NAV-kontorets oppgaver. Vår oppgaveforståelse kombinerer elementer fra den overordnede styringen med kunnskap om oppgavene slik de framtrer på lokalkontorene. I tillegg baserer den seg på kunnskap om hvilke utfordringer arbeidslivsdeltakelse representerer for NAVs brukergupper, og om hvilke arbeidsmetoder som har vist seg effektive for å gjøre noe med disse utfordringene (Fossestøl 1999; Norvoll & Fossestøl 2010; Reichborn-Kjennerud 2011; Schafft 2008; Schafft & Spjelkavik 2006; Skarpaas 2011; Spjelkavik et al. 2003).

Artikkelens datamateriale er fra et omfattende longitudinelt studium av 18 NAV-kontor som er fulgt fra oppstart til to–tre år inn i tidlig driftsfase, som et ledd i evalueringen av den lokale iverksettingen av NAV-reformen. Kontorene er valgt ut slik at de skal dekke en variasjon i situasjonsbetingelser – ulikheter i størrelse, geografisk spredning og oppgavebelastning, dvs.

andelen personer på ulike offentlige ytelser. Materialet er innsamlet gjennom tre runder med kvalitative intervjuer med ledere, tillitsvalgte og ansatte fra de tre tidligere etatene, hentet fra ulike funksjoner i den nye organisasjonen. Intervjuene har fulgt en forhåndsdefinert intervjuguide, med åpning for at intervjuerne kan forfølge spesielle problemstillinger som er kommet fram i løpet av intervjuene. Et sentralt tema har dreid seg om hvilke organisatoriske valg NAV-kontorene har gjort, hvilke forhold som har influert på deres valg, hvordan de organisatoriske valgene har blitt gjennomført i praksis, og hva slags konsekvenser de har hatt. Intervjuenes varighet har vært mellom én og to timer. Det er skrevet notater og gjort opptak underveis, og notatene er renskrevet i etterkant ved hjelp av lydopptaket. I tillegg til AFI har også forskere fra Høgskolen i Vestfold og Fafo vært involvert i evalueringen. Etter hver intervjurunde har forskerne gjennomført foreløpige analyser og utviklet nye hypoteser som så er blitt innarbeidet i intervjuguiden og fulgt opp i neste intervjurunde. I liten grad trekker vi fram sitater fra intervjuene eller spesifikke casebeskrivelser. Det er fordi vi bygger videre på tidligere analyser av den lokale iverksettingen av NAV-reformen (Alm Andreassen et al. 2007; Alm Andreassen & Fossetøl 2009, 2011b; Alm Andreassen et al. 2011; Alm Andreassen og Reichborn-Kjennerud 2009; Klemsdal 2008, 2009).

NAV-REFORMENS DESIGN OG STYRINGSMIDLER

Organisasjoner som NAV-kontorene kan ikke fritt tilpasse seg sine lokale omgivelser; NAV-kontorene er gjennom partnerskapet del av styringslinjer både i staten og i kommunen de er lokalisert. Denne styringen legger premisser for NAV-kontorenes organisatoriske valg, dels gjennom valg rundt NAV-kontorenes tjenestespekter, og dels gjennom styringssignaler og styringsvirkemidler om NAV-kontorenes ressursbruk og prioriteringer. Siden vi betrakter lokalkontorene som primærinstansen gjennom hvilken reformen iverksettes, vil de sentrale styringsgrepene betraktes som en del av omgivelsene til de lokale NAV-kontorene.

Politisk design – flerformålsforvaltning og samstyring

Med NAV-reformen vedtok Stortinget en lokal arbeids- og velferdsforvaltning som skal ivareta flere formål: flere i arbeid, men også samordnet og helhetlig bistand til dem som ikke er aktuelle for arbeidslivet. Forvaltningen ble videre organisert i et partnerskap mellom stat og kommune, en sidestilling av nasjonal integrasjon og kommunal autonomi (Fimreite 2008). Den nye norske arbeids- og velferdsforvaltningen har vært karakterisert som en hybrid organisasjonsform, hvor sentral styring og kontroll (hierarki) skal forenes med lokal autonomi (nettverk) (Fimreite & Lægneid 2009). Reformen åpnet for valgfrihet med hensyn til hvilke kommunale sosiale tjenester

som skulle legges til NAV-kontoret, en frihet kommunene har benyttet seg av ved å legge inn flere tjenester enn den lovpålagte økonomiske sosialhjelpen (Fimreite & Hagen 2009).

NAV-reformen, slik den er designet politisk, gir også førstelinjen en viss lokal autonomi til å utforme sin egen organisering. Det er slik sett tatt høyde for at det enkelte kontoret skal kunne organisere seg optimalt i forhold til sine lokale situasjonsbetingelser.

NAV-kontorenes oppgaver peker i tillegg mot lokale arbeidsformer som krever tett samarbeid mellom ulike faggrupper på kontorene, i et samspill med helsetjeneste, utdanningssystem, arbeidsgiverne og tiltaksleverandører. Vi har tidligere (Alm Andreassen & Fossetøl 2009) argumentert for at den styringsmodellen som kan utledes av Stortingets vedtak, og av de oppgaver lokalkontorene skal løse, peker i retning av «samstyring», dvs. en styringsform som legger til rette for dialog og samarbeid mellom stat og kommune, sentralt og lokalt nivå, og mellom kontorene og omgivelsene – basert på innsikten i gjensidig avhengighet og likeverdighet (Fossetøl 2009). Den styringsformen som har dominert iverksettingen av NAV-reformen, har imidlertid vært «oppdragsstyring» – en sentral og systematisk forming av velferdsforvaltningen mot arbeidsmålet gjennom saksbehandlingsprosedyrer, arbeidsmetoder og verktøy.

Forvaltningens styring – avgrensning og standardisering

I løpet av NAV-reformens iverksetting har departement og direktorat søkt å avgrense og fokusere NAV-kontorenes virksomhet mot arbeidsretting. En ny lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen peker ut hvilke kommunale tjenester som skal ligge i NAV-kontorene, og forarbeidene understreker at oppgaver av omsorgskaraktter ikke hører hjemme på NAV-kontorene. Videre har etablering av sentraliserte forvaltningsenheter avgrenset NAV-kontorenes oppgaver i ytelsessaksbehandlingen. Forvaltnings- og pensjonsenheter saksbehandler en rekke trygdeytelser som antas å ikke ha betydning for hvorvidt mennesker kan delta i arbeidslivet eller ender i offentlig forsørgelse. NAV-kontorene har kun i oppgave å informere om disse. Forvaltningsenheter skulle effektivisere saksbehandlingen, frigjøre NAV-kontorene for oppgaver med inntektssikringen og muliggjøre fokus på bistand og oppfølging mot arbeidslivsdeltakelse. De medførte imidlertid store omstillingsproblemer (Alm Andreassen et al. 2011). Ny arbeidsdeling og samhandling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter måtte innarbeides, samtidig som NAV-kontorene måtte kompensere for tapt trygdefaglig kompetanse. Den teknologiske infrastrukturen var ikke tilpasset den nye arbeidsdelingen og førte til at saksbehandlingstidene, antallet ubehandlede saker (restanser) og antallet henvendelser på NAV-kontorene økte, og etter

hvert til innføring av nye IKT-løsninger. Resultatet ble at iverksettingen av NAV-reformen fram mot 2011 har hatt fokus på ytelsesaksbehandlingen mer enn på oppfølgingen av brukerne (Alm Andreassen & Fossetøl 2011a).

Den overordnede styringen har videre skjedd gjennom *en prosedyrestyring* av NAV-kontorenes oppfølgingsarbeid, gjennom standarder for hva som skal gjøres når i ulike ytelsesforløp. Et eksempel kan være registrering av arbeidsgiveres tilretteleggingsplaner og dialogmøter med sykemeldt arbeidstaker, arbeidsgiver og sykemeldende lege. Et annet eksempel kan være gjennomføring av standardiserte arbeidsevnevurderinger for personer som skal inn i Kvalifiseringsprogrammet, eller personer som får eller søker om arbeidsavklaringspenger.

Prosedystyringen har blitt fulgt opp av *mål- og resultatstyring*, som stiller krav om at NAV-kontorene skal levere på mer enn 50 styringsparametere og rapporteringskrav. Disse utgjør resultatmål for NAV-kontorene, som er faste tema i styringsmøtene med kontorenes overordnede på fylkesnivå, og danner utgangspunkt for sammenligning av måloppnåelse mellom kontorer og fylker.

Den overordnede styringen har prioritert resultater på produksjonsoppgavene. I tillegg har overordnet nivå representert en turbulent kontekst som stadig har introdusert NAV-kontorene for styringsvirkemidler som har forstyrrt utviklingsprosessen. Nye ordninger og verktøy og fokuset på at NAV-kontorene leverer på forhåndsdefinerte måleparametere, har tatt ressurser og oppmerksomhet (Alm Andreassen & Fossetøl 2009). Lederne har opplevd at de har stått alene med utviklingsoppgavene (Klemsdal 2011).

Kort oppsummert, styringen fra sentralt nivå synes å speile en antakelse om at effektiv oppgaveløsning lettest kan oppnås gjennom konsentrasjon om en avgrenset oppgave (arbeidsretting) og en rutinisert organisasjonsmodus som impliserer at medarbeiderne kan styres gjennom detaljerte prosedyrer, klar arbeidsdeling og spesialisering. Fra et kontingensteoretisk perspektiv kan det sies at slik styring er effektiv når oppgavesikkerheten er lav. Det vil si at oppgavene er veldefinerte og avgrensede, og overordnet nivå har kunnskap om hva oppgavene består i og hvordan de må utføres.

NAV-KONTORENES OPPGAVER OG ORGANISERING

NAV-kontorene har både rutiniserte, skjønnsbaserte og utviklingsrettede oppgaver. De skal både utvikle sitt nye NAV-kontor, gi generell veiledning om velferdsstatlige ytelser til publikum og brukere, og gi skjønnsmessig bistand til personer som har problemer med hensyn til arbeidslivet.

Utviklingsoppgaver

NAV-reformens problemforståelse og målsetting sa at den etablerte arbeidsdelingen mellom og innen etatene ikke ga etatenes brukere tilstrekkelig sam-

ordnet bistand og hjelp til å delta i arbeidslivet. Målsettingene om samordnet og helhetlig bistand operasjonaliseres i proposisjonen om NAV-reformen som at forvaltningen skal ha fokus på hele mennesket og brukerens *samlede bistandsbehov*, noe som betyr at NAV-kontorene både må utvikle nye og mer integrerte arbeidsformer internt og samarbeide med tjenester utenfor NAV. Endelig, for at målet om økt arbeidslivsdeltakelse skal oppfylles, må NAV-kontorene ikke bare møte arbeidsgivernes rekrutteringsbehov, men også samarbeide med arbeidsgiverne for å finne løsninger som gjør det mulig for dem som har endt på NAV-kontoret, å finne eller beholde en plass i arbeidslivet, også om dette innebærer tilrettelegging av arbeidssituasjonen.

Dette betyr at NAV-kontorene har en utviklingsoppgave; de må utvikle et integrert NAV-kontor, en ny måte å være NAV-medarbeidere på, og nye måter å samarbeide med andre deler av de offentlige tjenestene og med arbeidsgiverne på. De må finne ut hvordan de skal prioritere sine ressurser slik at de klarer å motta og veilede brukerne på en god måte, få avklart brukernes behov og bestemt seg for hva slags bistand de skal få, og hvordan kontoret skal organisere denne bistanden. Ikke minst handler utviklingsoppgaven om hvordan man skal gi nytt innhold til og reforhandle grensene mellom hva som skal forstås som rutinebaserte, skjønnsbaserte og utviklingsbaserte oppgaver i organisasjonen. Dette tilsier at deler av NAV-kontorets virksomhet forutsetter en utviklingsorientert organisasjonsmodus for å fungere mest mulig effektivt.

Fra vårt datamateriale ser vi at i praksis har utviklingsoppgavene vært ivaretatt av ledelsen, i samråd med de tillitsvalgte, og med bruk av arbeidsgrupper og samlinger med medarbeiderne. Temaene har i stor grad dreid seg om kontorets interne organisering, om arbeidsdeling og ressursprioritering, og om flyt mellom ulike arbeidsområder, avdelinger, enheter og medarbeidere i NAV-kontorene. Ikke minst har det dreid seg om hvordan medarbeidere med oppgaveforståelse og kompetanse utviklet gjennom praksis i de tre tidligere etatene – trygdekontoret, arbeidskontoret og sosialkontoret – skulle utnyttes og utvikles til det nye NAV-kontoret. I denne utviklingen har de lokale omgivelsene framstått som relativt stabile premisser, gitt av kommunens – og NAV-kontorets – størrelse og de innbyggerne og brukerne NAV-kontoret skal betjene.

Standardisert informasjon om velferdsstatlige ytelser

Til NAV-kontoret kommer mennesker som ønsker informasjon eller skal søke om ulike trygdeytelser. NAV-kontorets publikumsmottak (eller «veiledningssenter») må derfor kjenne spekteret av ytelser og ordninger, hvordan søknadsprosessen foregår, og hvordan den enkelte selv kan skaffe seg informasjon via NAVs nettside – nav.no. Oppgaven med å gi informasjon er langt

på vei standardisert fra overordnet nivå; informasjonen skal gis på «nav.no-nivå», dvs. ikke være mer omfattende enn det NAV-ansatte (og publikum selv) kan lese seg til på NAVs nettside. Publikummottaket skal videre håndtere søknader og tilleggsdokumentasjon, henvendelser om svar på innsendte søknader, eller om avtaler med NAV-kontorets ansatte. Til NAV-kontoret kommer også arbeidstakere som leter etter ny jobb, og arbeidsgivere som vil rekruttere nye ansatte; de kommer vanligvis ikke fysisk til NAV-kontoret, men legger ut CV eller stillingsutlysning på NAVs nettjeneste. NAV-kontorets innsats overfor disse brukerne er et stykke på vei standardisert, til veiledning om søknadsprosesser og krav, om bruk av selvbetjeningsløsningene og hjelp med søk i CV- og stillingsbasene. Deler av NAV-kontorets virksomhet kan altså egne seg for en standardisert arbeidsform. Dermed kan vi anta at et NAV-kontor som her anvender en rutinisert organisasjonsmodus, avgrenser og standardiserer sin service til dem som ber om hjelp med informasjon og søknadsutfylling, får flest mulig over på selvbetjeningsløsningene og klarer å ta unna andre typer henvendelser, vil kunne øke innsatsen på skjønnsmessige og arbeidskrevende oppfølgingsoppgaver.

Kontekstuelle forhold påvirker imidlertid NAV-kontorenes mulighet til å foreta slik avgrensning. En del kommuner har mange eldre innbyggere, innbyggere med lavt utdanningsnivå eller svake IKT-ferdigheter. Ikke minst i små kommuner, der NAV-kontoret og medarbeiderne er kjente og synlige, opplever de ansatte at en slik begrensning av veiledningsoppgavene kan være vanskelig siden NAV-kontorets omdømme er avhengig av et høyere servicenivå. Tilsvarende opplever større bykontor problemer med å begrense veiledningsinnsatsen fordi brukerne ikke kan norsk, behersker IKT o.l. I tillegg kommer at publikum, ifølge de ansatte, kommer til NAV-kontoret *etter* å ha orientert seg på NAVs nettside og fordi de har mer kompliserte spørsmål enn nettsidene har kunnet gi svar på. Videre har det i noen NAV-kontor vært vanskelig å flytte stillingsressurser fra rutinemessig veiledning til skjønnsbasert bistand fordi medarbeiderne ikke har hatt nødvendig faglig kompetanse.

Seleksjon og oppfølging med ulik grad av standardisering og skjønn

Til NAV-kontoret kommer også mennesker med sosiale og helsemessige problemer og problemer i relasjon til arbeidslivet. Det er to hovedveier disse kan følge. Langs den ene veien kommer unge og voksne som ikke er kommet inn i eller bare er svakt festet i arbeidslivet, som følge av slikt som vanskelige oppvekstforhold, sosiale problemer, skoleproblemer, mangelfull utdanning, rus, psykiatri, funksjonsnedsettelse, tidlig graviditet, fengselsopphold eller innvandring til Norge, ikke sjelden med flere typer problemer i kombinasjon. De kommer til NAV-kontoret, ikke alltid på eget initiativ, fordi de trenger jobb, yrkeskvalifisering, arbeidspraksis, gjeldsordning, bolig, noe

å leve av. Langs den andre veien kommer voksne som har eller har hatt en arbeidslivstilknøytning som har gitt dem rettigheter. De kommer til NAV-kontoret, enten personlig eller via en søknad, fordi de er blitt sykemeldte, permitterte eller arbeidsledige, eller fordi de har en arbeidssituasjon de strever med. De trenger arbeidsplassrettelegging, ny jobb, kvalifisering, sykepenger eller dagpenger.

Mange har kortvarig kontakt med NAV; over 80 prosent av forløp som startet med ledighet eller sykdomsproblem, endte med tilbakeføring til arbeid, nesten 70 prosent av forløp som startet med et sykdomsproblem, og over halvparten av forløp som startet med ledighet, ble avsluttet i løpet av det første halve året (Fevang et al. 2004), referert i NOU 2004: 13, tabell 7.1. Noen forløp blir langvarige; jobbtap blir langtidsledighet, sykepenger går over i arbeidsavklaringspenger, å gå tilbake til eksisterende arbeidsgiver viser seg umulig, ny kobling til arbeidslivet må etableres, kvalifisering er kanskje nødvendig. For noen blir uføretrygd den endelige utgangen.

Her står NAV-kontorene overfor vanskelige skjønnsbaserte vurderinger. De skal gjøre et kvalitativt godt seleksjonsarbeid, gi kun avgrenset, standardisert bistand til dem som uten særlig innsats vil gå inn i eller tilbake til ordinær jobb. De skal klare å «snu i døra» så mange som mulig. De skal få unge uten feste i arbeidslivet inn i arbeidspraksis eller utdanning, få arbeidsledige raskt over i ny jobb, gjøre tidlig intervensjon i sykefravær som ellers kunne blitt langvarig. Endelig skal de identifisere de personene som vil trenge omfattende bistand fra NAV-kontoret for å komme inn i arbeidslivet eller beholde en plass i arbeidslivet, og finne ut hva slags innsats som her er nødvendig.

Utfordringen for NAV-kontorene har vært å gjøre en arbeidsdeling mellom et «mottak» som tar imot de fleste, kan følge dem tidlig i forløpet og gi bistand i enklere og kortvarige forløp, og en «oppfølgingsavdeling», en enhet eller et team som skal gi omfattende bistand til dem som trenger mye. Utfordringene er knyttet både til hvor grensene skal trekkes, og hvordan og når overføringen fra «mottak» til «oppfølging» skal skje.

NAV-kontorene har fått et redskap for å kartlegge behov og arbeidsevne. Dette redskapet gir mulighet for en skjønnsmessig kategorisering av behov, men det er også en standardisert prosedyre for hvordan vurderingene skal gjøres. Verktøyet åpner for at NAV-kontorene kan selektere ut brukerne med størst bistandsbehov og målrette innsatsen mot dem.

Flere forhold tilsier imidlertid at seleksjonsprosessen kan bli mer rutinisert enn skjønnsbasert. Både knapphet på tid og en tradisjon i etaten for kobling mellom oppfølging og ytelse har ført til at NAV-kontor gjør behovsvurderingen som en formal, standardisert kategorisering etter hva slags ytelse en person søker eller er tildelt, og at behovet defineres av hvor lenge en person har hatt en ytelse. Dette har f.eks. betydd at personer som har vært arbeids-

ledige i ett år, omkategoriseres fra å være ordinært ledige med behov for standard innsats til å bli langtidsledige med utvidede bistandsbehov. Eller det har betydd at grensen mellom mottak og oppfølging trekkes før seks måneders sykefravær, slik at det først er på det tidspunktet regelverket krever innsats fra NAV-kontorets side (det såkalte dialogmøte 2) at omfattende oppfølging settes inn.

Standardisert behovsklassifisering kan være effektivt for mottaket på kort sikt, men kan hindre reformens måloppnåelse ved at personer som kanskje kunne vært tilbake i arbeid, blir gående for lenge uten nødvendig bistand (blir «innelåst»). Likeledes tilsier tidspress at det kan være fristende for en mottaks-/korttidsoppfølgingsavdeling å nedprioritere arbeids- og oppmerksomhetskrevene «snuoperasjoner», når brukerne likevel etter en viss tid vil bli overført til en annen avdeling – oppfølgingsavdelingen, som da på sin side vil få unødvendig mange brukere å fordele sine knappe ressurser på.

NAV-kontorenes mottak har altså mange oppgaver som egner seg for en rutinisert organisasjonsmodus, samtidig som kompetent seleksjons- og snuingsarbeid fordrer en skjønnsbasert organisasjonsmodus. Ifølge den kontingensteoretiske retningen som vektlegger at organisatoriske enheter må være internt konsistente, kan det å legge skjønsmessig krevende seleksjon og standardisert bistand i samme enhet skape problemer med måloppnåelsen og frustrasjon blant medarbeiderne. Bemanningen av mottaket og grensdragningen mellom publikumsmottaket og oppfølgingsavdelingen har da også vært en utfordring for NAV-kontorene. Dersom mottaket bemannes med medarbeidere uten faglig kompetanse til skjønsmessig behovsvurdering, øker faren for at seleksjonen blir standardisert. Dersom mottaket i stedet bemannes med høy faglig kompetanse, kan det være en fare for at bistanden blir unødig omfattende idet faglig kompetente medarbeidere identifiserer problemer som det er mulig, men kanskje ikke nødvendig for NAV-kontoret å gjøre noe med. Intern konsistens i mottakets organisering er ikke mulig: NAV-kontorene kan enten standardisere all seleksjon og bistand med fare for ineffektiv oppgaveløsning for brukere med komplekse problemer, eller de kan kombinere kompetansekrevende seleksjon og standardisert innsats med den konsekvens at mottaket må forene ulikeartede oppgaver og kompetansekrav.

Utvikling av integrert, skjønsmessig bistand ved komplekse behov

NAV-reformen skulle legge til rette for mer helhetlig bistand til mennesker med langvarige og mer omfattende behov for oppfølging. NAV-kontorenes oppfølgingsavdelinger eller -enheter gir slik bistand. NAV-kontorets innsats overfor mennesker i slike situasjoner egner seg mer for en skjønnsbasert organisasjonsmodus. De representerer tilbakevendende situasjoner der veiledninger i form av redskap for vurdering av behov og arbeidsevne kan strukturere arbeidet, men der det likevel kreves faglig kompetanse i møte

med den enkelte, til skjønnsmessige vurderinger og individuelle tilpasninger av løsningene. Det kan dreie seg om vurderinger av om en person oppfyller uførevilkåret om nedsatt arbeidsevne, eller det dreier seg om innsats som kan gjøre det mulig for en person å komme inn i eller beholde en plass i arbeidslivet. Når det gjelder organiseringen av oppfølgingsavdelingene eller -enhetene, har NAV-kontorene stått overfor utfordringen med hensyn til hvordan kontorene skulle integrere de tre tidligere etatenes arbeidsområder. En rekke NAV-kontor har videreført arbeidsdelingsprinsippet fra de tidligere etatene i *team spesialisert etter ytelse*; her skjer integreringen gjennom *samløkalisering*. I NAV-kontor som har omformet etatenes tidligere arbeidsdeling i sin interne organisasjonsstruktur, har dette skjedd gjennom integrering *på medarbeidernivå*, i *tverrfaglige team*, og i *team spesialisert etter brukersituasjon*.

Integrasjon kun gjennom samløkalisering skjer ofte gjennom at medarbeiderne organiseres i team spesialisert etter ytelse, langt på vei i tråd med arbeidsdelingen man fant i og mellom de tidligere etatene. Dette er ikke uvanlig i de NAV-kontorene vi har fulgt. Det betyr i praksis at NAV-kontoret kan ha et eget team eller dedikerte medarbeidere med ansvar henholdsvis for sykefraværsoppfølging, for arbeidsledige, for brukere som har arbeidsavklaringspenger, eller for alle som er tatt inn i Kvalifiseringsprogrammet. Brukere tilordnes medarbeidere etter brukers fødselsdato, slik saker (søknader) ble det i de tidligere etatene; ingen andre trekk ved brukeren (som alder, arbeidsgiver, helseproblem) får betydning. Slik har hver medarbeider ansvar for et visst antall av månedens datoer, hvor mange datoer er avhengig av antallet medarbeidere som har ytelsen som sitt ansvarsområde. Brukere overføres sekvensielt mellom ulike medarbeidere (eller team) når de går fra en ytelse til en annen, f.eks. fra sykepenger eller sosialhjelp til arbeidsavklaringspenger. Denne spesialiseringen svarer godt på en del av resultatmålene NAV-kontorene måles på, som andel gjennomførte dialogmøter i sykefraværsoppfølgingen, eller andel brukere som har blitt innkalt til oppfølging innen en viss periode av et ytelsesforløp. Utfordringen er at den kan representere de samme farene for avgrensning som i de tidligere etatene, at når medarbeidernes ansvar er definert av de tradisjonelle regelverksområdene, så er det de virkemidlene veilederen kjenner, som tas i bruk, mens andre former for innsats oppleves å ligge utenfor ens myndighetsområde og ansvar (Alm Andreassen 2011).

Alle formene for sekvensiell organisering der brukere overføres til nye veiledere når de går over fra en ytelse til en annen, eller fra «mottak» til «oppfølging», betyr at det må etableres prosedyrer for overføring, og at den medarbeideren som overtar en sak (en bruker), må sette seg inn i saken og starte relasjonen til brukeren på nytt. Dette innebærer en viss grad av dobbeltarbeid, samt transaksjonskostnader knyttet til overføringsmøter. Videre

innebærer det en fare for ansvarsoverveltning, slik vi allerede har vært inne på i presentasjonen av «mottaket», ved at tid- og innsatskrevende oppgaver utsettes og derigjennom til slutt skyves videre til neste medarbeider i kjeden. Disse ulempene vil reduseres dersom NAV-kontorene lar de samme medarbeiderne følge den enkelte bruker gjennom hele forløpet. Da vil de enkelte medarbeiderne selv erfare konsekvensene dersom de har gjort for dårlig innsats tidlig i et brukerforløp. Dette var en viktig begrunnelse for integrering på medarbeidernivå i et av NAV-kontorene vi har fulgt.

Integrering på medarbeidernivå skjer gjennom at den enkelte medarbeiders regelverks- og tiltakskunnskap utvides. Den enkelte medarbeider får da kompetanse om alle NAV-kontorets regelverk for mennesker som har problemer med arbeidslivsdeltakelsen, og kan følge en person gjennom hele forløpet, fra sykemelding eller sosialhjelp, via arbeidsavklaringspenger eller kvalifiseringspenger og tiltak ved nedsatt arbeidsevne, og helt ut i arbeidslivet eller over i uføretrygd. Hensikten er at NAV-medarbeiderne fleksibelt skal kunne utløse relevante virkemidler og ta ansvar for hele forløpet. Dette er ikke en utbredt modell, men den er i bruk blant kontorene vi har fulgt. En ulempe ved denne integrasjonsmodellen er at den er kompetansekreven; mange medarbeidere har ment at den er *for* kompetansekreven. Den krever kunnskap om bredden av ytelser, tiltak og virkemidler, og hvis innsatsen som gjøres ikke er kompetent, kan forløpene påvirkes i negativ retning. I tillegg utfordrer modellen den innarbeidede arbeidsdelingen og yrkesidentiteten til medarbeiderne (Alm Andreassen 2011).

Integrering i tverrfaglige team skjer ved at medarbeidere med ansvar for de ulike regelverksområdene arbeider sammen. Hensikten er å utnytte medarbeidernes komplementære kompetanse, få til en gradvis kompetanseoverføring ved at medarbeiderne gjennom praksis blir kjent med andre arbeidsområder, og å legge til rette for at spekteret av virkemidler kan utløses, samt at overføringen av brukerne (sakene) fra en medarbeider til den neste gjøres enklere ved at en viss kjennskap allerede er etablert. Teamene er satt sammen av medarbeidere som jobber med de samme fødselsdatoer, slik at de samlet skal kunne følge en bruker gjennom hele forløpet. Ikke sjelden er de tverrfaglige teamene kombinert med en matrisestruktur av fagmøter som følger de tidligere etatenes lov- og regelverksinndeling. En utfordring ved denne formen for integrering er at teamene blir sårbare for fravær og turnover. Teammedlemmer med ulik kompetanse kan ikke uten videre steppe inn for hverandre siden de fremdeles jobber spesialisert. Selv i større kontor med flere like team har det vært en tendens til at teamene lukker seg om seg selv, slik at det er vanskelig å få erstattet tap av medarbeidere i dårlig fungerende team ved å hente medarbeidere fra team som fungerer bedre. Opp-læring av medarbeidere som skal erstatte tapt kompetanse, kan ikke skje i teamet vedkommende skal jobbe i, men må gjøres av en tilsvarende spesia-

list fra et annet team. Videre kobler teamene medarbeidere med ansvar for ulike lov- og regelverk og ytelsesområder som følger etter hverandre i forløp. Ofte har de få felles brukere (samtidig) og ser derfor ikke alltid noen nytte i å diskutere sakene i fellesskap. Blant casekontorene ser vi flere tilfeller av kontor som har tatt utgangspunkt i en tverrfaglig teammodell, men har «glidd tilbake til» team spesialisert rundt ytelse, ved at man slutter å møtes i tverrfaglige teammøter.

Integrering gjennom spesialisering etter brukersituasjon retter oppmerksomheten mot trekk ved brukerne og deres problemsituasjon, livsfase eller arbeidslivstilknypning. Det kan sies å være denne type spesialisering som anvendes av NAV-kontor som har egne team for ungdom som har falt ut av et utdanningsløp og ikke fått fotfeste i arbeidslivet. Det kan også sies å være dette spesialiseringsprinsippet som flyktningteam er organisert etter, og der disse ved å integreres i NAV-kontorene kan suppleres med kompetanse om og adgang til å utløse arbeidsrettede tiltak. For NAV-kontor som har valgt en slik spesialisering overfor noen brukergrupper, har en begrunnelse vært at helhetlig bistand rundt gruppa krever kontakt og samarbeid med bestemte eksterne aktører som ikke er like relevante for andre brukergrupper, f.eks. utlendingsmyndighetene for flyktninger eller skoleverket og den fylkeskommunale Oppfølgingstjenesten for ungdommene. Ingen NAV-kontor vi har studert, har denne modellen for alle NAV-kontorets brukergrupper.

Kontekstuelle forhold som påvirker integrasjon og spesialisering

Flere kontekstuelle forhold vil kunne påvirke hvilke integrasjons- og spesialiseringsformer NAV-kontorene velger. Særlig vil kontorenes spesialiseringsmuligheter være avhengig av størrelse; jo flere ansatte, jo større muligheter for spesialisering, også etter nye spesialiseringsprinsipper.

Store NAV-kontor kan velge om noen arbeidsområder skal være dedikert medarbeideres spesialiserte kompetanse og organiseres i egne spesialiserte team. Det er i de store kontorene at det finnes markedsteam spesialisert mot rekrutteringsbistand. Dette har sammenheng med forhistorien, hvor arbeidskontorene ofte var kommuneovergripende, og med at NAV-etaten har valgt å organisere markedsarbeidet i «tjenesteområder» som skal dekke flere kommuner. Dette betyr at markedsteamenes arbeidslivskompetanse ikke finnes tilgjengelig i mange mindre NAV-kontor. Fordi NAV-kontorene i liten grad har integrert markedsteamenes kompetanse i arbeidet med å få flere til å delta i arbeidslivet (Alm Andreassen & Spjelkavik 2011), er det grunn til å tro at eksistensen av markedsteam vil ha begrenset betydning for måloppnåelse for personer med nedsatt arbeidsevne.

Også fra før NAV-reformen hadde store kontor en høyere grad av spesialisering. Dette innebærer at store kontor har medarbeidere med en sterkere

identitet knyttet til sine innarbeidede spesialiseringsområder og med tilhørende motstand mot endringer. Blant de NAV-kontorene vi har fulgt, har de store kontorene i stor grad videreført etablerte spesialiseringsprinsipper og organisasjonsmønstre.

Store byer og tettsteder vil også representere en bedre tilgang på kvalifisert arbeidskraft enn små, perifere kommuner. Til en viss grad vil dette også gjelde mindre kommuner i storbyenes nærområde. Dette skulle gi muligheter for et mer kompetent NAV-kontor og dermed bedre måloppnåelse. På den andre siden vil store byer og tettsteder også representere et større alternativt arbeidsmarked for NAV-kontoransatte, slik at disse i større grad opplever turnover i staben. Turnover kan på den ene siden skape kompetansetap og kreve ressurser til rekruttering og opplæring, noe som øker belastningen på dem som er igjen. På den andre siden kan turnover bringe nye oppgaveforståelser inn i en organisasjon (Oliver 1992) og representere et omstillingspotensial. Sammenhengene mellom kontorstørrelse, turnover og kompetanse kan altså gå i flere retninger. Det er derfor vanskelig å utlede entydige hypoteser om hvordan lokale forhold kan påvirke organisatoriske valg og måloppnåelse for NAV-kontorene.

DRØFTING – ORGANISATORISK VARIASJON OG KONSEKVENSER FOR MÅLOPPNÅELSE

Fra et kontingensteoretisk perspektiv vil forskjeller i måloppnåelse mellom ulike NAV-kontor kunne forklares med forskjeller i måter å designe organisasjonen på: Kontor som klarer å skape best mulig organisatorisk tilpasning til sine situasjonsbetingelser, er de som vil prestere best. En sentral situasjonsbetingelse er karakteren av de oppgavene en organisasjon skal løse, og oppgavens grad av oppgaveusikkerhet.

Vi har beskrevet at NAV-reformens politiske design har gitt NAV-kontorene oppgaver med ulik grad av oppgaveusikkerhet: enkle veiledningsoppgaver og bistand til personer med enkle problemer som kan løses gjennom en rutinisert organisasjonsmodus; oppgaver med seleksjon av og bistand til personer som har utviklet eller står i fare for å utvikle mer komplekse og langvarige problemsituasjoner, og som derfor fordrer en skjønnsbasert organisasjonsmodus; og endelig, oppgaver med å utvikle et integrert NAV-kontor og en mer helhetlig bistand i samarbeid med andre tjenester og arbeidslivet, som fordrer en utviklingsbasert organisasjonsmodus.

Ut fra NAV-reformens politiske design skulle man derfor tro at de kontorene som i størst grad ville oppnå reformmålene – i hvert fall på lengre sikt – var de som mest radikalt prioriterte utviklingsarbeidet og forsøkte å designe en organisasjon som kombinerte en rutinisert, skjønnsmessig og utviklingsorientert organisering, og som samtidig i størst mulig grad forsøkte å bygge ned de traderte arbeidsformene og erstatte dem med nye. Den

sentrale styringen har imidlertid i liten grad støttet opp under et slikt kompetansekrevenende, komplisert og usikkert utviklingsarbeid.

For det første har organiseringen av NAV-etaten som helhet, der trygdesaksbehandling ble trukket ut av NAV-kontorene til egne forvaltningsenheter, hatt som konsekvens at NAV-kontorene har måttet ha fokus på inntektssikring og saksproduksjon og på systemer som skulle kompensere for at den teknologiske infrastrukturen ikke var tilpasset den nye arbeidsdelingen. Dernest har mål- og resultatstyringen rettet kontorenes oppmerksomhet mot produksjon mer enn mot utvikling av et integrert kontor som kan møte NAV-reformens arbeidsmål. Fordi NAV-kontorene i liten grad har hatt anledning til å utvikle en organisasjonsdesign som svarer til den oppgaveusikkerheten de prinsipielt sett og i praksis – i møtet med brukerne – står overfor, vil vi anta at NAV-reformen så langt, fram til 2011, i liten grad har bidratt til økt arbeidslivsdeltakelse for mennesker med komplekse arbeidslivsutfordringer.

Reformens sentrale iverksetting har i stedet vært preget av forsøk på å redusere oppgaveusikkerheten ved å avgrense NAV-kontorets oppgaver (omfanget av tjenester og dybden i veiledningen), og ved i noen grad å standardisere de skjønnsbaserte oppgavene gjennom prosedyrestyring. Styringen ovenfra har trukket NAV-kontorene i retning av en rutinisert organisasjonsmodus. Fra et kontingensteoretisk perspektiv kan design for en rutinisert organisasjonsmodus i virksomhet med høy oppgaveusikkerhet som krever skjønnsutøvelse og utvikling, kunne virke dysfunksjonelt for kvaliteten på oppgaveløsningen og effektiv måloppnåelse. I NAV kan det bety at brukere med komplekse behov som er avhengig av individuelt tilpassede løsninger utviklet i samspill med aktører utenfor NAV-kontoret, får en relativt sett dårligere tjeneste enn brukere med enklere behov som nettopp med hensiktsmessighet kan betjenes mer rutinisert og standardisert.

Iverksettingen kjennetegnes likevel av en variasjon i hvordan NAV-kontorene lokalt har håndtert de komplekse og til dels motstridende situasjonsbetingelsene. Idealtypisk kan vi beskrive to hovedtilpasninger: På den ene siden kontor som i tråd med den sentrale styringen har utviklet en design som forenkler situasjonsbetingelser gjennom spesialisering i tråd med de overordnede prosedyrene og resultatkravene. På den andre siden kontor som, kanskje i større grad i overensstemmelse med reformens overordnede målformuleringer, har søkt å oppheve konsistenskravet ved å utvikle medarbeiderne og kontoret til simultant å kunne håndtere ulik grad av oppgaveusikkerhet gjennom å kombinere rutiniserte, skjønnsbaserte og utviklingsorienterte organisasjonsmodi.

Konsistens gjennom forenkling

De fleste NAV-kontorene vi har fulgt, har startet med en organisering som speiler den tidligere etatsinndelingen. De kom raskt i gang med den dag-

lige produksjonen, men forsøk på å utvikle mer integrerte arbeidsformer har blitt utsatt. Andre har startet med store integreringsambisjoner. Tidlig i iverksettingen har denne strategien skapt kaos og krisestemning i kontoret, noe som i flere tilfelle har blitt håndtert gjennom å vende tilbake til den gamle arbeidsdelingen mellom og innen etatene. I den pressede situasjonen kontorene har vært i, med stort fokus på å redusere saksbehandlingstider og ubehandlede ytelsessaker, har særlig to forhold gjort det rasjonelt å utsette integreringen og velge organisatoriske strukturer som overensstemmer med tidligere arbeidsdeling: For det første har man unngått faglig uenighet og endringsmotstand blant medarbeiderne ved ikke å utfordre innarbeidede arbeidsdelinger og yrkesidentiteter. For det andre har man, når knappe ressurser ikke har vært brukt til å utvikle ny kompetanse og nye arbeidsformer, lettere kunnet opprettholde produksjon og løpende drift, og følgelig nå viktige resultatmål. Flere NAV-ledere opplevde, i kjølvannet av etableringen av forvaltningsenhetene, at de ikke hadde mulighet til å gjøre annet enn å la medarbeiderne fortsette å gjøre det de alltid hadde gjort. Bare slik kunne produksjonen opprettholdes. Enkelte har vært oppgitt over å måtte utsette en integrering de har hatt ambisjoner om å få til; andre har målrettet valgt å prioritere det de måles på, og sette eventuelle integreringsambisjoner til side.

Disse kontorene har søkt å etablere forenkling og intern konsistens ved å legge seg tett opp til de overordnede standardene og prosedyrene, avgrense informasjonen og veiledningen til publikum, og velge en spesialisering etter de gamle regelverksområdene. Vi vil, i overensstemmelse med kontingens-teorien, anta at kontor der medarbeidere eller team er spesialisert etter ytelser og regelverk og mot å gjennomføre de prosedyrer som antas å fremme sentralt fastsatte resultatmål, vil oppnå kortere saksbehandlingstider, redusert antall ubehandlede ytelsessaker og økt måloppnåelse på de områdene de har spesialisert seg rundt.

Utfordringen ved denne formen for spesialisering er imidlertid at det ikke kan settes likhetstegn mellom å oppnå resultatmålene og det å oppnå reformmålene. Mål- og resultatstyringen i NAV har hatt fokus på output – hva NAV gjør (prosedyrer) – mer enn på outcome – dvs. på reformmålene (Breivik 2010). Skal outputmålene være en indikasjon på måloppnåelse, forutsetter det at de prosedyrene kontorene måles på, faktisk er virksomme, for eksempel at antall gjennomførte dialogmøter er en indikasjon på minsket sykefravær, eller at antall i tiltak er en indikasjon på at man er på vei ut i arbeid (og ikke bare utsatt arbeidslivskontakt). Kunnskapsgrunnetlaget her er ikke entydig, verken for dialogmøter i sykefraværsoppfølging eller for de ulike tiltakene for personer med redusert arbeidsevne (Anvik 2006; Dahl & Lorentzen 2007; Grue 2001; Hardoy et al. 2006; Møller & Sannes 2009; Nordrik 2008; Ose et al. 2009; Reichborn-Kjennerud 2011; Skarpaas 2011).

Vi kunne anta at disse NAV-kontorene, der integreringen skjer gjennom *samløkalisering*, likevel kunne oppnå mer helhetlig bistand enn man oppnådde da det var tre adskilte etater. Imidlertid synes denne spesialiseringen i stor grad å reprodusere de gamle utfordringene knyttet til å håndtere brukere med sammensatte problemer. Fokuset er på rolle- og ansvarsdragninger mellom ulike spesialiserte innsatser, mer enn på brukers behov. Endelig kommer at ved begrensede ressurser kan det være en motsetning mellom det å gjennomføre standardiserte prosedyrer i en stor mengde forløp og det å prioritere brukere med mer ressurskrevende bistandsbehov og legge inn mer innsats overfor disse. Når det gjelder reformmålene, vil vi derfor anta at kontorer som velger å organisere seg etter ytelse, regelverk og prosedyrer, vil oppnå god score for brukere med enkle problemer som lar seg løse med standardiserte arbeidsmåter.

Håndtering av kompleksitet gjennom utvikling av simultankapasitet

Et mindretall av NAV-kontorene vi har fulgt, har valgt å prioritere lokal integrering. På disse kontorene kombineres ulike former for spesialisering (etter ytelse eller brukersituasjon) med tverrfaglighet og matriseorganisering. De søker å håndtere både rutiniserte, skjønnsmessige og utviklingsorienterte oppgaver simultant.

Fra et kontingensteoretisk perspektiv kan vi anta at dette er en organisasjonsdesign som kan skape frustrasjon hos medarbeiderne, gå ut over måloppnåelse, og også ramme brukere med enklere problemer, i hvert fall på kort sikt.

Samtidig vil vi anta at NAV-kontor som har prioritert utvikling – intern integrasjon og nettverk til andre tjenester og arbeidsliv – på noe lengre sikt vil være de kontor som har størst potensial for å skape endrede forløp gjennom trykkesystemet.

La oss spesifisere dette nærmere. NAV-kontor med integrering på medarbeidernivå, der den enkelte medarbeider har kompetanse til å følge den enkelte brukers tett og fleksibelt kunne utløse ressurser og tiltak, vil jobbe bedre for å øke arbeidslivsdeltakelsen for personer med sammensatte problemer. Vi forventer særlig gode utslag i denne retningen i de tilfellene hvor den sosialfaglige, helhetlige tilnærmingen, sammen med god arbeidslivskunnskap, integreres i denne nye NAV-veilederrollen. Dersom denne integreringen – enten på medarbeidernivå eller gjennom tverrfaglige team – spesialiseres mot bestemte brukersituasjoner (for eksempel ungdom), så vil måloppnåelsen bedres ytterligere. Dette bygger på antakelsen om at det vil gjøre NAV-kontorene bedre i stand til å etablere samarbeidsrelasjoner til de øvrige tjenestene som er relevante for de aktuelle brukergruppene, og etablere god kunnskap om utfordringer som er spesifikke for disse brukersituasjonene, og løsningsmetoder som er spesielt egnet for dem.

Forutsetningen for at slike omorganiseringsforsøk skal lykkes, er en ledelse som kombinerer en klar strategi for utviklingen av kontoret med prosesskompetanse og evne til å motstå omgivelsenes press i retning av drift og kortsiktige gevinster.

KONKLUSJON OG FORSKNINGSUTFORDRINGER FRAMOVER

Målet med artikkelen har vært å utvikle antakelser om hvordan NAV-reformen som organisatorisk reform kan antas å virke. Det vil si, om den vil virke, og om variasjonene i hvordan lokalkontor har iverksatt reformen, kan lære oss noe om hvordan NAV-kontor kan designes for å virke optimalt.

I den foregående gjennomgangen har vi beskrevet hvilke oppgaver og organisatoriske designvalg lokalkontorene har stått overfor.

De fleste av kontorene har endt med en design som har videreført arbeidsdelingen fra de tidligere etatene, og hvor den lokale integrasjonen primært har skjedd gjennom samlokalisering. Dette designet har også gjort det lettere for kontorene å leve opp til overordnede resultatkrav. Vi forventer, i overensstemmelse med teorien, at disse kontorene vil score høyt på enklere og mer driftspregede arbeidsoppgaver.

Et mindretall av kontorene har imidlertid forsøkt å etablere nye arbeidsdelinger ut fra en forståelse av at den oppgaven det nye kontoret var tillagt, og som man lokalt måtte løse, krevde en endring i den tradisjonelle oppgavespesialiseringen og en ny måte å organisere arbeidet med rutine-, skjønns- og utviklingsorienterte oppgaver. Dette var en forståelse som sto i et tilsynelatende motsetningsforhold til sentrale produksjonskrav og standardiseringer. Som vi har argumentert for, er det grunn til å anta at de sistnevnte kontorene vil prestere svakere på kortsiktige resultatmål.

Samtidig tilsier både NAV-reformens politiske design og analysen av oppgavens karakter slik vi har definert det i artikkelen, nettopp en ny og mer integrert organisatorisk design som gjør det mulig å reforhandle grensene og inndelingene i den etablerte organisatoriske designen, og hvor både oppgaver og spesialiseringsprinsipper gjennomgås og gis nytt innhold.

Vi synes også vi i praksis ser konturer av en slik organisatorisk design, og i den grad disse kontorene lykkes, antar vi at dette på noe sikt vil føre til bedre oppgaveløsning i forhold til de mer sammensatte målene NAV-reformen skal oppnå.

Implisitt i de kontingensteoretiske tilnærmingene vi har anvendt her, ligger at en optimal tilpasning mellom organisasjonsmodus og oppgaver forutsetter at organisasjoner kan bemannes slik at medarbeidernes kompetanse tilpasses oppgavene. Det har ikke vært situasjonen for NAV. Menneskene som bemanner den nye NAV-forvaltningen, kommer fra de tidligere etatene. NAV-kontorenes kompetanse var altså i utgangspunktet gitt. Variasjoner i

måloppnåelse kan dermed gjenspeile variasjon i kompetanse til å håndtere de utfordrende situasjonsbetingelsene NAV-kontorene er satt i.

Vi kan derfor se for oss at NAVs førstelinje rommer kontor som evner å forene konflikterende situasjonsbetingelser, og der det skjer både utvikling, integrering og effektiv drift, men også kontor som vakler mellom lokal utvikling og overordnede styringskrav, og dermed strever både med integrering og måloppnåelse, har nok med å holde hodet over vannet, og når verken resultatmål eller reformmål.

En sentral forskningsoppgave i tiden framover vil være å undersøke om den organisatoriske variasjonen som har preget iverksettingen, videreføres i NAV-kontorene også i tiden etter de første årenes turbulente omstilling, og om disse eller eventuelle nye former for organisatorisk design på sikt bidrar til måloppnåelse på NAV-reformens målsetting. Videre blir det viktig å utvikle gode indikatorer for våre hypoteser, og dermed i størst mulig grad gjøre dem testbare. Da kan det vise seg at den situasjonsbetingelse som i størst grad påvirker NAV-kontorenes måloppnåelse, er deres kompetanse på leder- og medarbeidernivå, og at både utgangskompetansen og kompetanseutskiftningen formes av trekk ved kommunen NAV-kontoret tilhører. Da vil det ikke være mulig å etablere en rettlinjert sammenheng mellom organisasjonsmodell og måloppnåelse, slik vi har forsøkt her, uten at denne sammenhengen er mediert via NAV-kontorets kompetansesituasjon. Ikke desto mindre er spørsmål om forholdet mellom organisatorisk design, kompetanse og kompetanseutvikling umulig å komme utenom for lokale og overordnede myndigheter, som ikke kan la være å gi sine tjenesteutøvende organisasjoner en formell design, men som også står overfor valget mellom å redusere betydningen av svak kompetanse ved å styre yrkesutøvelsen gjennom prosedyrer – slik Arbeids- og velferdsdirektoratet har gjort – og å utvikle kompetansen til yrkesutøverne – slik helse- og sosialmyndighetene tradisjonelt har gjort (Fossestøl 2005; Fossestøl & Alm Andreassen 2010). En annen sentral forskningsoppgave vil derfor være å undersøke om utfordringene knyttet til organiseringen av NAVs tjenesteyting også peker mot organisatoriske problemstillinger som vil ha relevans for andre velferdsstatlige tjenesteområder. I så fall burde det være mulig å diskutere grunnlaget for mer allmenne betraktninger rundt organisering og måloppnåelse i lys av norske og nordiske erfaringer.

LITTERATUR

- Alm Andreassen, T. 2011. Bredspektret og brukerrettet bistand – endrer NAV-reformen arbeidsformen? I: T. Alm Andreassen & K. Fossestøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 28–54. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Alm Andreassen, T., I. Drange, T. Thune & L. Monkerud. 2007. *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 4/2007. Oslo

- Alm Andreassen, T. & K. Fossetøl. 2009. Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning. Oppdragsstyring eller samstyring?. *Tidsskrift for velferdsforskning* 12:168–179
- Alm Andreassen, T. & K. Fossetøl. 2011a. Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I: T. Alm Andreassen & K. Fossetøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 240–260. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Alm Andreassen, T. & K. Fossetøl, red. 2011b. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Alm Andreassen, T., S. Legard & A. Lie. 2011. *Forvaltningsenheter i NAV. Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsningen. Dokumentasjonsrapport*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-notat 5/2011. Oslo
- Alm Andreassen, T. & K. Reichborn-Kjennerud. 2009. *Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-Notat 2/2009. Oslo
- Alm Andreassen, T. & Ø. Spjelkavik. 2011. Arbeidet mot arbeidsgiverne – integrering av inkluderingspolitikken og arbeidsmarkedspolitikken? I: T. Alm Andreassen & K. Fossetøl, red. *NAV ved en skillevei? Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 85–105. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Anvik, C.H. 2006. *Mellom drøm og virkelighet? Unge funksjonshemmede i overganger mellom utdanning og arbeidsliv*. Nordlandsforskning, NF-rapport 17/2006. Bodø
- Breivik, B. 2010. *Mål- og resultatstyring i praksis. En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Uni Rokkansenteret, Notat 9-2010. Bergen
- Cao, Q., E. Gedajlovic & H. Zhang. 2009. Unpacking Organizational Ambidexterity: Dimensions, Contingencies, and Synergistic Effects. *Organization Science* 20:781–796
- Christensen, T. & P. Lægreid, red. 2007. *Transcending New Public Management. The transformation of public sector reforms*. Ashgate. Aldershot
- Christensen, T., P. Lægreid, P.G. Roness & K.A. Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. Universitetsforlaget. Oslo
- Dahl, E. & T. Lorentzen. 2007. Arbeidsrettede tiltak for sosialhjelpsmottakere: seleksjon, effekter og politiske implikasjoner. *Søkelys på arbeidslivet* 24:149–158
- Donaldson, L. 2001. *The Contingency Theory of Organizations*. Sage. Thousand Oaks
- Drazin, R. & A.H. Van de Ven. 1985. Alternative Forms of Fit in Contingency Theory. *Administrative Science Quarterly* 30:514–539
- Egeberg, M. 2003. How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective. I: B.G. Peters & J. Pierre, red. *Handbook of Public Administration*, s. 116–126. Sage. London
- Fevang, E., K. Røed, L. Westlie & T. Zhang. 2004. *Veier inn i, rundt i, og ut av det norske trygde- og sosialhjelpssystemet*. Frischsenteret, Notat 6/2004. Oslo
- Fimreite, A.L. 2008. *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV*. Rokkansenteret, Notat 14-2008. Bergen
- Fimreite, A.L. & K. Hagen. 2009. Partnerskapet mellom stat og kommune: Velferdspolitikens territorielle dimensjon revisited? *Tidsskrift for Velferdsforskning* 12:155–167
- Fimreite, A.L. & P. Lægreid. 2009. Reorganizing the welfare state administration. *Public Management Review* 11:281–297
- Fossetøl, K., red. 1999. *Mellom individ og marked: attføringsvirksomhet i velferdsstaten*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFIs skriftserie nr. 6. Oslo
- Fossetøl, K. 2005. Regler og skjønn i norsk forvaltnings- og velferdsforskning: en kritisk analyse med særlig fokus på velferdsstatens rettighetsorientering. Norsk institutt for by- og regionforskning, Notat 2005:106. Oslo
- Fossetøl, K. 2009. Valgfrihet, styring eller dialog. Om samstyring av velferdsstatlig tjenesteyting. *Sosiologi i dag* 39:37–62

- Fossestøl, K. & T. Alm Andreassen. 2010. *Rehabilitering med arbeid som mål – et organisatorisk perspektiv. Refleksjoner om kunnskapsbehov og styringsutfordringer*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-notat 12/2010. Oslo
- Grue, L. 2001. *Motstand og mestring: om funksjonshemming og livsvilkår*. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA-rapport. Oslo
- Hardoy, I., K. Røed & T. Zhang. 2006. *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak. En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Frischsenteret, rapport 4/2006. Oslo
- Hill, M. & P. Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage. London
- Klemsdal, L. 2008. *Integreringsprosessen på det lokale NAV-kontoret. Tidlig fase av iverksettelsen av NAV-reformen*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-notat 15/2008. Oslo
- Klemsdal, L. 2009. Utviklingsprosessen på de lokale NAV-kontorene: Veien fra reform til ny praksis. *Tidsskrift for Velferdsforskning* 12:180–191
- Klemsdal, L. 2011. Navet i reformprosessen: Den lokale NAV-lederen som utviklingsleder. I: T. Alm Andreassen & K. Fossestøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 190–208. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Levinthal, D. & J.G. March. 1993. Myopia of learning. *Strategic Management Journal* 14:95–112
- March, J. & J.P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. Free Press. New York
- March, J.G. 1990. Exploration and exploitation in organizational learning. *Organization Science* 2:71–87
- Møller, G. 2006. *Evaluering av samordningsforsøkene mellom Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten*. Telemarksforskning, Rapport 231. Bø
- Møller, G. 2007. *Evaluering av Samordningsforsøket. Effekt- og strømninganalyse*. Telemarksforskning-Bø/Høgskolen i Telemark, Rapport 239. Bø
- Møller, G. & J. Sannes. 2009. *Evaluering av arbeidsmarkedstiltak i skjermede virksomheter*. Telemarksforskning, TF-rapport 253. Bø
- Nordrik, B. 2008. *Curriculum Vitae: Ung og Ufør. Om unge uføres erfarte avgang fra arbeidslivet og deres fremtidsvurderinger*. De facto. Oslo
- Norvoll, R. & K. Fossestøl. 2010. *Funksjonshemmede og arbeid – en kunnskapsstatus*. Arbeidsforskningsinstituttet, notat 13/2010. Oslo
- Oliver, C. 1992. The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies* 13:563–588
- Ose, S.O., A.M. Bjerkan, I. Pettersen, K.-G. Hem, A. Johnsen, J. Lippestad, B. Paulsen, T.O. Mo & P.Ø. Saksvik. 2009. *Evaluering av IA-avtalen (2001–2009)*. Sintef Teknologi og samfunn, rapport. Trondheim
- Pedersen, J.T. 1992. *Vanntette skott eller åpne dører. Enhetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Universitetsforlaget. Oslo
- Raisch, S. & J. Birkinshaw. 2008. Organizational Ambidexterity: Antecedents, Outcomes, and Moderators. *Journal of Management* 34:375–409
- Reichborn-Kjennerud, K. 2011. Unge sosialhjelpsmottakere – utenfor og umotiverte? I: T. Alm Andreassen & K. Fossestøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 106–126. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Schafft, A. 2008. *Psykiske lidelser og arbeidsintegrering i Skandinavia – en kunnskapsstatus*. Arbeidsforskningsinstituttet, rapport. Oslo
- Schafft, A. & Ø. Spjelkavik. 2006. *På vei til jobb? Evaluering av arbeidsmarkedssatsingen for sosialhjelpsmottakere*. Arbeidsforskningsinstituttet, AFI-rapport 2006:7. Oslo
- Skarpaas, I. 2011. Funksjonshemmede – usynlige i NAV? I: T. Alm Andreassen & K. Fossestøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*, s. 55–84. Gyldendal Akademisk. Oslo

- Smith, G. & D. May. 1980. The artificial debate between rationalist and incrementalist models of decision making. *Policy and Politics* 8:147–161
- Spjelkavik, Ø., K. Frøyland & T. Skardhamar. 2003. *Yrkeshemmede i det ordinære arbeidslivet – inkludering gjennom Arbeid med bistand*. Arbeidsforskningsinstituttet, rapport 3/2003. Oslo
- Weick, K.E. 2001. Organizational redesign as improvisation. I: K.E. Weick, red. *Making Sense of the Organization*, s. 57–91. Blackwell. Malden

SAMMENDRAG

NAV-reformens integrering av trygdeetat, arbeidsmarkedsetat og sosialtjeneste til et nytt NAV-kontor er bygget på en antakelse om at formell organisering gjør en forskjell for virksomheters måloppnåelse. Dette dreier seg både om den overordnede politisk-administrative designen av den nye NAV-etaten, og om hvordan ledelsen i det operative leddet i NAV – NAV-kontoret – designer sitt kontor, i lys av oppgavene kontoret skal løse, overordnede føringer og lokale omgivelser. NAV-reformen ga lokalkontorene en relativ autonomi i forhold til overordnet styring slik at kontoret kunne tilpasses lokale forhold, men overordnet nivå har også gitt føringer som har hatt konsekvenser for lokalkontorenes valg. I denne artikkelen tar vi fram organisatoriske valg og variasjon i det utvalget av lokale NAV-kontor som vi har fulgt over en toårsperiode gjennom evalueringen av NAV-reformen, og utleder antakelser om hvordan organisatorisk design kan påvirke oppgaveløsingen og evnen til å nå NAV-reformens mål. Vi bruker kontingensteori som analytisk utgangspunkt for drøftelsen.

ABSTRACT

The merger of the Norwegian Employment Service, the National Insurance Service and municipal Social Welfare Services through the NAV-reform is built on a presupposition that organizing makes a difference on the performance of public services. The local NAV-offices are endowed with certain autonomy to make choices about organizational design. Based on a longitudinal qualitative study of 18 different local NAV-offices during their first two years of operation, we explore the impact of different organizational designs. We use a contingency theoretical approach that emphasize the importance of consistency between organizational design and the degree of complexity of the tasks of the organisation, to develop suppositions about how different forms of organizational design affect the performance of the local NAV-offices, and their ability to achieve the political goals of the reform. The suppositions represent a basis for developing testable hypotheses about the effect of organizing, to be tested in the effect-evaluation of the NAV-evaluation. Many local NAV-offices have chosen a design that reduces complexity through standardization, simplification and continuation of previous specialization. We suppose these offices will achieve an efficient

administration and score high on simpler targets and output demands. A few local offices have developed an organizational design more in line with the theory of organizational ambidexterity arguing that it is both necessary and possible for organizations to handle both exploitation and exploration. We presume that these offices in the short run will score low on efficiency and output demands, but in the longer run might be more able to address the complex problem of integrating marginalized people in the labour market, given they are sufficiently competent.

OM FORFATTERNE

Tone Alm Andreassen er seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet og dr.polit. fra Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo. Hennes forskningsfelt er styring, organisering og brukermedvirkning i helse- og velferdstjenester. Alm Andreassen leder modul 3 i evalueringen av NAV-reformen som studerer den lokale iverksettingen av reformen.

E-post: tone.alm.andreassen@afi.no

Knut Fossetøl er seniorforsker ved Arbeidsforskningsinstituttet og mag.art. fra Institutt for sosiologi ved Universitetet i Oslo. Hans forskningsinteresser dreier seg om politikk, styring, kunnskap, organisering og praksis knyttet til helhetlig tjenesteyting i velferdsfeltet. Fossetøl deltar i NAV-evalueringens modul 3.

E-post: knut.fossetoel@afi.no

Lars Klemsdal er forskningsleder for området Velferdsorganisering ved Arbeidsforskningsinstituttet. Han har doktorgrad (ph.d.) fra NTNU i organisasjon og ledelse. Hans faglige interessefelt er ledelse og organisering av endrings- og utviklingsprosesser i offentlig sektor. Klemsdal deltar i NAV-evalueringens modul 3.

E-post: lars.klemsdal@afi.no

Postadresse for alle:

Arbeidsforskningsinstituttet AS
Postboks 6954 St. Olavs plass
0130 Oslo



Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring

A new professional role in a changing organization

INGRID HELGØY, NANNA KILDAL OG EVEN NILSSEN

Nøkkelord: yrkesrolle, generalistmodell, kompetanse, arbeidsretting, effektivitet, skreddersøm

Keywords: professional role, generalist model, competence, work orientation, effectiveness, tailoring

INNLEDNING

Omorganiseringen av den norske arbeids- og velferdsforvaltningen med etablering av lokale NAV-kontor som dekker alle norske kommuner, ble gjennomført i perioden 2006–2010. Den såkalte NAV-reformen er den mest omfattende forvaltningsreformen som er gjennomført i Norge i nyere tid (Christensen & Læg Reid 2010). Det betyr at reformens historie og rasjonale er kompleks, noe som også gjenspeiles i de organisatoriske målene og strukturene som kommer til uttrykk i NAV-systemet som helhet.

NAV-reformen er en administrativ reform i betydningen «bevisste forandringer av organisasjoners former, strukturer, arbeidsmåter eller ideologier i den hensikt å forbedre deres handlinger og resultat» (Brunsson & Olsen 1990:11). Den representerer dermed i seg selv et bestemt perspektiv på organisasjoner, som innebærer at administrative forandringer er et resultat av rasjonelle valg, og at organisasjoners strukturer, prosesser og ideologier kan utformes og endres for at organisasjoner skal kunne fungere mest mulig målrettet og effektivt (ibid.:12). Dette kommer til uttrykk i NAV-reformens tre eksplisitte målsettinger om arbeidsretting, brukerr retting og effektivitet (St.prp. nr. 46 (2004–2005)).

Arbeidsretting kan sies å være det mest grunnleggende substansielle politiske målet med reformen (Nilssen & Kildal 2009). Det representerer en

videreføring av arbeidslinjen i norsk velferdspolitikkk gjennom en sterkere kobling mellom arbeidsmarkedspolitikk og sosialpolitikk. Målet er å få flere over fra «passive» velferdsytelser til deltakelse i arbeidslivet (Ervik, Kildal & Nilssen 2009). *Brukerretting* innebærer både et mål om å gi brukerne større innflytelse over utformingen av tjenesteytingen (individuelt og kollektivt) og at de tiltak som iverksettes lokalt, skal være mer tilpasset den enkelte brukers behov (individualisering/skreddersøm). Målet om mer *effektivitet* er knyttet til ideer om stordriftsfordeler og at en sterkere koordinering av tjenestene hindrer overlappende aktiviteter mellom ulike etater. De strukturelle grepene som er tatt for å oppnå disse målene, omfatter hele velferdsorganisasjonen fra topp til bunn (Christensen & Læg Reid 2010).

Denne artikkelen retter søkelyset mot yrkesroller på det lokale nivået, noe som innebærer at studiet av integreringen av trygd, Aetat og deler av sosialtjenesten vil være helt sentralt. For det første ble de to gamle statlige etatene, trygd og Aetat, slått sammen til en felles statlig etat, og for det andre ble deler av den kommunale sosialtjenesten (minimum økonomisk sosialhjelp/rådgivning) integrert i den nye statlige etaten gjennom etablering av lokale NAV-kontor. Denne integreringen er basert på et partnerskap (kontrakt/avtale) mellom kommune og stat (Fimreite & Hagen 2009), noe som innebærer at NAV-kontorene både har kommunalt og statlig ansatte medarbeidere.

For å oppnå målene om mer arbeidsretting, brukerretting og effektivitet i velferdsforvaltningen har man med andre ord opphevet de gamle skillene mellom ulike etater og etablert et felles kontor for de aktuelle tjenestene («én dør»). Etableringen av en ny yrkesrolle som går på tvers av etatsskillene, vil dermed være en hovedutfordring for å oppnå NAV-reformens uttrykte mål. Hvordan realiseringen av nye yrkesroller forløper, vil således være en viktig indikator på hvorvidt integrasjonen i NAV har vært vellykket eller ikke. Yrkesroller definerer vi her som «systematiske og stabile handlingsorienteringer i utøvelsen av en yrkesbasert praksis, med særlig henblikk på ansatt–klient relasjonen» (Helgøy, Kildal & Nilssen 2010:8). Yrkesroller omfattes både av organiseringen av arbeidsoppgaver og måten disse oppgavene utføres på. Som vi skal se, relaterer det første seg til et skille mellom integrering og spesialisering, mens det andre knytter an til et skille mellom saksbehandling og veiledning.

Hovedproblemstillingen i denne artikkelen er om, og eventuelt hvordan, en ny yrkesrolle utvikles på tvers av gamle etatsskiller på det lokale NAV-kontoret på et gitt tidspunkt i reformprosessen. Vår undersøkelse er gjennomført i slutten av 2008 og første del av 2009. Det er dermed snakk om etablering av en ny yrkesrolle i en organisasjon i endring. Vi er særlig opptatt av hvilke organisatoriske og institusjonelle spenninger som måtte oppstå i denne prosessen. Som nevnt bygger reformen på rasjonelle forutsetninger

om å skape en organisasjon for bedre måloppnåelse. Slike forutsetninger kan imidlertid ikke tas for gitt. For det første kan det tenkes at reformens kompleksitet når det gjelder mål og organisering, i seg selv kan skape spenninger i utviklingen av en ny felles yrkesrolle. For det andre kan allerede etablerte yrkesroller være vanskelig å fjerne. Et sentralt utgangspunkt for våre analyser er en antagelse om at de institusjonaliserte normene og reglene som lå i de gamle etatenes særegne yrkesroller, også vil komme til uttrykk som spenninger i forsøket på å etablere en felles yrkesrolle på de lokale NAV-kontorene.

DATAGRUNNLAGET

Datagrunnlaget for artikkelen er basert på en studie av fire NAV-kontor i tilsvarende antall kommuner i Norge. Casene er valgt ut fra noen få enkle kriterier. For det første representerer kommunene ulike størrelser – fra en storby til en landkommune med ca. 4500 innbyggere. Dette betyr at også kontorene varierer i størrelse. For det andre er det en stor grad av geografisk avstand mellom kommunene (Østlandet, Sørlandet, Vestlandet og Nord-Norge), og for det tredje er det forskjeller mellom kontorene når det gjelder ledelsesstruktur (tre har en leder, mens ett har en to-ledermodell). Ettersom antall case er svært avgrenset, er begrunnelsen for denne variasjonsbredden mer å unngå for store likheter mellom casene enn å kunne gjennomføre systematiske analyser av likheter og forskjeller med utgangspunkt i disse utvalgs-kriteriene. Til sammen har vi gjennomført 37 intervjuer med ledere og ansatte på kontorene.

Kontorene hadde vært i virksomhet som NAV-kontor mellom ett og to år, og intervjuingen ble gjennomført i slutten av 2008 og første del av 2009. Vi har i valg av respondenter lagt vekt på både å få et utvalg personer med erfaring fra de tre etatene og i tillegg noen som har kommet inn utenfra etter etableringen av NAV-kontoret. 10 hadde sin bakgrunn fra trygdeetaten, 11 fra sosialetaten, 7 fra Aetat og 9 hadde ikke bakgrunn i noen av etatene. Av de intervjuede var det 8 menn og 29 kvinner. 7 var ledere på ulike nivå.

Det er klart at en studie av fire kontorer gir en meget begrenset mulighet for å foreta statistiske generaliseringer. Det kan imidlertid foretas analytiske generaliseringer, for eksempel gjennom å løfte frem noen sentrale problemområder fra casestudiene eller å foreta begrunnede vurderinger av i hvilken grad funnene fra vår undersøkelse kan brukes som veiviser for hva som kan komme til å skje i lignende situasjoner (Kvale 1996; Yin 1989). I hovedsak presenterer og diskuterer artikkelen noen spenninger og problemer som vi mener det er viktig å være oppmerksom på, og som det er et visst grunnlag for å hevde har en generell interesse utover det enkelte case.

YRKESROLLENE I DE GAMLE ETATENE

NAV-reformens mål er å integrere tre etater med ulike yrkesroller. For å få frem noen grunnleggende særegenheter ved disse rollene vil vi gi en idealtypisk fremstilling av disse. En idealtipe er ikke et ideal, men et forsøk på å gripe noe særegent eller essensielt i et bestemt fenomen som går utover en beskrivelse av rent empirisk karakter (jf. Weber 1994; Christensen & Nilssen 2006:80). I konstruksjonen av idealtypene rettes oppmerksomheten i stor grad mot yrkesrollenes strukturelle fundament. Med dette tenker vi primært på overordnede mål, sentrale former for koordinering av handling, den enkeltes yrkesidentitet og det kunnskapsmessige fundamentet for de vurderingene som gjøres i yrkesutøvelsen. Utformingen av en ny yrkesrolle vil i stor grad også påvirkes av situasjonen og interaksjonen på det lokale NAV-kontoret¹.

	Trygdeetat	Sosialetat	Aetat
Mål	Sosiale rettigheter	Løse sosiale problemer	Hjelp folk i arbeid
Koordinering	Regler/hierarki	Profesjonskunnskap	Resultatoppnåelse
Yrkesidentitet	Etat	Yrkesgruppe	Etat
Vurdering	Regelorientert	Behovsorientert	Resultatorientert
Yrkesolle	Saksbehandler	Hjelper	Rettleder

Figur 1. Hovedtrekk ved de tre idealmodellene

Trygdeetatens saksbehandlerrolle var orientert mot vurderinger av borgernes sosiale rettigheter innenfor et system hvor byråkratisk koordinering/styring er sentralt. Trygdesystemet kan generelt betraktes som et regelbasert, hierarkisk fordelingsystem som typisk ligger nærmest den klassiske weberianske byråkratiske idealmodellen. For å skape så stor grad av presisjon som mulig i fordelingen av tjenester/ytelser var praksis basert på et svært komplisert normsystem bestående av lovverk, forskrifter og interne fortolkninger (rundskriv), saksbehandlingsprosedyrer osv. (Nilssen 1999:288). Formell likebehandling og rettssikkerhet utgjorde sentrale verdier, og den juridiske subsumsjonslogikken ble et viktig ideal i den enkelte funksjonærs yrkesutøvelse. Trygdefunksjonærene hadde i hovedsak sin kompetanse fra sin etatspraksis, dvs. gjennom intern opplæring (egen erfaring, skulder ved skulder, intern dialog) (Nilssen 1999).

Sosialetatens hjelperrolle var orientert mot å løse/avhjelpe sosiale problemer (behov) basert på egen mål-middel-orientert profesjonskompetanse. Sosialtjenesten kan som organisasjon idealtypisk karakteriseres som

en profesjonell kunnskapsorganisasjon (Helgøy & Ravneberg 2003). Dette innebærer at fundamentet for arbeidet i organisasjonen ikke var orientert mot (retts)regler, men mot profesjonell kompetanse forankret i en bestemt utdanning. Sosialarbeidernes utdanning er (fortsatt) basert på en rekke forskjellige kunnskapsområder, hvorav sosialt arbeid og egen yrkesetikk utgjør fundamentet for den faglige distinksjonen i forhold til andre yrkesgrupper (Kokkin 1998). Koordineringen av praksis i sosialtjenesten hvilte i større grad på en standardisering av kunnskap og kompetanse enn på regler og hierarki. Sosialtjenestens skjønnspreg lå også i at virksomheten var nært knyttet til det kommunale selvstyret (Terum 1996). Yrkesidentiteten var i hovedsak knyttet til egen yrkesgruppe.

Aetats rettlederrolle var først og fremst innrettet mot arbeidsorienterte mål. Koordinering/styring av praksis var basert på de resultater som oppnås i forhold til slike mål. På den ene siden dreide det seg om ren arbeidsformidling, dvs. «matching» mellom arbeidssøkere og arbeidsgivere. På den andre siden var det snakk om mer omfattende oppgaver knyttet til opplæring og oppfølging av ulike personer med henblikk på arbeidsmarkedet, for eksempel i form av yrkesmessig attføring og kurs. Praksis utøvdes med utgangspunkt i etatsintern mål–middel-kompetanse, noe som medførte at yrkesidentiteten primært var knyttet til etaten. Aetat er den av de tre etatene som i sterkeste grad var knyttet til arbeidslinjen i sosialpolitikken. Organisasjonen var i stor grad preget av målstyring, dvs. at de ansattes handlinger ikke skulle kontrolleres direkte av overordnede (hierarki) eller styres av regler. Styringen var i langt større grad resultatorientert, dvs. knyttet til oppnåelsen av de resultatene som var uttrykt i tallfestede mål for etaten (Borge, Homme & Lorentzen 1995:26). I Aetat var det, i motsetning til i sosialetaten, ingen kopling mellom et bestemt kunnskapsfelt med egen profesjonsutdanning og praksisfeltet. Her rekruttertes mange forskjellige utdannings-/yrkesgrupper, også personer med universitets- eller høyskoleutdanning, men den praktiske opplæringen foregikk primært internt i etaten.

DET OVERORDNEDE MÅLET FOR EN NY YRKESROLLE I NAV

I forbindelse med NAV-reformen utformet NAV-interim en rekke prinsipper for den nye etatens praktiske arbeid. I integreringen av tre ulike organisasjoner med forskjellige yrkesroller og arbeidsmetoder ble det viktig å utforme et grunnlag for en felles orientering av praksis. Det ble spesielt understreket at de ansatte måtte bevege seg bort fra en tradisjonell saksbehandlerrolle og over mot det som ble kalt en veilederrolle (NAV-interim 2006). Den byråkratiske saksbehandlerrollen ble i stor grad sett på som uforenlig med NAV-reformens mål, arbeidsretting og brukerretting, som forutsetter en langt sterkere vektlegging av individualisering og skreddersøm i tjenesteytingen.

Mens saksbehandlerrollen ble ansett for å innebære en hierarkisk relasjon mellom tjenesteyter og mottaker, skulle den nye rollebeskrivelsen understøtte en utvikling mot et likeverdig møte mellom bruker og ansatt, der brukeren skulle oppleve «å møte tilstrekkelig og relevant kompetanse, helhetlig tilnærming og rask avklaring, individuell oppfølging etter behov og tydelig arbeidsfokus» (ibid.:4). Rutinene skulle forenkles, og deler av arbeidsprosessen skulle flyttes ut fra NAV-kontoret (til det som etter hvert ble spesialenheter/forvaltningsenheter). På den måten ville det bli mulig gradvis å dreie rollen for mange medarbeidere fra hovedsakelig å være saksbehandler til å bli veileder for brukere som har behov for støtte i forhold til et definert mål. Det var viktig å møte brukeren på individuell basis; en av kjerneoppgavene i NAV-kontorene ville være behovsavklaring og individuell oppfølging av enkeltbrukere med fokus på mestring og selvstendighet. Det ble ansett som viktig at hver bruker får etablert en egen kontaktperson. Rollen som kontaktperson ville innebære koordinering av tjenester og oppgaver internt i NAV – og å bistå brukeren i å få tilgang til tjenester utenfor kontoret når det var hensiktsmessig.

Den viktigste arbeidsoppgaven til de ansatte i NAV-kontoret skulle være å følge opp brukere både på kort og lang sikt. Det ble utviklet en strategi for oppfølging av brukerne, hvor målsettingen blant annet var å etablere en mest mulig lik prosess for oppfølging av brukere uavhengig av tjeneste, ytelse, bosted etc. Gjennom å standardisere oppfølgingsprosessen søkte man å kombinere hensynet til likebehandling på den ene siden og målet om individuell oppfølging (skreddersøm) på den andre.

De grunnleggende hensynene i utformingen av nye roller og arbeidsmetoder i NAV er forankret i målet om arbeidsretting. Det betyr at arbeidsmarkedskompetansen får en meget sentral stilling. På den ene siden anses det som svært viktig å kople medisinsk og trygdefaglig kompetanse med arbeidsmarkedskompetanse, særlig når det gjelder oppfølging langs helse–arbeid-aksen fra sykemelding til yrkesrettet attføring/uføretrygd. På den andre siden legges det vekt på å kople sosialfaglig kompetanse med arbeidsmarkedskompetanse i oppfølgingen av en rekke grupper med lengre avstand til arbeid, eksempelvis langtidsledige, sosialhjelpsmottakere, ungdom, innvandrere m.m. (NAV-interim 2006:45). Grunnlaget for etableringen av en ny yrkesrolle i NAV kjennetegnes av:

1. At veilederfunksjonen overfor brukerne fremheves på bekostning av en byråkratisk saksbehandlerfunksjon. I veilederrollen forutsettes det at innholdet i tjenesteytingen i hovedsak baseres på brukernes individuelle behov slik disse defineres ut ifra et samspill med brukerne selv.
2. Det grunnleggende prinsippet for praksis er arbeidsretting, dvs. at de individuelle behovene primært skal relateres til mulighetene for å få bru-

keren ut i arbeid eller sekundært i annen aktivitet. Brukermedvirkning kan betraktes som et underordnet instrumentelt prinsipp idet det først og fremst skal bidra til å oppnå arbeids-/aktivitetsformålet. Aktivitetskrav fremheves også som et aktuelt tiltak for å oppnå dette formålet.

3. Individualisering og skreddersøm impliserer økt lokal skjønnsutøving. Felles arbeidsprosesser, metoder og kompetanse erstatter tendensielt en regelorientert praksis og skal sikre likebehandling med utgangspunkt i resultatlikhet.

Hvis vi ser idealet om en ny veilederrolle i NAV i forhold til de gamle yrkesrollene, er det klart at den nye rollen befinner seg fjernest fra yrkesrollen i den gamle trygdeetaten. Veilederrollen skulle nettopp være en erstatning for den ytelses- og rettighetsorienterte saksbehandlerrollen. Det nye idealet bryter i langt mindre grad med tradisjonene i de to andre etatene. Individuell og skjønnsbasert veiledning er en viktig kjerne både i den behovsorienterte hjelperollen i sosialtjenesten og i den mer resultatorienterte rettlederrollen i Aetat. Men den nye veilederrollens eksplisitte «arbeidsfokus» viser at det nye idealet ligger nærmest yrkesrollen i den gamle aetaten.

ORGANISATORISK INTEGRERING PÅ DET LOKALE NAV-KONTORET

Ulike prinsipper kan legges til grunn for arbeidsdelingen mellom og innenfor organisasjoner. De fleste organisasjoner har innslag av spesialisering og samordning, to beslektede prinsipper som har betydning for oppgavefordeling og dermed for yrkesrollen; økt grad av spesialisering vil føre til større behov for samordning (Mintzberg 1979). Prinsipper for spesialisering og samordning gjør seg gjeldende både vertikalt, mellom organisasjonenes under- og overordnede enheter, og horisontalt mellom organisasjonens ulike enheter og andre enheter som organisasjonen har forbindelser til. NAV-reformen innebar en ny form for vertikal spesialisering ved at oppgave- og ansvarsfordelingen mellom det lokale NAV-kontoret og forvaltningsenhetene ble endret. Samtidig oppstod det et behov for å samordne funksjonene ved de to enhetene. I mange av de lokale NAV-kontorene ble også spesialiserings- og samordningsprinsipper innført.

Den horisontale spesialiseringen består i hovedsak av fire prinsipper (Gulick 1987; Christensen et al. 2009). *Formål/sectorprinsippet* angir at oppgavene fordeles etter hvilket formål det har, for eksempel samfunnsoppgaver som utdanning, helse eller forsvar. *Prosessprinsippet* innebærer at sakene fordeles etter fremgangsmåte eller type prosess som anvendes for å oppnå et formål, som planlegging, budsjettsaker, personalsaker eller juridiske saker. *Klientprinsippet* betyr at alle saker som angår en bestemt gruppe i befolkningen, samles i en organisasjonsenhet. Til slutt kan organisasjonsstruktu-

ren speile en territoriell oppdeling av samfunnet etter *geografiprinsippet*. På samfunnsnivå avspeiles det i styringsnivåene, det nasjonale, det regionale, det lokale. På lokalt nivå kan det være oppdelt i bydelsadministrasjoner som hver for seg tar seg av ulike oppgaver som for eksempel skole og eldreomsorg. NAV-kontoret er et eksempel på horisontal spesialisering, og på lokal ivaretagelse av velferdstjenester; kommunene bestemmer selv i noen grad hvilke kommunale ytelser som skal inngå. Samtidig illustrerer etableringen av lokale NAV-kontor en form for organisatorisk integrering gjennom samordning av ulike arbeidsoppgaver.

En hovedutfordring ved integreringen av tre etater i NAV var å etablere en ny arbeidsdeling mellom de ansatte med ulik etatsbakgrunn. Etableringen av lokale NAV-kontor startet dermed en prosess for å avklare hvilken form for kompetanse som var relevant for å nå de nye målsettingene, og hvilke prinsipper som skulle ligge til grunn for arbeidsdelingen ved de lokale NAV-kontorene (Andreassen & Fossetøl 2011). Gjennom sammenslåingen ble både samarbeidslinjene horisontalt og styringslinjene vertikalt endret, og mange ansatte ble helt eller delvis fratatt sine opprinnelige arbeidsoppgaver og tildelt nye. For noen innebar dette at de fikk utvidet sitt spekter av oppgaver, mens andre fikk mer spesialiserte oppgaver enn tidligere.

Slike endringer av prinsippene for arbeidsdelingsmønstre kan ut fra Freidsons terminologi (1994) forstås som en organisatorisk dreining fra «yrkesprinsippet» til det «administrative prinsippet». Organisasjoner som er dominert av profesjonsgrupper, tenderer til å overlate kontroll over arbeidsoppgavene til profesjonen selv ut fra «yrkesprinsippet». I motsetning står det «administrative prinsippet» hvor autoriteten er forbundet med byråkratiske regler og rutiner på bekostning av profesjonell autonomi. Yrkesprinsippet og det administrative prinsippet kan i noen tilfelle være sammenfallende og i tråd med profesjoners egeninteresse, mens de i andre tilfelle kan være inkompatible (Wallace 1995). Mens sosialarbeideres interesser sammenfaller med yrkesprinsippet og profesjonelt skjønn, vil trygdefunksjonærers egeninteresser være mer sammenfallende med det administrative prinsippets vektlegging av regler og rutiner.

Som prinsipp for organiseringen av arbeidsoppgaver på NAV-kontorene ble det som betegnes som generalistmodellen, i utgangspunktet regnet som idealet i NAV-reformen.² De tre spesialiseringsprinsippene – formåls-, prosess- og klientprinsippet – gjenspeiles her. Generalistmodellen forutsetter et bestemt formålsprinsipp: å oppfylle formålet om å tilbakeføre brukerne fra passive ytelser til arbeid. Prosessprinsippet i generalistmodellen tydeliggjøres gjennom veiledning som koordinerende arbeidsmetode, og klientprinsippet som spesialiseringsprinsipp gjøres gjeldende ved at brukerne i NAV omdefineres til samlebetegnelsen «arbeidssøkere». En generalistmodell er kjenne- tegnet ved at de ansatte i størst mulig grad dekker det totale tjenestespek- te-

ret i NAV, og at de samarbeider i tverrfaglige team. Modellen innebærer at de ansatte forbereder saker med hensyn til økonomiske ytelser, og i tillegg har ansvar for det aktive tiltaksarbeidet for å få brukerne ut i arbeidslivet. Generalistmodellen er basert på en helhetlig tilnærming til brukeren ved å ha fokus på brukerens samlede bistandsbehov (St.prp. nr. 46 (2004–2005):24). Generalistmodellen må dermed ses i sammenheng med NAVs målsettinger om å etablere én dør for brukeren, og om å se brukerens hjelpebehov i sammenheng. Det organiseringsprinsippet den er basert på, fordrer en tilpasning mellom integrering og spesialisering, en tilpasning som ivaretas på ulike måter ved de lokale NAV-kontorene. Et funn fra den foreliggende evalueringen av reformen er at noen kontor tolker integreringsidealet som samhandling mellom ansatte, mens de beholder sin spesialistkompetanse, mens andre kontor tolker samordning som faktisk oppgaveomfordeling og kompetansedeling på tvers av de gamle etatene. Disse to ulike samordningsformene får ulike konsekvenser for yrkesrollen, der den siste formen i størst grad bidrar til å utvide medarbeidernes egne arbeidsområder i tråd med en rendyrket generalistmodell. I reformens første fase var det generelle mønsteret at to av tre medarbeidere oppga at de hadde fått nye arbeidsoppgaver etter NAV-reformen (Alm Andreassen & Reichborn-Kjennerud 2009).

Som vi har sett, skal veilederoppgaven være et sentralt fundament i den nye yrkesrollen i NAV. Det får betydning for arbeidsdelingen ved kontorene ved at ansatte i større grad enn tidligere får en felles tilnærming til brukeren. Dermed berøres også spesialiseringsprinsippene i organisasjonen. Veiledning kan knyttes til formålsprinsippet ved at det skal bidra til at brukerne kommer i arbeid. Vi kan også se på veilederrollen ut fra hvilken type prosess den legger opp til, eller ut fra hvilken type metodikk som anvendes for å oppnå målet om å få brukerne i arbeid. Ved innføring av veiledning som fundament for yrkesutøvingen gjør prosessprinsippet som spesialiseringsprinsipp seg gjeldende i organiseringen ved NAV-kontoret. Videre ser vi innslag av klientprinsippet i spesialiseringen i NAV-kontoret, men i mindre grad enn i de tidligere etatene. Mens klientene før var sortert i avgrensede brukergrupper i forhold til de enkelte ytelsene eller tjenestene etatene forvaltet, får dette i dag størst gyldighet på nivået over, ved spesialenhetene. Ved det lokale NAV-kontoret blir brukerne mer eller mindre definert som en gruppe med felles behov for aktivitet, og som skal føres over fra offentlige ytelser til arbeid.

Hovedinntrykket fra våre fire undersøktekontorer er at generalistmodellen som ideal for samhandling med brukerne i stor grad støttes av de ansatte, som uttrykker sterk lojalitet til prinsippet om én dør og én saksbehandler for brukeren. Men samtidig målbæres flere negative konsekvenser av generalistmodellen, bl.a. at den står i motsetning til andre sentrale prinsipper som også må ivaretas ved kontoret. I det følgende skal vi se nærmere på

de viktigste spenningene som fremkommer i vårt empiriske materiale som følge av innføringen av generalistmodellen som organiseringsprinsipp og veilederrollen som handlingsprinsipp.

SPENNINGER MELLOM MÅLSETTINGER – HELHETLIG BRUKERTILNÆRMING VERSUS EFFEKTIVITET

Koplingen mellom veilederrollen og samordning av kompetansen ut fra generalistmodellen setter til side den etatsvise klientdifferensieringen og spesialistkompetansen i forhold til de gamle etatenes lov- og regelverk. Ideene bak er å etablere en ny yrkesrolle som fremmer NAVs målsettinger om helhetlig brukerbehandling og arbeidsretting i tjenesteytingen. Dette reiser en rekke utfordringer for organisasjonen NAV, ikke minst når det gjelder å forene disse målsettingene med et annet viktig krav som stilles til NAV, nemlig å sikre effektivitet gjennom produktivitetskravet.

Generalistmodellen forutsetter at ansatte skal tilegne seg mest mulig kunnskap om NAVs samlede lover og regelverk. I tillegg er det et krav om at man behersker de ulike datasystemene som er blitt hengende igjen fra de tidligere etatene. På undersøkelsestidspunktet var det snakk om å lære seg å anvende opptil ti forskjellige datasystemer.

Selv om de ansatte forstod og støttet idealet om generalistmodellen ut fra den helhetlige tilnærmingen til brukeren, kunne de likevel erfare at modellen var lite effektiv. I den første etableringsfasen av NAV-kontoret ble særlig to årsaker til dette trukket frem: For det første bygget modellen på urealistiske forventninger om kompetanseoverføring blant de ansatte, og for det andre representerte det store mangfoldet av datasystemer, og den manglende samkjøringen av disse, et stort problem. De ansatte opplevde ikke at det styrket effektiviteten at alle skulle betjene alle brukere samt anvende alle de ulike datasystemene. Organiseringen etter generalistmodellen i tverretattelige team kunne føre til at ansatte måtte utføre oppgaver som de ikke hadde god nok kompetanse til. Ved et av de undersøkte kontorene ble dette spesielt merkbart, og resulterte i at saksmengden hopet seg opp. For å unngå en større krise ble en sterkere grad av spesialisering gjeninnført; det ble besluttet at ansatte skulle få unna bunkene ved å fordele sakene etter sitt tidligere etatsavhengige spesialiseringsområde.

«Vi prøvde her på kontoret at alle skulle kunne alt, at vi skulle ha sånne team. Det fungerte jo ikke, det var altfor tidlig å begynne med det. Det er jo en god tanke, den er for så vidt grei, men det fungerer ikke. Det endte med at ingen kunne noe. Og vi har jo faktisk et lovverk i bunnen. Du må vite hva folk har rett på, det er viktig for folk, for det økonomiske styrer nesten alle. [...] Vi er nødt til å prioritere, og vi prioriterer faktisk å få ut pengene til folk.» (avdelingsleder)

Årsakene til denne snuoperasjonen var dårlig timing for innføring av generalistmodellen og manglende opplæring, i tillegg til at selve veiledningsmetodikken er tidkrevende. Med andre ord oppstod det utfordringer knyttet både til organiseringsprinsippet og utførelsen av arbeidsoppgavene. For det første impliserer generalistmodellen at de ansatte må utvide sitt kompetansegrunnlag samtidig som de skal håndtere brukere på tvers av ulike arbeidsområder. For det andre innebærer veilederrollen at de skal arbeide ut fra en helhetlig tilnærming med «individuell oppfølging etter behov og med tydelig arbeidsfokus». Dette er svært tidkrevende fordi oppgavene innebærer en utstrakt direkte kommunikasjon med brukerne. Ressursmangel blir derfor oppfattet som et kjerneproblem. Ingen vikarer kommer inn for ansatte som blir sykemeldt; i stedet fordeles ekstraarbeidet på dem som er igjen i avdelingen. Ifølge respondentene må en prioritere det som anses som mest prekært for brukerne, nemlig penger. Dette medførte et press både i retning av en respesialisering av arbeidsoppgaver og en styrking av den klassiske saksbehandlerrollen.

SPENNINGER MELLOM ARBEIDSOPPGAVENE

Generalistmodellen skaper også spenninger mellom ulike typer arbeidsoppgaver. Dette gjelder spesielt de to klassiske arbeidsoppgavene – forvaltning og aktivisering/oppfølging. Som allerede nevnt skal den nye yrkesrollen i NAV i stor grad være fokusert på arbeidsrettet veiledning og igangsetting av aktive tiltak, noe som står i motsetning til spesialisert, regelorientert saksbehandling.

Samtidig oppstår det spenninger innenfor veilederrollen i generalistmodellen. Ifølge flere respondenter er generalistmodellen tilpasset en ordning der det lokale NAV-kontoret forbereder sakene, mens vedtaksmyndigheten er overført til egne forvaltningsenheter og pensjonsenheter.³ Dermed blir det disse enhetene som rendyrker spesialistprinsippet. Denne rollefordelingen får konsekvenser for hvor mye de ansatte ved det lokale NAV-kontoret involverer seg i brukerens problematikk. De ansatte har en klar oppfatning om at generalistmodellen innebærer at man ikke skal gå lenger enn til et visst punkt; de ansatte må avlære sin spesialkompetanse og sin vante arbeidsmetodikk. Den motsetningen som dermed skapes mellom veilederrollen og saksbehandlerrollen, erfares sterkest for ansatte som tidligere hadde den rettighetsorienterte saksbehandlerrollen som ideal, slik som i den gamle trygdeetaten. Mange erfarer at det er problematisk å ikke kunne fatte vedtak, og heller ikke få brukt og videreutviklet sin «gamle» kunnskap og sitt spesialfelt. Generalistmodellen oppfattes som en bredere, men samtidig mer flyktig form for kompetanse, noe som igjen kan hindre en tett relasjon til brukerne. Det gjelder særlig for tidligere trygdeansatte som hadde

et svært nært og tett forhold til sine brukere, og som fulgte brukernes saker fra A til Å.

Spenningen mellom den spesialiserte saksbehandlerrollen på den ene siden og den generaliserte veilederrollen på den andre, og det faktum at det lokale NAV-kontoret er fratatt myndighet til å fatte vedtak på mange områder, kan føre til lojalitetskonflikt hos deler av de ansatte. De erfarer å komme i klemme mellom brukernes krav om rask saksbehandling og behov for opplysninger om hvor saken står, og saksbehandlingssystemet som de oppfatter som ineffektivt, lite tilgjengelig og brukerfiendtlig. Ansatte ved det lokale NAV-kontoret blir dermed en buffer mellom brukerne og systemet som de er en del av, men ikke har tiltro til.

«Og hvor i all verden skal man holde lojaliteten sin ... det er vanskelig å forsvare systemet når systemet er helt på trynet. Det er ikke tilpasset, og vi er fratatt alt mulig, alle virkemidler for å kunne løse saken lokalt, det synes jeg er verst.» (funksjonær)

Dette står i skarp kontrast til de forventningene som ble skapt ved ikrafttredelse av reformen, hvor det ble skapt et bilde av NAV som et kontor med én dør der alle ansatte skulle kunne svare på alt. Ifølge flere respondenter har brukerne fått overdrevne forventninger til det lokale NAV-kontoret – forventninger som de ansatte erfarer at de ikke kan innfri.

De fire kontorene som inngår i vårt datamateriale, har i ulik grad innført generalistmodellen. Erfaringene varierer fra å ha innført modellen, men gått tilbake til mer oppgaveorientert spesialisering, til hel eller delvis innføring av den. Ved alle kontorene kan det synes som om de «gamle» yrkesrollene fremdeles henger igjen. Dette er i tråd med en annen undersøkelse som fant at NAV-kontoret var preget av subkulturer der et reelt tverrfaglig samarbeid var vanskelig å få til, delvis fordi fordelingen av oppgavene foregikk etter kompetanse og erfaring (Johnsen 2008).

SPENNINGER MELLOM OPPRETHOLDELSE OG NEDBYGGING AV KOMPETANSESKILLER

De tre tidligere yrkesrollene som skal forenes i NAV, skiller seg – som vi har sett – idealtypisk klart fra hverandre. Sosialarbeiderne (sosionomer, barnevernpedagoger og lignende) utgjør den eneste gruppen ansatte i NAV hvor det tradisjonelt har vært en direkte kopling mellom en bestemt profesjonsutdanning (treårig høyskoleutdanning) og arbeidsfeltet⁴. Deres identifikasjon kan ikke bare knyttes til den kommunale sosialetaten, men må også ses i forhold til en mål–middel-orientert profesjonsutdanning. Dette står i motsetning til trygdefunksjonærene og ansatte i Aetat hvor kompe-

tansen i langt større grad har vært basert på intern arbeidserfaring og etatsutdannelse. Trygdefunksjonærenes kompetanse kan idealtypisk forstås som en regelorientert rettighetskompetanse. Forsøket på en sammensmelting av disse kompetansene gjennom generalistmodellen skaper spenninger i praksisfeltet. I en studie av sosialarbeiderrollen i små NAV-kontor finner Skjong (2008) at mange sosialarbeidere føler et press i retning av en mer byråkratisert forvalterrolle. Dette kommer klart til uttrykk når det gjelder funksjonen i NAV-kontorenes mottaksavdelinger, hvor den mer faktaorienterte kunnskapen står sentralt. Det er imidlertid også snakk om en langt bredere problematikk i forbindelse med utviklingen av en ny yrkesrolle i NAV. Når tre arbeidsområder skal forenes i en felles yrkesrolle, opplever mange ansatte det vi kan kalle en «av-profesjonalisering» av egen yrkesrolle.

Denne frustrasjonen kommer også til uttrykk ved de kontorene som har gått lengst i å etablere en generalistmodell. For en yrkesgruppe som har deler av sin identitet knyttet til en bestemt profesjonsutdannelse, kan generalistmodellen oppfattes som en trussel ved at egen kompetanse blir ignorert. At man utfører de samme oppgavene som kolleger uten en slik utdannelse, oppfattes av noen som en devaluering av egen kompetanse. Dermed det ikke skapes rom for fagmiljøer i NAV, frykter våre respondenter at det kan få konsekvenser for rekrutteringen av ønsket fagpersonale. Rekrutteringsproblemene forsterkes av at NAV-kontoret tappes for trygdefaglig kompetanse som et resultat av opprettelsen av forvaltningsenhetene. Uttynnet faglig miljø kombinert med mindre fokus på spisskompetanse kan gjøre det lokale NAV-kontoret mindre attraktivt for personer som ønsker å jobbe faglig og bruke sin kompetanse. Fokuset på arbeidsrettingen oppfattes ytterligere å ha bidratt til at man ikke ser behovet for trygdefaglig kompetanse. Samtidig har mangelen på trygdefaglig kompetanse ført til problemer med å opprettholde et tilstrekkelig nivå på dette omfattende området. Dessuten formidler mange ansatte frustrasjon over at deres kompetanse ikke strekker til på alle arbeidsområdene de er pålagt å jobbe med. Det medfører at de ikke får ytt brukerne tilstrekkelig hjelp, og at de ikke får gjort jobben sin godt nok.

«Det er enormt mye faglig du skal kunne for å veilede brukerne godt. Ja, det er helt klart en frustrasjon for saksbehandlerne at de føler de ikke strekker til i forhold til at de ikke har nok kunnskap. Mange har jobba i mange år og kan sakene sine godt og er vant til å være den som kan veilede i forhold til det faglige, nå er det litt sånn frustrasjoner fordi de føler at de ikke kan faget sitt. I en sånn overgangsperiode så vil det bli det. Eh ... Det går jo bedre og bedre, du kan jo mer og mer, så det er jo klart at det vil jo være en overgangsfase. Men tross alt er det jo mye du skal kunne.» (teamleder)

Kompetansen som tradisjonelt har blitt bygd opp i de tre etatene, blir presset på flere måter gjennom generalistmodellen ved NAV-kontoret. Dels dreier det seg om at ansatte må utføre standardiserte oppgaver i mottaksavdelingen. Viktigere er likevel generalistmodellens bevisste orientering mot å bryte ned kompetanseskiller mellom de ansatte. Bruddet med saksbehandlerrollen og overføringen av kompetanse til forvaltnings-/pensjonsenhetene har medført at «rettighetskompetansen» til dels har forsvunnet fra mange NAV-kontor.

De spenningene vi har tatt opp her, betraktes til dels forskjellig ut fra de ansattes etatsbakgrunn. For sosialarbeiderne ligger hovedproblemet i spørsmålet om organiseringen av arbeidsoppgavene, det vil si i spenningsfeltet mellom generalist- og spesialistmodellen. Argumentet er at generalistmodellen bryter ned kompetanseskiller og bidrar dermed til en nedvurdering av sosialarbeidernes særegne profesjonskompetanse. For de tidligere trygdefunksjonærene dreier det seg både om at generalistmodellen stiller dem overfor nye kompetansekrav, og at en satsing på veilederrollen på bekostning av saksbehandlerrollen står i direkte motsetning til deres tradisjonelle yrkesrolle.

MULIGHET FOR UTVIKLING AV EN FELLES YRKESROLLE?

Spenningene som er presentert foran, er mer eller mindre til stede ved alle kontorene. Vi fant imidlertid også indikasjoner på at samarbeid på tvers av tidligere etatstilhørighet og kompetanseområde kunne føre til integrering av ulike former for kompetanse. Alle de undersøkte kontorene hadde innslag av tverrfaglig samarbeid. Ved et av kontorene var dette spesielt fremtredende; erfaringene med generalistmodellen var positive, og det var lagt et grunnlag for utvikling av en ny yrkesrolle i NAV. På basis av intervjumaterialet vil vi forsøksvis fremheve noen betingelser vi anser som viktige i utviklingen av en ny og felles yrkesrolle i NAV.

Den første betingelsen er at ledelsen tilrettelegger for en ny yrkesrolle gjennom bevisst design av organisasjonen og arbeidsdelingen. Kontoret organiseres gjennom ulike former for horisontal spesialisering, hvor klientprinsippet legges til grunn. Ved å organisere teamene etter hvilken arbeidslivstilknytning brukerne har, eller etter det aktiviseringsbehovet som foreligger, fremmes tverrfaglig samarbeid. Et annet organiseringsprinsipp som fremmer overføring av kompetanse mellom medarbeiderne, er å la personale rullere mellom arbeidsoppgavene, enten mellom teamene eller mellom de to hovedfunksjonene ved kontoret – mottak og oppfølging. Disse samordningsprinsippene etableres med det siktemål å utvikle en ny yrkesrolle i NAV.

Den andre er at organisasjonsstrukturen åpner for erfaringsbasert læring underveis i endringsprosessen. En slik «prøve-og-feile-tilnærming» innebærer at man kontinuerlig kan høste erfaringer med organisasjonsmodellen. Derfor er det av sentral betydning å etablere en oppfatning hos de ansatte om at de deltar i et «utprøvningsprosjekt», og at de kan gi sine synspunkter på fungeringsmåten. I den forbindelse må ledelsen være villig til å ta konsekvensen og justere modellen etter hvert som det høstes erfaringer med fungeringsmåten

Den tredje betingelsen er at organisasjonen bygger videre på den etablerte spisskompetansen som fantes i de tre tidligere etatene. Det skjer en overføring av etatsbasert kompetanse mellom grupper av ansatte. Kompetansen koples sammen og anvendes på nye måter, slik at helheten går utover summen av enkeltdelene. Samarbeidet bygger på konkret anvendelse av kunnskap som koples sammen i teamarbeidet med de aktuelle brukernes saker.

Den fjerde er at ledelsen er i stand til å skape legitimitet for organisasjonsmodellen og arbeidsdelingsmønsteret hos de ansatte. Ansatte har lojalitet til selve reformen og målsettingen med den, men de har også lojalitet til ledelsen og sin egen organisasjon. Det innebærer at ansatte slutter opp om de formelle beslutningene og den ønskede praksis om tverrfaglig samarbeid. For å skape oppslutning iverksetter ledelsen identitetsfremmende tiltak som felles faglige fora og sosiale aktiviteter. Dette er viktig for å bygge ned skillet mellom de tidligere etatene og mellom ansatte i stat og kommune.

Den femte betingelsen er at ansatte er endringsvillige, fleksible og i stand til å dra sammen i felles dugnader. Et viktig trekk er at ansatte tar imot tilbud om kollegial læring utenom kontorets åpningstid. Ved å løse saker gruppevis i tverrfaglige team opparbeides en kollektiv innstilling og lagånd, samtidig som det skjer en gradvis oppbygging av felles identitet, kompetanse og løsningsmodeller.

Disse fem hovedbetingelsene – bevisst organisasjonsdesign, rom for prøving og feiling / omjusteringer underveis, bygging av felleskompetanse basert på eksisterende spisskompetanse, identitetsbygging og opparbeiding av kollektiv lagånd – må vi anta forutsetter og forsterker hverandre. Man kan vanskelig tenke seg at ledelsen designer en organisasjon uten at den har oppslutning, eller at personalet vil delta i frivillige sosiale og faglige aktiviteter dersom de ikke har lojalitet til NAVs målsettinger. Samtidig har vi sett at NAV-reformen er meget kompleks, og at det finnes en rekke underliggende spenninger i det lokale NAV-kontoret som gjør etableringen av en felles yrkesrolle problematisk.

AVSLUTNING

I denne studien har vi vært opptatt av å studere i hvilken grad en ny yrkesrolle er i ferd med å etableres på NAV-kontorene, og hvilke problemer som eventuelt manifesterer seg i denne prosessen. Undersøkelsen har vist at det i praksis er problemer knyttet til idealet om å etablere en veiledningsrolle forankret i generalistmodellen. Dels kan slike problemer knyttes til den organisatoriske kompleksiteten som følger etatsintegreringen, og de krav til effektivitet man må forholde seg til, dels må de forstås med utgangspunkt i de særegenhetene som ligger i de gamle etatenes institusjonaliserte yrkesroller.

Overgangen fra en tradisjonell saksbehandlerrolle til en veilederrolle med vekt på brukerretting og arbeidsretting legger bestemte føringer på hvordan arbeidet fordeles og samordnes ved kontorene. En hovedutfordring for kontorene synes å være å balansere generalistkunnskap og spesialistkunnskap. Idealet i NAV er at kunnskap fra alle tre etatene skal danne en ny type overordnet kunnskap, slik en av respondentene uttrykker det: «Yrkesrollene skal absorbere hverandre og gå opp i en høyere enhet.» Generalistmodellen kan ses som et organisatorisk grep for å oppnå en slik felles yrkesrolle.

Vi har sett at en rekke spenninger ligger implisitt i de nye spesialiserings- og koordineringsprinsippene i NAV. Det gjelder blant annet den vertikale spesialiseringen som legger opp til en tilnærmet rendyrket veilederrolle ved det lokale NAV-kontoret mens saksbehandlerrollen blir rendyrket ved forvaltningsenhetene. Som en følge av den nye horisontale spesialiseringen og koordineringen oppstår spenninger mellom arbeidsoppgavene, og spesielt mellom etablerte arbeidsmåter som forvaltning av regelverket og den ønskede dreiningen mot aktiv oppfølging av brukerne.

Organisatorisk synes det også vanskelig å etablere en veilederrolle basert på generalistmodellen og samtidig ivareta de produktivets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. Dette gjelder for eksempel ivaretakelsen av brukernes rett til ulike former for stønad til livsopphold. Mange mener også at overføringen av typiske saksbehandlingsoppgaver i gamle trygd til egne forvaltnings-/pensjonsenheter har bidratt til svekket effektivitet på NAV-kontoret.

De sterkeste spenningene finner vi imidlertid når det gjelder forholdet mellom organisering av arbeidsoppgaver og de ansattes kompetanse på de lokale NAV-kontorene. Etableringen av en felles yrkesrolle basert på generalistmodellen utfordrer blant annet institusjonaliserte verdier og handlingsmåter knyttet til de tidligere yrkesrollene i etatene. Mange ansatte mener at deres egen profesjons- og fagkompetanse nedvurderes i forhold til etableringen av en ny yrkesrolle basert på generalistmodellen. Denne type kritikk kommer oftest fra tidligere trygdefunksjonærer og sosialarbeidere.

De tidligere trygdefunksjonærene oppfatter at nedvurderingen av saksbehandlerrollen, den økte vektleggingen av arbeidsretting og etableringen

av forvaltnings-/pensjonsenhetene har ført til en nedvurdering av deres tradisjonelle rettighetskompetanse. I konstruksjonen av idealtypiske yrkesroller (figur 1) skilte vi mellom fire dimensjoner: mål, koordineringsformer, yrkesidentitet og vurderingsgrunnlag. De spenningene som kommer til uttrykk når det gjelder «trygdegruppen», kan først og fremst knyttes til mål, koordinering og vurderingsgrunnlaget i idealmodellene av de gamle yrkesrollene. Nye mål knyttet til arbeid og aktivitet medfører at resultatoppnåelse tendensielt blir viktigere enn sosiale rettigheter, lovregler og hierarki i koordineringen av arbeidet på NAV-kontoret, noe som igjen medfører at en rettighetsbasert regelorientering erstattes av mer mål–middel-orienterte vurderinger i utøvelsen av yrkesrollen. Den etablerte rettighetskompetansen fra trygdeetaten kommer i konflikt med veilederrollen. Spenningene forsterkes når utviklingen viser at den vertikale spesialiseringen fører til tapping av rettighetskompetanse fra lokalkontorene. Når det gjelder organiseringen av arbeidsoppgaver, fryktes det at generalistmodellen i seg selv på sikt vil medføre en utvanning av spisskompetansen.

For sosialarbeiderne innebærer generalistmodellen en utfordring med hensyn til egen profesjonsidentitet. At alle skal gjøre tilnærmet de samme oppgavene uavhengig av utdanning og fagkompetanse, medfører at verdien av ens egen profesjonsutdanning svekkes. I forhold til dimensjonene i våre idealmodeller kan denne spenningen primært knyttes til koordinerings- og yrkesidentitetsdimensjonen. Profesjonskunnskapen mister sin handlingskoordinerende betydning, og den nye yrkesrollen er i større grad forankret i etaten enn i egen yrkes-/profesjonsgruppe. Det uformelle hierarkiet hvor den høyskoleutdannede sosialarbeidergruppen anser sin kompetanse som særlig gyldig når det gjelder både saksbehandling og oppfølging av brukerne, kommer i konflikt med idealet om at alle skal tilegne seg en felles kompetanse.

I forsøket på å etablere en felles yrkesrolle oppstår det i noen tilfelle klare spenninger mellom yrke og organisasjon. Mens yrkesgrupper i de tidligere etatene, og i særlig grad sosialarbeiderne, erfarte utstrakt grad av autonomi innenfor et opparbeidet yrkesprinsipp, representerer generalistmodellen administrative føringer som pålegges yrkesgruppene. Ideen om generalistkunnskap har sitt utspring i en administrasjonslogikk som gjør seg gjeldende for å oppnå organisasjonens og NAV-reformens målsettinger. Motsetningen mellom et yrkesprinsipp og et administrasjonsprinsipp gjør seg med andre ord gjeldende ved det lokale NAV-kontoret på undersøkelsestidspunktet. Yrkesprinsippet og profesjonell autonomi svekkes til fordel for kontroll av arbeidsoppgavene gjennom nye organiseringsprinsipper.

Den devalueringen av egen kompetanse som flere ansatte opplever, har altså sammenheng med tap av autonomi og ansvar i yrkesutøvelsen. Dette tapet kan innebære at yrkesgruppene blir pålagt å utføre arbeidsoppgaver

som de ikke behersker og/eller ikke ønsker å utføre, som følge av en styrket ekstern regulering. Et interessant spørsmål som kan stilles i forlengelsen av dette, er om en slik «de-profesjonalisering» vil redusere disse mer eller mindre profesjonaliserte yrkene til rene funksjonæryrker, som er dårligere egnet til å skape gode tjenester og resultater. Vil de-profesjonaliseringen skape kvalitativt dårligere sosialt arbeid? (Clarke 2005; Green, Gregory & Mason 2006; Demailly & De la Brois 2009). De ansatte selv opplever uansett at den tidligere kompetansen er blitt devaluert. Og ettersom noen av de viktigste faktorene som i dag hindrer gjennomtrekk i en organisasjon, er engasjement og tilfredsstillelse i arbeidet, er dette et viktig argument for snarlig utvikling av nye yrkesroller. Avprofesjonalisering av yrkesgrupper er vanligvis kombinert med prosesser som fører til fremveksten av nye profesjoner, men langt fra alltid, og på flere kontor har vi sett tendenser til respesialisering som delvis følger gamle kompetanseskiller.

Denne respesialiseringen innebærer imidlertid ikke en gjenetablering av gamle etatsskiller innenfor nye organisatoriske rammer. Kommunikasjonen på tvers av spesialiserte avdelinger/team er ikke en kommunikasjon mellom separate etater, men mellom kolleger, noe som igjen oppfattes å øke mulighetene for å oppnå NAV-reformens målsettinger – i alle fall på lengre sikt. Samtidig fremhever de fleste ansatte at det er viktig å beholde og videreutvikle noen former for spesialkompetanse innenfor det lokale NAV-kontoret.

I artikkelen har vi analysert yrkesroller i NAV gjennom å trekke et systematisk skille mellom organisering av arbeidsoppgaver (generalistmodellen som ideal) på den ene siden og utøvelse av arbeidsoppgaver (veilederrollen som ideal) på den andre. Generalistmodellen har som mål å bygge ned kompetanseskiller mellom ulike deler av NAV-kontoret (særlig mellom de gamle etatene) og skape et organisatorisk grunnlag for en felles NAV-kompetanse. Veiledermodellen vektlegger først og fremst den arbeids-/aktivitetsrettede og individuelt tilpassede tilnærmingen i utøvelsen av arbeidsoppgaver i NAV. Vi har sett at en kobling av disse idealene utløser en del spenninger i praksis knyttet til effektivitet, arbeidsområder og kompetanseskiller. Det er imidlertid ikke sikkert at en ny yrkesrolle må innebære en kombinasjon av generalistmodellen og veilederrollen. Det er for eksempel mulig å se for seg en yrkesutøvelse basert på veilederrollen innenfor en intern organisering av arbeidsoppgaver som bygger på en spesialisering av kompetanseområder. På noen kontor som har forsøkt å innføre en mest mulig rendyrket generalistmodell, har vi sett tendenser til en respesialisering av arbeids-/kompetanseområder. Hvorvidt en slik spesialisering er forenlig med utviklingen av en ny felles yrkesrolle i NAV, gjenstår imidlertid å se.

NOTER

- 1 De tre idealtypene er empiribaserte, men de er samtidig klare forenklinger. Yrkesroller vil for eksempel kunne variere internt ut fra ulike oppgaver/funksjoner, og vi vil sannsynligvis finne elementer av de tre yrkesrollene på tvers av institusjonene. Vi mener likevel at en rendyrking av noen særegenheter ved de tre etatene er viktig for å forstå noen av de utfordringene og spenningene som ligger i utformingen av en ny felles yrkesrolle i NAV på lokalt nivå.
- 2 I dag ser det ut til at ledelsen i etaten har tonet dette noe ned (Andreassen & Fossetøl 2011, *Velferd 2/ 2009*:7–8; *Aftenposten* 15.03.09). På lokalt nivå opplevdes generalistmodellen ennå av mange som idealet for etaten på intervjudtidspunktet.
- 3 Oppgaver og beslutningsmyndighet er gradvis flyttet ut av de lokale NAV-kontorene i løpet av reformens iverksettelsesfase. Pensjonssakene blir i dag behandlet i fem pensjonsenheter rundt om i landet, mens tildeling og stønadsutbetaling til personer i yrkesaktiv alder foregår i de fylkesvise forvaltningsenhetene.
- 4 Det er vanskelig å trekke klare grenser mellom profesjoner og andre yrker. Vårt utgangspunkt er at et yrke er en klart avgrenset, kontinuerlig virksomhet som utføres mot betaling, mens profesjonsbegrepet betegner en bestemt type yrkesmessig organisering av arbeidet. Yrkets karakter av å være en profesjon forsterkes dersom det krever en spesiell utdanning som gir monopol på å utføre visse arbeidsoppgaver, jurisdiksjon, mer eller mindre autonomt. For å sikre at arbeidet blir utført i henhold til standarder for god yrkesutøvelse, er utvikling av profesjonsetiske retningslinjer en sentral del av profesjonaliseringsprosessen (Molander & Terum 2008:20). I den forstand er sosialarbeiderne i større grad profesjonalisert enn andre yrkesgrupper i NAV.

REFERANSER

- Alm Andreassen, T. & K. Reichborn-Kjennerud. 2009. Utvikling og utfordringer i lokale NAV-kontor. *AFI-notat 2/09*. Oslo
- Alm Andreassen, T. & K. Fossetøl, red. 2011. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som velferdsreform*. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Borge, B., A. Homme & A. Lorentzen. 1995. *Fra terapeut til formidler. Sluttrapport fra prosjektet «Kompetanse innenfor attføringsapparatet»*. Sefos-Notat 118/juli 1995. Bergen
- Brunsson, N. & J.P. Olsen. 1990. Kan organisationsformer væljas? I: N. Brunsson & J.P. Olsen, red. *Makten att reformera*. Carlssons Bokförlag. Stockholm
- Christensen, K. & E. Nilssen. 2006. *Omsorg for de annerledes svake. Et overvåket hverdagsliv*. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Christensen, T, P. Læg Reid, P.G. Roness & K.A. Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utgave. Universitetsforlaget. Oslo
- Christensen, T. & P. Læg Reid. 2010. *Reforming Norway's welfare administration*. Statskontoret. Stockholm
- Clark, C. 2005. The Deprofessionalisation Thesis, Accountability and Professional Character. *Social Work & Society* 3 (2):182–190
- Demailly, L. & P. De la Brois. 2009. The implications of deprofessionalisation. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie* 4/2009:1–13
- Ervik, R., N. Kildal & E. Nilssen. 2009. Sosialpolitiske ideer i Norge og EU: Samsvar og påvirkning. *Tidsskrift for velferdsforskning* 12 (2):118–134
- Fimreite, A.L. & K. Hagen. 2009. Partnerskap mellom stat og kommune: Velferdsstatens territorielle dimensjon revisited. *Tidsskrift for velferdsforskning* 12 (3):155–167
- Freidson, E. 1994. *Professionalism Reborn. Theory, Prophecy and Policy*. Polity Press. Cambridge

- Green, R., R. Gregory & R. Mason. 2006. Professional Distance and Social Work: Stretching the Elastic? *Australian Social Work* 59 (4):449–461
- Gulick, L. 1937. Notes on the Theory of organization. With special reference to government. I: L. Gulick & L. Urwick, red. *Papers on the Science of Administration*. A.M. Kelley. New York
- Helgøy, I. & B. Ravneberg. 2003. *Byråkrat, sosialarbeider eller innovatør? Organiserings betydning for utvikling av yrkesroller i sosialtjenesten*. Rokkansenteret, rapport 5-2005. Bergen
- Helgøy, I., N. Kildal & E. Nilssen. 2010. Mot en ny yrkesrolle i NAV? Uni Rokkansenteret, notat 2-2010. Bergen
- Johnsen, I. 2008. *Tre offentlige kontor i ett bygg – NAV utad, men ikke innad?* Masteroppgave i sosiologi, Universitetet i Bergen. Bergen
- Kokkin, J. 1998. *Profesjonelt sosialt arbeid*. Tano Aschehoug. Oslo
- Kvale, S. 1996. *InterViews. An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. Sage. London
- Mintzberg, H. 1979. *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall. London
- Molander, A. & L.I. Terum, red. 2008. *Profesjonsstudier*. Universitetsforlaget. Oslo
- NAV-interim. 2006. *Nye roller i NAV-kontor*. Notat
- Nilssen, E. 1999. Penger, makt og velferd. En studie av trygd og forsikring. *Sefos Rapport* 1/1999. Bergen
- Nilssen, E. & N. Kildal. 2009. New Contractualism in Social Policy and the Norwegian Fight against poverty and Social Exclusion. *Ethics and Social Welfare* 3 (3):303–321
- Skjong, G. 2008. *Rolla som sosialarbeider ved små NAV-kontor – omdanning, avvikling eller utvikling?* Mastergradsoppgave, Høgskulen i Volda. Volda
- St.prp. nr. 46 (2004–2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Arbeidsdepartementet. Oslo
- Terum, L.I. 1996. *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Universitetsforlaget. Oslo
- Velferd. 2009. NAV i krise. Fikk ikke nok til opplæring. Nr. 2
- Wallace, J.E. 1995. Organizational and Professional Commitment in Professional and Non Professional Organizations. *Administrative Science Quarterly* 40 (2):230–255
- Weber, M. 1994. *Makt og byråkrati*. Gyldendal Norsk Forlag. Oslo
- Yin, R. 1989. *Case Study Research. Design and Methods*. Sage. London

SAMMENDRAG

NAV-reformens sammenslåing av Aetat, Trygdeetaten og deler av sosialtjenesten skulle ideelt sett resultere i etableringen av en ny felles yrkesrolle forankret i målene om arbeidsretting og brukerretting. I hvilken grad har en slik yrkesrolle blitt utviklet lokalt på tvers av de gamle etatsskillene? Gjennom en casestudie av lokale NAV-kontor identifiseres noen sentrale spenninger i denne prosessen. For det første kan det være vanskelig å etablere en slik rolle og samtidig ivareta de produktivets- og effektivitetskrav som må innfris i etaten. For det andre oppfatter mange ansatte at deres egen profesjons- og fagkompetanse nedvurderes i forhold til etableringen av en ny generalistrolle (avprofesjonalisering). Denne type kritikk kommer som oftest fra sosialarbeidere og tidligere trygdefunksjonærer. På flere kontor har det vært en tendens til en respesialisering av yrkesrollene, uten at dette nødvendigvis følger de gamle etatsgrensene.

ABSTRACT

The recent integration of the Norwegian employment service, social insurance service and parts of the local social assistance service is supposed to result in a formation of a common professional role founded in two of the main objectives of the NAV-reform: work orientation and user orientation. The article identifies some central tensions in the development of a new professional role in NAV. Firstly, it seems difficult to develop such a role and at the same time attend to the demands of productivity and effectiveness which have to be fulfilled in the service. Secondly, several of the staff conceives that their own professional competency is being devaluated in the development of a professional role based on the generalist model. This type of critique is most often expressed by social workers and people with experience from the old social insurance service. It seems to be a tendency towards a re-specialization among the offices that have gone furthest in establishing a generalist model.

Ingrid Helgøy. Forskningsleder Uni Rokkansenteret (dr.polit. statsvitenskap)

E-post: ingrid.helgoy@uni.no

tlf: 555 83 871

Nanna Kildal. Forsker 1 Uni Rokkansenteret/redaktør Tidsskrift for velferdsforskning (mag.art. sosiologi)

E-post: nanna.kildal@uni.no

tlf: 555 89 747

Even Nilssen. Forsker 1 Uni Rokkansenteret/professor II Høgskolen i Bergen (dr.polit. statsvitenskap)

E-post: even.nilssen@uni.no

tlf: 555 89 766

Postadresse for alle:

Uni Rokkansenteret

Nygårdsgt. 5

5015 Bergen

Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for brukernes tilfredshet?



Variations in the organisational design of local NAV-offices in Norway: Does it affect user satisfaction?

DAG ARNE CHRISTENSEN, HANS-TORE HANSEN
OG JACOB AARS

Nøkkelord: organisasjonsutforming, forvaltningsreform, organisatorisk samordning, brukertilfredshet, flernivåanalyse

Keywords: organizational design, administrative reform, organizational coordination, user satisfaction, multilevel analysis

INNLEDNING

NAV-reformen er en forvaltningsreform der brukernes behov er satt i sentrum. Dette betyr for det første at reformen bygger på en forestilling om at man gjennom organisatoriske virkemidler kan oppnå forbedringer i organisasjonens resultater. Begrepet «forvaltningsreform» innebærer at reformens virkemidler primært er organisatoriske og i mindre grad knytter seg til ytelsene innenfor de tjenesteområdene som reformen omfatter. For det andre er reformen innrettet mot brukernes behov. En kan si at NAV-reformen innebar en overgang fra en formålsoverorientert til en brukerorientert organisering (Christensen, Lægred, Roness & Røvik 2004:35). Som vist i innledningen til dette temanummeret er ikke brukerorienteringen det eneste målet med reformen; målet å få flere i arbeid er tilsvarende viktig. Men brukertilpassningen, slik den blant annet kom til uttrykk gjennom bildet «én dør», var en avgjørende motivasjonsfaktor for reforminitiativene, ikke minst slik de kom til uttrykk i Stortinget (Christensen 2008:24 f.). Målet ble også tyde-

lig formulert i flere av reformens nøkkeldokumenter, for eksempel i St.prp. nr. 46 (2004–2005) der det slås fast følgende: «Regjeringen er opptatt av å sette brukernes behov i sentrum når ny arbeids- og velferdsforvaltning skal utformes. Offentlig sektor er til for brukerne og organiseringen av offentlig sektor må skje ut fra brukernes behov.»

Et sentralt organisatorisk virkemiddel for å få til brukertilpasning har vært *samordning* på lokalt nivå. Ved å henvende seg til ett kontor skulle brukerne få tilgang til et bredt spekter av tjenester som tidligere var lagt til ulike etater. Ikke bare skulle det tilbys en bred tjenesteportefølje ved det enkelte kontor, men de lokale NAV-kontorene skulle medvirke til samarbeid mellom forskjellige tjenesteområder. Men utstrakt horisontal samordning mellom tjenesteområder ved de lokale kontorene innebar også en risiko for at resultatet kunne bli for stor spredning og dermed fragmentering snarere enn integrasjon. Reformens brukerorientering har blitt kritisert av et utvalg nedsatt av Arbeidsdepartementet for å se på NAV-systemets virkemåte (Hagen et al. 2010).¹ Da utvalget leverte sin innstilling i juni 2010, slo utvalgets leder fast følgende: «Vi gjør opprør mot én-dørstanken til NAV ...»² Utvalget argumenterte for at flere av de tjenestene som kommunene har lagt til de lokale NAV-kontorene, burde trekkes ut av NAV for å oppnå sterkere konsentrasjon om det utvalget oppfattet å være de sentrale oppgavene: arbeid og aktivitet.

De to grunntrekkene ved reformen, organisering som virkemiddel og brukerorientering, danner utgangspunktene for vår artikkel. Nærmere bestemt vil vi undersøke om ulike organisatoriske løsninger, målt ved variasjoner i utformingen av lokale NAV-avtaler, har betydning for hvor tilfredse brukerne er med de lokale NAV-kontorene. Enkelt fremstilt vil det si at vi anvender en analysemodell der brukertilfredshet er den avhengige variabelen, og organisering er den sentrale uavhengige variabelen. Denne modellen impliserer at den primære forklaringsvariabelen er på organisasjonsnivå, mens effektvariabelen er på individnivå. I analysene kontrollerer vi også for arbeidsledighetsnivå og andelen sosialhjelpsmottakere i kommunene, samt ulike trekk ved brukerne (alder, kjønn, utdanning, ytelse). Ettersom vi undersøker sammenhengen mellom variabler på ulike nivåer, vil vi anvende flernivåanalyser.

Med utgangspunkt i reformens mål om fleksibilitet og brukertilpasning kan det forventes at brukertilfredsheten vil være størst ved de NAV-kontorene som har den bredeste tjenesteporteføljen. Reformens ambisjon om å samordne tjenester på ett kontor tilsier at flere tjenester samlet på ett sted vil gi større muligheter til å tilpasse tjenestetilbudet til den enkeltes behov. Med andre ord, jo flere av sine tjenester kommunene velger å legge til NAV-kontoret, desto større er sjansene for at brukeren finner de tjenestene hun/han etterspør ved det lokale kontoret, og desto større er sjansene for at brukeren vil være tilfreds med de tjenestene hun/han mottar. Videre kan det antas at et bredt utvalg av tjenester lokalt medfører større muligheter for å se enkelt-

tjenester i sammenheng, og dermed større grad av tilpasning til den enkeltes behov. Kritikken mot reformens éndørsfilosofi leder imidlertid til den motsatte forventningen. Denne kritikken bygger på en antakelse om at en bred tjenesteportefølje fører til oppsplitting ved det lokale kontoret, og i stedet for at tjenestene blir sett i sammenheng, vil tjenestetilbudet ved det enkelte kontor fremstå som fragmentert. I stedet for samordning fører dette til at tjenester *ikke* blir sett i sammenheng. Denne fragmenteringen vil ventelig påvirke brukertilfredsheten negativt.

Artikkelen er bygget opp som følger: Første del omhandler artikkelens sentrale forklaringsvariabel på organisasjonsnivå: tjenesteomfanget ved det lokale NAV-kontoret. Vi drøfter denne variabelen i forhold til a) NAV-reformens ambisjon om organisatorisk samordning, og b) mulige betingelser for at denne typen designvariabel skal ha effekt på brukernes holdninger til etaten. I andre del rettes oppmerksomheten mot den avhengige variabelen. Nærmere bestemt drøfter vi enkelte spørsmål knyttet til brukere og tjenestetilfredshet. I tredje del gjør vi rede for operasjonaliseringene av variablene som er brukt i analysene. Dernest følger de empiriske analysene, før vi avslutter med en oppsummerende diskusjon.

OM SAMORDNING SOM REFORMSTRATEGI

Et kjernepunkt i NAV-reformen er at det i alle landets kommuner er etablert lokale NAV-kontorer hvor tjenestene fra to tidligere statlige etater (trygd, arbeid) er blitt samordnet med tjenestene fra én kommunal etat (sosialtjenesten). *Samordning* av tjenester og etater som tidligere har operert relativt atskilt, fremstår som den sentrale reformstrategien.³ I regjeringens proposisjon til Stortinget hevdes det at den foreslåtte løsningen «legger best til rette for å få etablert en felles førstelinjetjeneste med god tilgjengelighet, bred samordning uten unødige organisatoriske skiller og mulighet til å realisere effektiviseringsgevinster». (St.prp. nr. 46 (2004–2005):14). Samordningsambisjonen knyttes klart til brukerorienteringen når regjeringen i samme avsnitt understreker betydningen av «en felles førstelinjetjeneste som er brukerens inngangsport til alle tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen ...» (op.cit.). Ved det enkelte NAV-kontor skjer det en *horisontal* samordning ved at ulike offentlige tjenester kobles sammen og tilbys bak én dør. Samtidig finner det sted en *vertikal* samordning gjennom samarbeidet mellom stat og kommune.⁴ En av reformens grunntanker, symbolisert gjennom éndørsfilosofien, er at samordning skal foregå lokalt, i organisasjonens utøvende ledd. Vår primære interesse er derfor rettet mot det lokale nivået og den horisontale samordningen av tjenester som finner sted ved det enkelte kontor.

Innenfor organisasjonslitteraturen regnes gjerne spesialisering som motsatsen til samordning (Mintzberg 1979): I stedet for at enheter eller funksjoner blir integrert, blir de skilt fra hverandre. Mens samordning i

utgangspunktet vil medføre en strukturell forenkling av organisasjonen, vil spesialisering lede til flere enheter og at enhetene vil ha større autonomi. Med andre ord vil samordning innebære integrasjon, mens spesialisering vil bety oppsplitting og fragmentering. Samtidig kan man si at samordning forutsetter spesialisering (Christensen et al. 2004, kap. 2). Det er først når organisasjoner splittes opp i mindre enheter at behovet for samordning oppstår. Men samordning som forenklingsstrategi har noen klare begrensninger. En samordningsstrategi som «gaper over» for mye, vil føre til at organisasjonen ikke blir enhetlig og integrert, men snarere oppsplittet. Forsøk på å eliminere motsetninger mellom forskjellige sektorer/politikk-områder gjennom samordning kan skape ny fragmentering. NAV-reformen kan være et eksempel: For enkelte brukergrupper vil samordning av trygd, arbeidsmarkedstjenester og sosialtjenester gi bedre sammenheng mellom tjenesteområder som er viktige for dem. Såkalte one-stop-shops bidrar til at ulike behov kan sees i sammenheng, og det totale offentlige tjenestetilbudet til brukere med sammensatte behov vil fremstå som internt konsistent (Pollitt 2003). For andre brukergrupper med mer avgrensede tjenestebehov kan organisatorisk samordning oppleves som en svekkelse av tilbudet ettersom de lokale kontorene kobler sammen «deres» tjenesteområde med andre tjenester de ikke har bruk for. Dessuten vil samordning på tvers av tidligere «siloer» bidra til å skape uklare arbeidsoppgaver for de ansatte, og derigjennom svekke kvaliteten på enkelttjenester.

NAV-reformen innebærer en forholdsvis omfattende samordning av statlige og kommunale tjenester ved hvert NAV-kontor. Det er obligatorisk for kommunene å legge den økonomiske sosialhjelpen til NAV-kontoret,⁵ men utover dette står de fritt til å legge andre kommunale tjenester til NAV. Antallet kommunale tjenester som er innlemmet i NAV-kontoret, er i denne artikkelen forstått som uttrykk for horisontal samordning lokalt. Mens enkelte kommuner nøyer seg med en minimumsløsning, har andre valgt å legge en rekke tjenester til NAV-kontoret. Slik sett kan man si at samordningsambisjonene varierer fra kommune til kommune. Samtidig er det viktig å understreke at minimumsløsningen (ingen kommunale tjenester ved NAV-kontoret utover økonomisk sosialhjelp) ikke kan tolkes som fravær av samordning. Samordningsambisjonen er i alle tilfeller en integrert del av NAV-reformen ettersom en rekke statlige arbeids- og velferdsordninger er samlokalisert og søkt integrert med den kommunale sosialhjelpen. Hvorvidt det er mange eller få kommunale tjenester ved det lokale NAV-kontoret, må derfor forstås som uttrykk for en omfattende eller en mer begrenset lokal samordningsstrategi.

Vi har satt oss fore å undersøke om variasjoner i lokale samordningsambisjoner påvirker brukernes tilfredshet med NAV-kontoret. Den sentrale forklaringsvariabelen er antallet kommunale tjenester som er lagt til

NAV-kontoret. Vi betrakter således denne variabelen som et uttrykk for hvor omfattende (eller begrenset) samordningen av tjenester er ved de lokale kontorene. De lokale NAV-avtalene viser en forholdsvis stor grad av variasjon på dette punktet. Det maksimale antallet tjenester *utover minimumsløsningen* er 8. I de tilfellene der ingen andre sosiale tjenester enn økonomisk sosialhjelp er lagt til NAV-kontoret (det vil si minimumsløsningen), gis en kommune verdien 0 på denne variabelen. 30 kommuner, eller ca. 6 prosent, har lagt seg på minimumsløsningen. Én kommune har lagt hele 8 tjenester/tiltak til det lokale NAV-kontoret. Gjennomsnittsverdien er 3,29. Variabelen er tilnærmet normalfordelt (Aars & Christensen 2011:13 f.).

Spørsmålet vi reiser, dreier seg om grader av samordning snarere enn om motsetningen mellom spesialisering og samordning. NAV-reformen er basert på ideen om at en omfattende samordning av tjenester vil gi større muligheter til å skreddersy løsninger for den enkelte brukeren. Dermed vil også tilfredsheten med tjenestene øke. Det er imidlertid flere farer med en omfattende samordningsstrategi. For det første kan en for omfattende integrering i praksis lede til fragmentering. Samler man inkompatible elementer innenfor én organisasjonsenhet, vil man ikke kunne nyttiggjøre seg samordningspotensialet, samtidig som en slik løsning kan føre til frustrasjoner blant ansatte på grunn av at de opplever utilstrekkelighet på mange tjenesteområder. For eksempel innvendte den tidlige nevnte ekspertgruppen at helsetjenester knyttet til rus og psykisk helse burde tas ut av det lokale NAV-kontoret ettersom disse tjenestene trakk oppmerksomheten vekk fra kjerneoppgavene i NAV, det vil si å få folk i arbeid. For det andre er det ikke opplagt at samordning, selv når det dreier seg om en begrenset variant, vil føre til at brukerne blir mer fornøyde. Ikke alle brukere har behov for at ulike tjenester blir koblet. De som kun har behov for én tjeneste, kan oppfatte mangel på spesialisering som et problem, og følgelig kan et større antall tjenester ved det enkelte kontor føre til redusert tjenestekvalitet for slike brukere.

NAV-reformen aktualiserer spørsmålet om organisatorisk samordning. Vi undersøker betydningen av lokale samordningsløsninger for brukernes tilfredshet med tjenestetilbudet. Fører en omfattende samordning til at organisasjonen evner å skreddersy tjenestetilbudet og derigjennom øke brukernes tilfredshet? Eller er det snarere slik at en bred og omfattende lokal samordning medfører at organisasjonens utøvende ledd omfatter for mange forskjellige tjenesteområder, og at dette i neste omgang fører til lavere brukertilfredshet?

EFFEKTER AV ORGANISASJONSDESIGN?

Det underliggende teoretiske utgangspunktet for NAV-reformen kan hevdes å være at organisasjonsstruktur har betydning for innholdet i orga-

nisasjonens aktivitet, og at dette så vil gjenspeiles i brukernes tilfredshet. Den strukturelle dimensjonen vi er opptatt av, er horisontal samordning, nærmere bestemt antallet kommunale tjenester som innlemmes i det lokale NAV-kontoret. Men ettersom vi er opptatt av å analysere virkninger av en reform, er vi ikke bare interessert i organisasjonsstruktur som et aggregat av ulike påvirkningskrefter. Reformperspektivet impliserer at organisasjonsstrukturen er endret bevisst med tanke på å oppnå et bestemt resultat (Christensen et al. 2004:130). Begrepet «organisasjonsdesign» (Egeberg 1984) uttrykker dette at organisasjonen er utformet bevisst med tanke på å oppnå bestemte effekter.

Designbegrepet indikerer at reformer dreier seg om rasjonelle prosesser: På grunnlag av et gitt mål, og kunnskap om årsak–virkning-sammenhenger, utformes organisasjonsstrukturen slik at måloppnåelsen blir størst mulig. Organisasjoner oppfattes å være instrumenter som kan konstrueres slik at man øker muligheten for å nå bestemte mål, som for eksempel økt brukertilfredshet (Christensen et al. 2004). I praksis er reformarbeidet underlagt klare begrensninger. Begrensningene kan være kognitive (Simon 1947), de kan være resultat av organisasjonsinterne uklarheter eller konflikter (Cyert & March 1963), eller de skyldes organisasjonenes forhold til omgivelsene (Hupe & Hill 2007; Lipsky 1980).

NAV-reformen illustrerer flere av de begrensningene vi har nevnt ovenfor. Reformens omfang tilsier høy kompleksitet. Dette medfører i sin tur at sikker kunnskap om virkninger av bestemte tiltak ikke er lett å frembringe, i alle fall på kort sikt. En intern organisasjonsmessig faktor er at reformen helt fra initiativfasen har skullet bidra til oppfyllelsen av to hovedmål: På den ene siden ønsket om størst mulig tilpasning til enkeltbrukeres behov, og på den andre siden ønsket om å få flest mulig i arbeid. Det er ikke nødvendigvis noen konflikt mellom disse to målene. Men det er rimelig å anta at ansatte som primært er opptatt av brukernes tilfredshet, vil legge størst vekt på å få til et godt møte mellom brukeren og kontoret, blant annet ved å se brukerens ulike behov i sammenheng. Ansatte som primært har et arbeidsfokus, vil ønske at NAV-kontorenes oppgaveportefølje skal begrenses til tjenester som direkte bidrar til at dette målet kan nås.⁶ Vi kan si at hensynet til samordning *kan* stå i motsetning til hensynet til spesialisering. Christensen (2008:32) konstaterer for eksempel at ideen om at det var mulig å koble disse to hovedlinjene i reformen, skapte politiske brytninger fra begynnelsen av. Poenget her er at reformens potensielle målkonflikter kan føre til at effektene av ett enkelt mål vil være svakere.

Men også på det interorganisatoriske planet skapte reformen spenninger. Særlig var det forholdet mellom staten og kommunene som ga opphav til konflikter. Relasjonen mellom stat og kommune i de lokale NAV-kontorene er regulert som et partnerskap (Fimreite 2011). Partnerskapsmodellen

betydde at både staten og kommunene måtte betraktes som partnerskapets eiere. NAV-kontorene har således to eiere med ulike interesser og virkelighetsoppfatninger. Tilpasnings- og samordningsbestrebelsene vil formodentlig skape spenninger mellom de to eierne. Begge parter vil legge inn premisser for eierskapet, noe som vil kunne skape motsetninger knyttet til styring og – i neste omgang – behov for kontroll. Også etableringen av de såkalte forvaltningsenhetene på fylkesnivå medførte en organisatorisk oppsplitting, som i neste omgang kan modifisere virkningene av valg som treffes i forbindelse med inngåelse av lokale NAV-avtaler. De lokale kontorene har til oppgave å ta imot krav om ytelser samt å rettlede og følge opp brukerne, mens forvaltningsenhetene sluttbehandler krav om ytelser. Denne delte behandlingen kan for så vidt i seg selv være et forhold som svekker brukernes tilfredshet med tjenestene, men den fører også til at lokalkontorenes «bidrag» til brukertilfredsheten vil være mer begrenset enn dersom hele saksbehandlingen var lagt til det lokale kontoret.

Endelig gir tidligere forskning ikke grunn til å forvente at organisatoriske forhold vil gi seg sterke utslag når det gjelder tilfredshet. Evalueringen av samordningsforsøkene viste at brukerne i NAV-reformens pilotkommuner ikke var mer fornøyde enn brukere i sammenligningskommunene der det ikke ble gjennomført noen forsøk (Møller 2006). I tråd med dette fant Hansen (2009) ikke noen tegn på at det var forskjeller mellom brukerne ut fra om de tilhørte et etablert NAV-kontor eller ikke, og det var heller ingen sterke utslag i forhold til hvor lenge NAV-kontorene hadde eksistert. Forklaringene fra disse studiene på at nye organisatoriske løsninger ikke hadde effekter på tilfredsheten, er at (1) brukerne kan ha opplevd selve samordningen og aktiviseringen som problematisk, (2) at det er blitt skapt forventninger som ikke er blitt innfridd, og (3) at det har skjedd organisatoriske tilpasninger på lokalkontorene som har gjort at omleggingene ikke har vært så store som reformens idealer skulle tilsi.

Et viktig argument i denne artikkelen er at organisasjonsteoretiske perspektiver impliserer et flernivåargument (Lazarsfeld & Menzel 1961; Snijders & Bosker 2004). Organisasjonsteoriens grunnantakelse er at den organisasjonsmessige konteksten et individ inngår i, har betydning for individets holdnings- og atferdsmønster. Vi er dermed opptatt av hvordan et sett variabler på organisasjonsnivå påvirker trekk ved individer. I vårt tilfelle rettes ikke oppmerksomheten mot organiseringens betydning for organisasjonens medlemmer, men dens brukere. Dette er tema for neste avsnitt.

FRA TJENESTEPORTEFØLJE TIL TJENESTETILFREDSHET

Vår avhengige variabel er brukernes tilfredshet med de tjenestene som blir levert ved det lokale NAV-kontoret. Som Boyne (2003) har vist, er bruker-

tilfredshet bare én av flere mulige utfallsvariabler når en skal studere effekter av offentlige organisasjonsreformer. Han nevner en rekke andre mål, som for eksempel hvor mange som blir behandlet, hvor raskt de blir behandlet, og effektivitet (output sett i forhold til ressursinnsats). Imidlertid måles alle utfallsvariabler utenom brukertilfredshet på organisasjonsnivå. Ettersom NAV-reformen bygget på et klart uttrykt mål om tilpasning i forhold til den enkelte brukers behov, er det etter vår oppfatning viktig å evaluere reformens virkninger i lys av brukernes egne oppfatninger. Til syvende og sist er det bare enkeltbrukers opplevelse som kan legges til grunn når man skal vurdere om reformen har lyktes med å skape et tjenestetilbud tilpasset deres behov.

Innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester har etter hvert utviklet seg til å bli et omfattende samfunnsvitenskapelig forskningsfelt.⁷ Det gjelder forskning som tar for seg tilfredshet i offentlig sektor mer generelt, og blant offentlige stønadmottakere mer spesifikt.⁸ Utgangspunktet for mye av denne litteraturen er at borgerne antas å ha visse forventninger til et produkt eller en tjeneste som kan være dannet ut fra idealer, egne og andres erfaringer, oppfatninger om hva som er rimelig å forvente, medieoppslag m.m., og disse forventningene antas å spille inn på de vurderingene som brukerne gjør av det de får levert.⁹ Forventningene som blir oppfylt, antas å lede til tilfredse brukere, men tilfredsheten kan være på et høyere eller lavere nivå alt etter som brukerne opplever at deres forventninger blir oppfylt. Hvorvidt NAVs brukere uttrykker tilfredshet, antas således å være en funksjon av hvilke forventninger de har, hva de får levert, og hvilke vurderinger de gjør.

For å måle brukernes tilfredshet med NAV-kontoret har vi benyttet et datasett som omfatter faktiske brukere (eller pårørende av brukere) av tjenester fra NAV. Dette har enkelte viktige implikasjoner for spørsmålet om forventninger. Respondentene i denne undersøkelsen bygger sine vurderinger på egne erfaringer, ikke et offentlig formidlet inntrykk av NAV. Videre innebærer dette at erfaringene er knyttet til det lokale kontoret, ikke til NAV som et nasjonalt system for arbeids- og velferdsytelser.

DATA OG METODE

På organisasjonsnivå bygger artikkelen på arkivet over avtaler som er inngått mellom kommuner (og noen bydeler) og NAV fylke. Datasettet inneholder avtaler for bortimot alle kontorene (470, hvorav 15 er andreattaler, det vil si avtaler som er reforhandlet etter en viss tid¹⁰). Avtalene er klassifisert etter blant annet dato for opprettelse og slutføring, hvorvidt de omfatter én eller flere kommuner, hva slags ledelsesmodell som er valgt, samt hva slags tjenester som er lagt til NAV-kontoret, utover lovens minimumskrav.¹¹ I tillegg vil vi bruke variabler fra Kommunedatabasen til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som kontrollvariabler på kommunenivå.¹²

Når det gjelder individdata, er artikkelen basert på en brukerundersøkelse som er gjennomført av Direktoratet for forvaltningsutvikling og IKT (Difi) våren og sommeren 2010. Vi har hentet enkelte bakgrunnsopplysninger om respondentene fra første runde av Innbyggerundersøkelsen som ble samlet inn i 2009 (N = 12 648). Mens den første delen av Innbyggerundersøkelsen ble besvart av innbyggere både med og uten erfaring med statlige og kommunale tjenester, ble brukerdelen kun besvart av respondenter som i den første delen svarte at de hadde vært i kontakt med NAV enten som personlige brukere eller som pårørende av brukere av tjenesten (Difi 2010 A, B). Den andre runden (brukerdelen) omfattet totalt 23 virksomheter, og spørsmålene er sentrert rundt 5 hovedtema: tilgjengelighet og materielle forhold, informasjon, ansatte, klager og brukertilfredshet totalt. Av totalt 2401 skjema som ble sendt til dem som hadde benyttet seg av NAVs tjenester, ble 1395 returnert, noe som gir en svarprosent på 58,1 prosent.

NAV kommer ikke spesielt godt ut av undersøkelsen når resultatet sammenliknes med tilsvarende spørsmål for de 22 andre tjenesteområdene som ble undersøkt (Difi 2010B). NAVs brukere er direkte misfornøyd med ventetid og saksbehandlingstid, og ulike aspekter ved informasjonen som blir gitt, og vurderinger av de ansattes faglige kompetanse.

Innbyggerundersøkelsene bygger på en prosessorientert tilnærming. Det betyr at undersøkelsene er tenkt benyttet som styringsverktøy for både statlige og kommunale virksomheter (Rolland 2005, 2009). Undersøkelsene skal gjentas jevnlig for at virksomhetene skal bli i stand til å undersøke endringer og effekter av eventuelle tiltak som settes inn. Selve retningen på endringen (fremgang/tilbakegang) oppfattes videre som viktigere enn å måle det generelle tilfredshetsnivået. Undersøkelsesdesignen bygger på tanken om at det er ulike egenskaper (kvaliteter) ved tjenestene i seg selv som betyr noe for generell brukertilfredshet. Ideen er å fange opp disse, og relatere dem til brukernes forventninger, idealer og generelle tilfredshet. I denne omgang er vi ikke opptatt av undersøkelsen i et slikt prosessperspektiv, men av å undersøke hvorvidt utformingen av det enkelte NAV-kontor har betydning for tilfredshetsnivået til brukerne. Vi har derfor valgt å konsentrere oss om ett spørsmål i undersøkelsen som har til hensikt å måle hvor tilfredse brukere er med det kontoret de har mest erfaring med (se nedenfor).

Til vårt formål har datasettet noen klare fordeler, men også enkelte ulemper. Styrken med brukerundersøkelsen er at den er omfattende, og at den fanger opp en rekke sider ved måten den enkelte ivaretas på av det enkelte NAV-kontor. Det dreier seg om tilgjengelighet, hvordan den enkeltes sak følges opp og blir lyttet til. Spørsmålene er formulert på en måte som gjør at brukerne kan relatere dem til sin situasjon og sine behov. Siden vi har til hensikt å undersøke hvorvidt organisatoriske trekk ved kontorene (målt ved utformingen av lokale NAV-avtaler) har noe å si for brukertilfredshe-

ten, har dataene imidlertid noen begrensninger. For det første er utvalget noe begrenset ($N = 1394$), noe som vanskeliggjør robuste analyser på både individ- og kontornivå. For det andre har det ikke vært mulig for oss å matche den enkelte respondent til kontornivået. Det vi derimot har gjort, er å koble individdataene fra brukerundersøkelsen til den enkelte respondents hjemkommune ved hjelp av kommunenummeret som finnes i datasettet. I de aller fleste tilfellene er dette uproblematisk ettersom hovedregelen er at det er inngått én avtale i hver kommune. Imidlertid skaper fremgangsmåten enkelte tolkningsproblemer for de kommunene der det eksisterer flere NAV-kontorer. Det gjelder Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Siden både Bergen, Stavanger og Trondheim har avtaler som gjelder alle lokale NAV-kontor, burde vi unngå problemer her. Når det gjelder Oslo, er det derimot noe variasjon med hensyn til det tilbudet som gis på NAV-kontorene i bydelene. For Oslos del har vi løst dette gjennom å beregne gjennomsnittstall for byen som helhet. Det betyr at vi behandler dataene som en tonivåstruktur, der respondentene i brukerundersøkelsen utgjør det laveste nivået og kommunene det høyeste. Implikasjonen er at vi ikke er i stand til å fange opp hva ulike typer av bydelskontekster kan tenkes å bety for brukertilfredsheten. På kommunenivå fanger imidlertid kommunedatasettet opp en rekke sider ved de lokale omgivelsene, og i de fleste tilfellene vil avtaler være inngått mellom NAV i fylket og den enkelte kommunen. Det synes derfor rimelig å benytte en tonivåstruktur i analysene, der vi analyserer enkeltbrukere innenfor kommuner.

En ytterligere begrensning ved våre data er at de handler om innholdet i de lokale NAV-avtalene. Avtalene rommer en del punkter som varierer mellom kommunene, og som kan bidra til å forklare variasjon i brukernes syn på tjenestene. Men vi mangler data om trekk ved kontorene som kan påvirke brukertilfredsheten, som bemanning og ressursituasjon, sykefravær, turnover og de ansattes faglige og utdanningsmessige bakgrunn.

Siden brukerne er gruppert i kontorer og kommuner, har dataene en klar flernivåstruktur. Slike datastrukturer kan håndteres på ulike måter, men *flernivåanalyse* fremstår som spesielt velegnet (Steenbergen & Jones 2002; Hox 2002; Snijders & Bosker 2004). Flernivåanalyse er en samlebetegnelse på modeller som analyserer sammenhenger både mellom og innenfor flere nivåer samtidig. For å forklare brukernes tilfredshet med sitt lokale NAV-kontor ser vi på egenskaper ved individene (alder, utdanning, kjønn og ytelse) (nivå1-variabler), og tjenestetilbudet ved det NAV-kontoret brukerne tilhører samt trekk ved kommunen de bor i, for eksempel etterspørselen etter NAVs tjenester i kommunen, og kommunestørrelse (nivå2-variabler).

Vi begynner den empiriske analysen med å sjekke forutsetningene for flernivåanalysen ved å undersøke om det er markert variasjon i brukertilfredshet mellom kommuner. Det gjør vi gjennom å estimere en modell uten

forklaringsvariabler, en såkalt tom modell, for brukernes tilfredshet med sitt lokale NAV-kontor. Denne analysen gir oss informasjon om hvor stor andel variasjonen i tilfredshet mellom kontorer utgjør av den totale variasjonen. Denne variasjonen måles ved hjelp av intraklassekorrelasjonen (ICC), som varierer mellom 0 og 1. Jo nærmere 1, desto større variasjon mellom kontorer/kommuner. Samtidig tester vi for hvorvidt variasjonen mellom kontorer er signifikant eller ikke ved hjelp av en Likelihood Ratio Test (LR-test). Deretter flyttes fokuset fra spørsmålet om hvorvidt det er variasjon mellom kontorer, til en test av hvilke av de aktuelle individ- og kontor-/kommunevariablene som kan forklare denne variasjonen.

Tilfredshet med NAV-kontorene

Hovedspørsmålet vi undersøker i denne studien, er om variasjoner i utformingen av lokale NAV-avtaler har betydning for hvor tilfredse brukerne er med sitt lokale NAV-kontor. Den avhengige variabelen i våre analyser baserer seg på følgende spørsmål i brukerundersøkelsen: «Tenk tilbake på dine erfaringer med det NAV-kontoret du har brukt mest. Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med dette NAV-kontoret?» Spørsmålet har 7 svarkategorier med ytterpunktene svært misfornøyd (1) og svært fornøyd (7).

Slik spørsmålet er stilt, blir brukerne eksplisitt bedt om å tenke på det lokale NAV-kontoret som de har mest erfaring med. Vår primære teoretiske interesse dreier seg om hvordan organisatorisk samordning på kontornivå virker inn på brukertilfredsheten. Vi oppfatter således at et globalt spørsmål (det vil si et generelt spørsmål som tar sikte på å måle en totalvurdering av tjenesteyter) vil være av størst interesse. En vanlig kritikk mot slike globale mål er at de kan dekke over forskjeller på ulike områder. Det ville opplagt ha vært interessant å undersøke mer spesifikke forhold, som tilgjengelighet på telefon, Internett, geografisk avstand, informasjon osv., men dette vil ikke være mulig å inkludere innenfor rammene av en artikkel som dette.

Hva forklarer tilfredshet? – Uavhengige variabler

Vårt hovedformål er å forsøke å etterspore hvorvidt utformingen av de lokale NAV-avtalene kan ha betydning for brukernes tilfredshet med de tjenestene de mottar på sitt lokale NAV-kontor. Det er imidlertid åpenbart at det er mange og ulike faktorer som vil kunne påvirke brukernes tilfredshet. I analysene har vi ikke ambisjoner om å gi en utfyllende analyse av mulige årsaksfaktorer. Vi har istedenfor nøydd oss med å kontrollere for tre grupper av faktorer: 1) trekk ved det enkelte NAV-kontor, 2) kontrollvariabler på kommunalt nivå og 3) kontrollvariabler på individnivå. I den empiriske analysen opererer vi derfor med et skille mellom henholdsvis forklaringsvariabler knyttet til det enkelte NAV-kontor, den enkelte kommune og bruke-

ren. Nedenfor gjør vi nærmere rede for de enkelte forklaringsvariablene med utgangspunkt i disse tre gruppene.

1) Trekk ved det enkelte NAV-kontor

Den sentrale forklaringsvariabelen i denne studien er antall tjenesteområder som finnes på de lokale NAV-kontorene. Variabelen måler antallet tjenesteområder som i de lokale NAV-avtalene er lagt til det lokale NAV-kontoret. Variabelen kan i seg selv variere mellom 0 og 8. I denne sammenhengen er det viktig å understreke at mye ligger fast, til tross for at variasjonen mellom kontorene kan være stor. Sosialtjenesten er kun én eventuelt tre tidligere etater. I alle kommuner vil det være en statlig arbeids- og velferdsetat (tidligere Aetat og Trygdeetaten). I tillegg har kommunene plikt til å legge et minimum av sosiale tjenester til NAV-kontoret. Verdien 0 på vår sentrale forklaringsvariabel vil med andre ord ikke innebære nullintegrasjon mellom ulike tjenesteområder. Den betyr i stedet at kommunene har valgt minimumsløsningen.

2) Kontrollvariabler på kommunenivå

Vi har inkludert fire kontrollvariabler på kommunenivå som vi har hentet fra Kommunedatabasen. Disse er indikatorer på kontorenes utfordringer med hensyn til arbeidet med brukerne. Det gjelder antallet arbeidsledige i kommunen pr. 1000 innbyggere, antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen pr. 1000 innbyggere, kommunestørrelse (dummy for kommuner under 5000 innbyggere) samt frie inntekter pr. innbygger. Variablene er opplagt grove som indikatorer på hva som skjer i kommunene. Hypotesen vår vil være at presset på kontorene vil øke jo flere arbeidsledige og sosialklienter kommunene har. Dette vil formodentlig ha en negativ effekt på brukernes tilfredshet. Vi forventer, som i litteraturen ellers, at tilfredsheten er størst i småkommunene og i kommuner med høye frie inntekter (Christensen 2010; Christensen & Midtbø 2011; Monkerud & Sørensen 2010).

Ideelt sett burde vi hatt med kontorene som eget analysenivå i undersøkelsene våre, både fordi det kan være variasjoner i hvordan kontorer på lokalt nivå fungerer, og fordi det i storbyene Oslo, Trondheim, Stavanger og Bergen finnes flere avtaler innenfor kommunene. Som nevnt er det kun i Oslo at innholdet i avtalene varierer mellom bydelene. For å justere for dette har vi konstruert en dummyvariabel som får verdien 1 for brukere hjemmehørende i Oslo, mens andre brukere får verdien 0. Vi har forsøkt å inkludere dummyvariabler for de andre storbyene, men disse skilte seg ikke signifikant ut. Vi har derfor ikke inkludert dummyvariabler for disse byene.

3) Kontrollvariabler på individnivå

Forutsetningen for å kunne teste effekten av en variabel på organisasjonsnivå (nivå 2) er at vi kontrollerer for individvariabler som tidligere forskning har

vist at kan ha betydning (jf. Hansen 2003, 2009; DeHoog et al. 1990; Sitzia & Wood 1997). Aldersvariabelen inngår ofte i studier av tilfredshet, og generelt tyder forskningen på at det er en svak tendens til at tilfredsheten øker med økende alder. En forklaring på dette kan være at forventningsnivået endres i takt med endringer i livssituasjonen. For eksempel vil formodentlig ønske om å være i jobb endres med alderen. Dermed kan også tilfredsheten øke. Det kan også tenkes at eldre blir møtt med mer respekt og imøtekommenhet enn yngre personer, slik at tilfredsheten av den grunn øker.

En annen demografisk variabel som ofte blir inkludert i tilfredshetsanalysene, er kjønn. Kjønn blir håndtert som en dummyvariabel som blir kodet 1 hvis respondenten er en kvinne, og 0 hvis respondenten er mann. På samme måte som for alder finnes det ulike grunner til å forvente at tilfredsheten med NAV kan være forskjellig for kvinner og menn (kjønn påvirker ytelse, forventninger osv.), men det er likevel ikke noe belegg for å forvente store kjønnsforskjeller.

Både ut fra teori og aktuell forskning kan det være grunn til å tro at utdanning vil ha betydning for brukertilfredsheten. Den såkalte tilgjengelighetsteorien (Bleiklie, Dahl Jacobsen & Thorsvik 1984) legger til grunn at brukerne må lykkes i å passere en rekke strukturelle og institusjonelle skranke og barrierer for å få tilgang til offentlige velferdsytelser. Dette krever ressurser av ulikt slag (kunnskaper om regler og rettigheter, språkkunnskaper og kunnskaper om byråkratiske systemets virkemåte). I henhold til dette skulle det forventes at tilfredsheten skulle øke med økende utdanning. Forskningen tyder imidlertid på at sammenhengene ikke er så enkle. I en studie av tilfredshet blant arbeidsledige fant Hansen (2003) at de med laveste utdanning var mest tilfredse. Det var ingen tegn på at etaten behandlet ulike grupper forskjellig, derimot var det ting som tydet på at forventningene til etaten økte med utdanningsnivået. Et tilsvarende funn er gjort i studier av innvandrere og studier av pasienttilfredshet (jf. Sitzia & Wood 1997). Utdanningsvariabelen blir målt som en dummy, der respondenter med universitetsutdanning er gitt verdien 1.

Videre er det grunn til å anta at overføringenes former og vilkår kan ha utilsiktede virkninger, som sosiale sanksjoner og stigma (Pinker 1971; Titmuss 1968; jf. også Lipsky 1980; Rønning 2005).¹³ Selv om forskningen ikke er entydig, er det i henhold til norsk forskning på dette feltet (Hansen 2009; Hewitt 2007; Møller 2006) rimelig å anta at brukere som mottar tjenester/ytelser som innebærer at saksbehandlerne må bruke mye skjønn, eller som har krav om aktiviteter knyttet til seg, vil være mindre tilfredse enn de som mottar universelle og rettighetsfestede ytelser. Vi har i henhold til dette resonnementet inkludert to dummyvariabler i analysene ut fra spørsmål hvor brukerne er blitt bedt om å krysse av for hvilke erfaringer de har med NAV: Den første er sosialtjenester hvor sosialhjelp, økonomisk rådgiving og

kvalifiseringsprogrammet er nevnt som eksempler, og den andre er arbeidsledighet hvor dagpenger, jobbsøking, meldekort og yrkesrettet attføring er nevnt som aktuelle eksempler. Begge variabler er kodet 1 hvis brukerne mottar slike tjenester, og 0 hvis ikke. Endelig tar vi med en variabel som måler hvor ofte den enkelte bruker har vært i kontakt med sitt NAV-kontor de siste 12 månedene. Denne blir målt på en skala fra 1 (1 gang) til 5 (25 ganger eller flere). Tidligere forskning (Hansen 2009) har vist at personer som ofte er i kontakt med NAV, er mer misfornøyd med etaten, noe som kan skyldes at de har problemer med å vinne frem med sine saker.

Tabell 1 gir deskriptiv statistikk for de variablene som er inkludert i den endelige modellen. Utover de variablene som vises i tabellen, har vi i analysene testet for en rekke faktorer på kommunenivå. Vi presenterer ikke resultatene her, men kommenterer dem i presentasjonen av de endelige modellene. Som det fremgår av tabell 1, kan vi blant individvariablene skille mellom indikatorer som måler erfaring med NAV, og vanlige mål på sosial bakgrunn. Gjennomsnittlig tilfredshet med det enkelte kontor ligger på rundt 4,5 på syvpunktsskalaen (der 1 er svært misfornøyd og 7 svært fornøyd). Som standardavviket viser, er variasjonen i grad av fornøydhet med det enkelte kontor nokså stor. Vi ser også at NAV-kontorene har et betydelig antall multibrukere. Hele 44 prosent av brukere hadde erfaring med to eller flere av NAVs tjenesteområder. For å måle brukere av henholdsvis behovsprøvde og universelle velferdstjenester er brukere av sosialtjenesten og de som bruker NAV i kraft av at de er arbeidsledig, skilt fra de resterende brukerne. 4 prosent er sosialhjelpsmottakere, mens 16 prosent av utvalget er arbeidsledige. I snitt har brukerne vært i kontakt med NAV 2,1 ganger de siste 12 månedene. I overkant av 70 prosent av brukerne har vært i kontakt med NAV mer enn én gang. 46 prosent i utvalget er menn, 32 prosent har utdanning på universitetsnivå, og gjennomsnittsalderen er på nærmere 55 år. På kontornivået er vi først og fremst opptatt av tjenestetilbudet. De respektive kontorene i utvalget tilbyr i gjennomsnitt 3,10 tilleggstjenester utover minimumsløsningen (se tidligere diskusjon). Blant de aktuelle forklaringsvariablene på kommunenivå viste det seg at kun det å være NAV-bruker i Oslo hadde en effekt i de endelige modellene. Resultatene for de andre kommunevariablene kommenteres i forbindelse med presentasjonen av den empiriske analysen.

Tabell 1. Forklaringsvariabler og deskriptiv statistikk
(N brukere 1166 / N kommuner 294)*

Variabel	Definisjon	Gjennom- snitt	Standard- avvik	Min.	Maks.
<i>Brukernivå</i>					
Tilfredshet med kontoret	Tilfredshets- skala 1–7	4,45	1,76	1	7
Bruker av to/flere tje- nester	Dummy	0,44	0,49	0	1
Arbeidsledig (bruker)	Dummy	0,16	0,37	0	1
Sosialtjenesten (bruker)	Dummy	0,04	0,19	0	1
Kontakthypighet	Skala 1–5	2,10	0,97	1	5
Mann	Dummy	0,46	0,49	0	1
Universitetsutdannelse	Dummy	0,32	0,46	0	1
Alder	Kontinuerlig	54,60	15,82	18	91
<i>Kontornivå</i>					
Tjenestetilbud	Tjenester > minimum	3,19	1,56	0	8
<i>Kommunenivå</i>					
Oslo	Dummy	0,11	0,31	0	1
Småkommuner	<i>Dummy >5000 innb.</i>	0,15	0,36	0	1

* Antallet enheter både på brukernivå og kommunenivå er redusert som følge av at vet-ikke samt manglende svar er ekskludert.

ANALYSEOPPLEGG

Vi baserer oss på ett av spørsmålene i skjemaet som måler generell tilfredshet med det enkelte kontor. Spørreskjemaet inneholder totalt fem spørsmål som måler brukernes generelle tilfredshet med det kontoret de sokner til. Spørsmålene omhandler generell omtale av kontoret, den enkelte brukers erfaringer med det NAV-kontoret de har brukt mest, hvorvidt kontoret pleier å innfri brukernes forventninger, hvor tett opp til den ideelle NAV-tjenesten kontoret vurderes å ligge, og om brukeren vil anbefale kontoret til andre. Vi benytter spørsmålet som sier oss noe om brukernes erfaringer med det

NAV-kontoret de bruker mest. De fem spørsmålene er sterkt korrelerte med hverandre, og slik sett måler de det samme (Pearsons r ligger på mellom 0,90 og 0,96).

I analysen av dette spørsmålet går vi trinnvis frem. Vi starter med å undersøke hvorvidt kommunenivået har noe å si for hvordan brukerne oppfatter at de og deres situasjon blir ivaretatt på det enkelte NAV-kontor. Det betyr at vi først spesifiserer en tom modell (uten forklaringsvariabler) for å avdekke om det er variasjon kommunene imellom. Deretter undersøker vi om det er en bivariat sammenheng mellom tjenesteporteføljen på det enkelte kontor og brukertilfredshet på individnivå. Så inkluderes kontrollvariablene på kommunenivå i modellen, før vi ender opp med å ta inn forklaringsvariablene på individnivå. Hensikten er å se hvordan forholdet mellom antallet tjenester på kontornivå påvirkes av at andre forklaringsvariabler inkluderes i testene.

EMPIRISKE ANALYSER

Er det variasjon i måten brukerne opplever at de blir møtt på sitt lokale NAV-kontor? Den avhengige variabelen i tabell 2 er altså brukernes tilfredshet med det NAV-kontoret som de har mest kontakt med. Innledningsvis estimerer vi en tom modell (Modell I). Resultatet vises i den første kolonnen, og det fremgår at det er signifikant variasjon i brukernes tilfredshet mellom kommuner (ICC 2,6 prosent). Variasjonen mellom kontorer/kommuner er ikke stor. Egenskaper ved brukerne har betydelig større effekt på NAV-brukernes tilfredshet enn det egenskaper ved kontorene og kommunene har. Ifølge Van Praag og Ferrer-i-Carbonell (2004) er dette et typisk resultat for slike studier. Det interessante er hvorvidt kommunevariasjonen er signifikant og det er den her.

Tabell 2. Flernivåmodeller: Tilfredshet med NAV-kontoret (ustandardiserte koeffisienter)

	Modell I Tom modell	Modell II Tjenestepor- teføljen	Modell III Kommune- kontroller	Modell IV Endelig modell
Konstant	4.51	4.26		
<i>Brukereffekter</i>				
Sosialtjenesten	–	–	–	–0,858*
Arbeidsledig	–	–	–	0,214
Multibrukere	–	–	–	–0,148

Kontakthypighet	–	–	–	–0,183**
Mann	–	–	–	–0,026
Universitetsutd.	–	–	–	–0,124
Alder	–	–	–	0,029**
Kontoreffekt				
Antall tjenester		0,082**	0,102**	0,095**
Kommuneeffekter				
Oslo			–0,616**	–0,502***
ICC	0,026	0,026	0,008	0,014
Individvarians	3,03	3,01	3,05	2,708
Kommunevarians	0,080	0,080	0,024	0,040
AIC	4934,158	4631,652	4629,438	4510,105
N individer	1166	1166	1166	1166
N kommuner	294	294	294	294

Spørsmål: Tenk tilbake på dine erfaringer med det NAV-kontoret du har brukt mest. Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med dette kontoret? * p< 0.01, ** p<0.05, *** p<0.10

Resultatet maner likevel til en viss edruelighet med hensyn til debatten om hva som kan oppnås ved hjelp av organisatoriske virkemidler for å øke tilfredsheten. Intraklassekorrelasjonen er signifikant, noe som tilsier at både trekk ved kontorene og kommunene disse kontorene ligger i, kan spille en rolle for hvor fornøyd brukerne er med sitt lokale NAV-kontor. Vi flytter dermed fokuset over til vår hovedantakelse – hypotesen om at omfanget på det tjenestetilbudet som gis ved det enkelte NAV-kontor, påvirker tilfredsheten i positiv retning.

Den andre kolonnen i tabell 2 viser resultatene for en modell der vi utelukkende tar hensyn til antallet tjenester utover minimumsløsninger ved de enkelte NAV-kontorene. Den enkle bivariate modellen viser at hypotesen kan ha noe for seg. I tråd med den antakelsen som følger av målsettingen for reformen, er brukerne mer tilfredse med sitt NAV-kontor dersom dette kontoret har en bred tjenestepordefølge. Koeffisienten er positiv og signifikant, men effekten er ikke spesielt sterk. Spørsmålet er om hypotesen står seg når vi kontrollerer for forklaringsvariabler på kommunenivå. Resultatet fra denne testen vises i Modell III i den tredje kolonnen. For det første ser vi at

spesielt NAV-brukerne i Oslo er gjennomgående mindre tilfredse sammenliknet med brukere av NAV-kontorer i andre kommuner. Effekten er også relativt sterkt (en nedgang på skalaen på 0,62). For vår del er det interessant at oppgaveporteføljen fremdeles fremstår som betydningsfull for brukertilfredsheten. Effekten er positiv og signifikant selv etter at vi har kontrollert for kommunenes frie inntekter, arbeidsledighet, antallet sosialhjelpsmottakere og kommunestørrelse. Spesielt overraskende er det at kommunestørrelse ikke har effekt, siden de fleste undersøkelser finner at innbyggerne er mer tilfredse i småkommunene enn det innbyggerne i større kommuner er (Christensen 2010; Monkerud & Sørensen 2010). I vår analyse er fortegnet på koeffisienten negativt. Det kan være en indikasjon på at det er andre mekanismer som gjør seg gjeldende når det utelukkende er brukerne som inkluderes i analysene, sammenliknet med undersøkelser som også har med innbyggerne med fjernere forhold til selve tjenesten. Endelig viser Modell III at det å ta hensyn til at NAV-brukerne er fra Oslo og antallet tjenester som tilbys ved de respektive NAV-kontorene, bidrar til at kommunevariasjonen reduseres til et minimum sammenliknet med den tomme modellen (Modell II har en kommunevarians på 0,08, mens den er redusert til 0,024 i Modell III). Siden størsteparten av variasjonen i kontortilfredsheten kan knyttes til brukerne selv, gjenstår det å inkludere egenskaper ved disse i analysen.

Spørsmålet er om omfanget på tjenestetilbudet ved NAV-kontorene fremdeles har betydning for tilfredsheten etter at vi har kontrollert for individforklaringene. Svaret på dette spørsmålet er vist i den siste kolonnen i tabell 2 (Modell IV). Tjenestetilbudet ved de enkelte NAV-kontorene har en positiv effekt på brukertilfredsheten selv etter at egenskaper ved de som er tettest på tjenestene, brukerne, er tatt hensyn til. Mens effekten av det å være bruker av et NAV-kontor i Oslo svekkes noe (signifikant på 10 prosentnivået), er koeffisienten for antallet tjenesteområder ved de ulike NAV-kontorene så å si den samme. Når det gjelder individforklaringene, viser det seg at brukere som mottar en behovsprøvd ytelse (her sosialtjenesten), er mindre tilfredse sammenliknet med brukere som mottar andre ytelser. Det samme gjelder for dem som ofte er i kontakt med NAV-kontoret, sammenliknet med brukere som har mer sporadisk kontakt med sitt kontor. Økende alder ser ut til å ha positiv betydning for tilfredsheten med det enkelte NAV-kontor. Dette er i tråd med våre forventninger. Verken utdannelse, kjønn eller arbeidsledighet på individnivå ser ut til å ha signifikant betydning for tilfredsheten med NAV-kontorene. Endelig viser Modell IV at det å ta hensyn til forhold på både kontor-/kommune- og individnivå bidrar til en forbedring av analysemodellen (AIC for Modell IV er 4510,105, mens tilsvarende tall for Modell III er 4629,438). Den siste modellen viser imidlertid at det fremdeles er signifikant variasjon på kontor-/kommunenivå (ICC 1,4 %).

Analysen viser at bredden i tjenesteporteføljen ved det lokale NAV-kontoret har en betydning for brukertilfredsheten. NAV-kontorene yter imidlertid tjenester til et bredt spekter av brukere. Dette funnet reiser spørsmålet om hvorvidt antallet tjenesteområder ved de lokale NAV-kontorene har betydning kun for enkelte brukergrupper. En innvending mot vår analyse kan være at mange av tilleggstjenestene i all hovedsak er relevante for mottakere av sosialhjelp. Vi har gjort et forsøk på å teste dette ved å undersøke om sosialtjenestemottakernes tilfredshet varierer etter kommune, og hvorvidt antallet tjenesteområder ved de ulike NAV-kontorene i så fall øker tilfredsheten innenfor denne spesifikke brukergruppen (ikke vist her). Analysen viser at dette kan ha noe for seg. Når vi inkluderer et interaksjonsledd mellom det å være bruker av sosialtjenesten og antallet tjenester ved de ulike NAV-kontorene, øker tilfredsheten innenfor denne gruppen. Fortegnet er imidlertid fremdeles negativt, og koeffisienten er langt fra signifikant. Det er få sosialtjenestemottakere i vårt datamateriale, og et større utvalg av slike brukere ville gjort det mulig for oss å gjennomføre mer robuste analyser av dette forholdet.

AVSLUTNING

Formålet med denne studien har vært å undersøke om variasjoner i utformingen av lokale NAV-avtaler har betydning for hvor tilfredse brukerne er med det lokale NAV-kontoret de tilhører, og de tjenestene de mottar der. Vi har således introdusert en organisatorisk-kontekstuell forklaring på variasjoner i brukertilfredshet. Flernivåanalysen, som vi har benyttet her, kan ses på både som en metode og en teori. Individens holdninger og atferd betraktes ikke bare som en funksjon av egenskaper ved individene, men også av de omgivelsene (konteksten) de befinner seg i. Vår analyse viser at informasjon om begge disse nivåene er nødvendig for å utvikle en empirisk basert teori om brukertilfredshet.

Spørsmålet vi reiste, var om en omfattende organisatorisk samordning av tjenesteområder ved de lokale NAV-kontorene ville gi større tilfredshet med tjenestene enn en mer begrenset samordning. Etter å ha kontrollert for eksterne trekk ved kommunene, som arbeidsledighetsnivå og andelen sosialhjelpsmottakere, og også trekk ved individene, finner vi støtte for hypotesen om at omfanget av lokale NAV-avtaler har betydning for brukernes tilfredshet. Noe overraskende viser det seg at verken kommunestørrelse, frie inntekter eller ulike mål på problempress (andelen arbeidsledige samt antallet sosialhjelpsmottakere) virker inn på brukertilfredsheten, mens alder, utdanning og type ytelse brukerne mottar, slår ut som forventet.

Dette innebærer at våre analyser gir en viss støtte til antakelsen om at organisering har betydning for brukernes tilfredshet. Ettersom vi har til-

gang til et svært begrenset antall variabler på kontornivå, vet vi ikke om brukernes positive vurdering av kontorer med mange kommunale tjenester skyldes output-faktorer knyttet til kontorene, for eksempel at slike kontorer i større grad lykkes med å få folk fra stønad og over i arbeid. Og til tross for at vi finner en effekt av organisering i vårt materiale, er den ikke sterk. Koeffisientene tilsier at dersom det inkluderes ytterligere 2 tjenester, øker tilfredsheten med 0.18 verdier på en syvpunktsskala. Det er således ikke snakk om store effekter. Antall tjenester som det vil være mulig å inkludere i lokale kontrakter, vil ellers opplagt være begrenset. Dessuten er det vanskelig å tenke på denne sammenhengen som fullt ut lineær. Gevinstene ved samordning vil ganske sikkert avta når antallet tjenester overstiger et visst antall.

Ikke desto mindre er det interessant å observere at det er en positiv og signifikant sammenheng mellom antallet tjenester ved det lokale NAV-kontoret og brukernes tilfredshet. Som vi var inne på innledningsvis, har reformen vært kritisert nettopp for at de lokale kontorene fylles med for mange tjenester. For mange tjenester, har det blitt hevdet, fører til oppsplitting ved kontorene, noe som i neste omgang vil resultere i svakere evne til å se sammenheng mellom tjenestene. Ifølge våre analyser later det til at denne frykten er overdrevet. Brukerne er mer fornøyde der kontorene rommer en bred portefølje av kommunale tjenester. I så måte tyder resultatene fra våre analyser på at éndørsfilosofien som lå til grunn for reformen, har gitt noen av de resultatene man søkte å oppnå.

En innvending mot resultatene våre kan være at årsakssammenhenger er motsatt av det som vi har argumentert for. Det er tenkelig at steder hvor det ligger til rette for at de kan etablere kontorer som fungerer bra for brukerne, vil kommunene være mer innstilt på å lage til omfattende avtaler, og at kommuner som sliter med å få ting til å fungere, vil være tilbakeholdne med å inkludere sine tjenester i avtalene. I så fall er det ikke utformingen i lokale NAV-avtaler som er forklaringen, men bakenforliggende faktorer som vi har hatt begrensede muligheter til å kontrollere for. Til en viss grad har vi kontrollert for slike forhold ved at vi har undersøkt betydningen av kommunenivåvariabler (arbeidsledighetsnivå og sosialklienter) og ulike individvariabler. Likevel, med tverrsnittsdata som vi har, vil det alltid kunne være mange forhold som en ikke fanger opp. En annen svakhet ved vår studie er at vi ikke har med opplysninger om forventninger. Dersom målet er å modellere tilfredshetsmekanismer, vil forventninger være en viktig faktor å inkludere. Formålet med våre analyser er imidlertid å forklare variasjoner mellom NAV-kontorer ut fra kontraktsforhold.

Selv om vi ikke har grunnlag for å utelukke andre forklaringer, kan det således heller ikke utelukkes at variasjonene i tilfredshet som vi finner, kan gjenspeile organisatoriske forhold som igjen virker inn på brukernes tilbud. I den grad dette er tilfelle, peker dette i retning av at tankene bak NAV-reformen og ideene om horisontal samordning av tjenester på kontornivå

kan se ut til å ha noe for seg. Vi har vist at denne typen samordning ser ut til å ha betydning for brukernes generelle tilfredshet. En sterkere test av samordningshypotesen vil være å undersøke om tilfredsheten varierer på kontornivå blant sammenlignbare brukergrupper. Vår analyse antyder at det ville være spesielt interessant å gjennomføre en analyse med et større utvalg av sosialklienter siden disse brukerne ofte har et sammensatt tjenestebehov. Motsatt vil det være viktig å undersøke om tilfredsheten blant brukere med spesialiserte tjenestebehov (for eksempel pensjonsmottakere) vil være mindre der tjenesteporteføljen er omfattende.

Alt i alt synes våre resultater å vise at organisering har betydning, men at denne betydningen er ganske begrenset. Sammenhengene går imidlertid i den retningen en kunne vente ut fra reformens mål om å kunne se mange tjenester i sammenheng ved de lokale kontorene. For å teste robustheten i disse analysene videre er det nødvendig å inkludere flere kontornivåvariabler, som for eksempel antall ansatte og sammensetning av yrkesgrupper. I tillegg vil det være viktig å undersøke om resultatene fra denne analysen står seg dersom man undersøker effekter på andre utfallsvariabler, som for eksempel behandlingstid og antall brukere som kommer i arbeid etter kort tid.

Resultatene gir en viss støtte til antakelsen om at organisatorisk samordning kan gi større grad av intern sammenheng i tjenestetilbudet og derigjennom større grad av brukertilfredshet. Dette innebærer videre at organisatoriske reformer som tar sikte på å integrere tidligere atskilte tjenesteområder, har visse forutsetninger for å skape større tilfredshet med de tjenestene som blir levert. Samtidig er det grunn til å advare mot overdrevne forventninger til effektene av større samordningsreformer innenfor offentlig sektor. For det første er effektene beskjedne. For det andre omhandler vår studie kun ett aspekt ved reformen – brukernes tilfredshet. For det tredje har vi ikke med vårt undersøkelsesopplegg mulighet til å observere om enkelte brukergrupper er blitt mindre tilfredse med tjenestene etter at reformen ble iverksatt. En mulig antakelse er at økt grad av samordning på tvers av tjenesteområder skaper mindre tilfredshet blant brukere som ikke har et sammensatt tjenestebehov.

NOTER

- 1 Det såkalte Ekspertutvalget, ledet av Terje P. Hagen.
- 2 Aftenposten 24. juni 2010, <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7183624>
- 3 En redegjørelse for den generelle litteraturen om samordning finnes hos Fimreite & Læg Reid (2008).
- 4 Nærmere om horisontal og vertikal samordning, se Christensen & Læg Reid (2008).
- 5 Fra 2010 er gjeldsrådgivning og boligtiltak for vanskeligstilte obligatoriske sosialtjenester ved NAV-kontorene (LOV 2009-12-18 nr. 131: Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen). Vi legger imidlertid til grunn at denne endringen ikke har virket lenge nok til at den vil ha effekt i forhold til brukervurderingene i den spørreundersøkelsen som er benyttet i vår artikkel.

- 6 Vi sikter her ikke til eventuelle målkonflikter mellom brukerne og etaten, men snarere til potensielle målkonflikter internt i NAV-organisasjonen.
- 7 For forskning om generell tilfredshet med offentlige tjenester, se Andreassen & Lunde (2001), Bouckaert & van de Walle (2003), DeHoog et al. (1990), Kelly & Sindell (2002), Melkers & Thomas (1997), Rolland et al. (2005), Rolland (2007), Roch & Poister (2006), Schacher (2010), Stipak (1977, 1979a,b), Van de Walle (2004), Van Ryzin (2004) og Van Ryzin et al. (2004). For forskning om offentlige stønadsmottagere, se Hansen (2003, 2009), Hewitt (2007) og Møller (2005, 2006).
- 8 Det vil opplagt være store variasjoner mht. hvilke offentlige goder som blir levert og som kan ha stor betydning for tilfredsheten. Biblioteklån vil for eksempel dreie seg om relativt enkle transaksjoner hvor det vil være rimelig lett å vurdere kvaliteten på det som blir levert. NAVs leveranser vil ofte være betraktelig mer kompliserte.
- 9 Oliver (1997) anbefaler å konstruere en diskonfirmasjonsrate. Van Ryzin (2004) måler i sin studie diskonfirmasjon ved å trekke fra spørsmål om forventninger fra spørsmål om vurderingene av tjenestenes kvalitet.
- 10 Vi har benyttet førstegangsavtalene ettersom disse har fått virke lengst. Det er derfor grunn til å anta at disse har hatt mest å si for brukernes vurderinger av NAV-kontorene.
- 11 Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) har ansvaret for å samle inn og kode avtalene etter en mal utarbeidet av BI.
- 12 Om Kommunedatabasen: www.nsd.uib.no/kdb
- 13 Brown (2007) peker på at innslaget av frivillighet og tvang kan variere alt avhengig av hvilke deler av offentlig sektor en samhandler med. Browns hypotese, som han også finner belegg for, er at tilfredsheten vil være minst blant dem som har en tvangsmessig relasjon til offentlig sektor (fengsel som ytterlighet), og størst blant dem som har en mer frivillig og kundeliggende relasjon til offentlig sektor (biblioteklån som eksempel). De som er i en klientrelasjon, befinner seg midt mellom disse.

REFERANSER

- Andreassen, Tor Wallin & Tormod K. Lunde. 2001. *Offentlige tjenester – prinsipper for økt brukerorientering*. Universitetsforlaget. Oslo
- Bleiklie, Ivar. 1997. *Service regimes in public welfare administration: case studies of street level bureaucrats and professionals as decision makers*. Tano Aschehoug. Oslo
- Bleiklie, Ivar, Finn Holmer Hoven, Knut Dahl Jacobsen & Thor Øivind Jensen. 1980. *Forskning for svakstiltes forhold til forvaltningen*. Institutt for offentlig administrasjon og organisasjonskunnskap, arbeidsrapport, nr. 1. Bergen
- Bouckaert, Geert & Steven van de Walle. 2003. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators. *International Review of Administrative Sciences* 69:29–343
- Boyne, George A. 2003. Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13:367–394
- Brown, Karin & Philip B. Coulter. 1983. Subjective and Objective Measures of Police Service Delivery. *Public Administration Review* 43:50–58
- Christensen, Dag Arne. 2010. *Tilfredshet med velferdstjenester. Har egenskaper ved kommunene noe å si?* Rökkansenteret, notat 14-2010. Bergen
- Christensen, Dag Arne & Tor Midtbø. 2011. *Tilfredshet med velferdstjenester: Har velferdstjenestene noe å si?* Rökkansenteret, notat 2-2011. Bergen

- Christensen, Tom. 2008. «En felles etat» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Røkkansenteret, rapport 5-2008. Bergen
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik. 2004. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget. Oslo
- Christensen, Tom & Per Lægreid. 2008. The Challenges of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review* 8:97–116
- Cyert, Richard M. & James G. March. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ
- DeHoog, Ruth H, David Lowery & William E. Lyons. 1990. Citizen satisfaction with local governance: A test of individual, jurisdictional, and city-specific explanations. *Journal of Politics* 52:3807–37
- Difi. 2010a. *Innbyggerundersøkelsen. Inntrykk av å bo i kommunene og i Norge*. Direktoratet for forvaltning og IKT rapport 2010:01. Oslo
- Difi. 2010b. *Innbyggerundersøkelsen Del 2*. Direktoratet for forvaltning og IKT, rapport 2010:14. Oslo
- Egeberg, Morten. 1984. Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet. Tanum-Norli. Oslo
- Erevelles, Sunil & Leavitt Clark. 1992. A comparison of current models of consumer satisfaction/dissatisfaction. *Journal of Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behaviour* 5:104–14
- Fimreite, Anne Lise. 2011. *Partnerskapet i NAV – innovasjon eller «same procedure»? Uni Røkkansenteret, notat 4-2011*. Bergen
- Fimreite, Anne Lise & Per Lægreid. 2008. Samordning – flernivåstyringens store utfordring. I: Ingrid Helgøy & Jacob Aars, red. *Flernivåstyring og demokrati*. Fagbokforlaget. Bergen
- Goffman, Erving. 1963. *Stigma: Notes on the management of spoiled identity*. Simon & Schuster Inc. New York
- Goodsell, Charles T. 2004. *The case for bureaucracy. A public administration polemic*. CQ Press. Washington D.C.
- Hagen, Terje mfl. 2010. *Tiltak for å forbedre NAVs virkemåte. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave og ansvarsdelingen i NAV*. (http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-NAV-s-virkemate.html?id=609542)
- Hansen, Hans-Tore. 2009. Brukererfaringer med NAV: NAV på rett vei? En surveybasert brukerundersøkelse. *Tidsskrift for velferdsforskning* 12 (3):207–227
- Hupe, Peter & Michael Hill. 2007. Street Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration* 85:279–99
- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice, and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press. Cambridge, MA
- Kelly, Janet M. 2003. Citizen satisfaction and administrative performance measures: Is there really a link? *Urban Affairs Review* 38:855–866
- Kelly, Janet M. & David Swindell. 2002. A multiple-indicator approach to municipal service evaluation: Correlating performance measurement and citizen satisfaction across jurisdiction. *Public Administration Review* 63:610–621
- Lazarsfeld, Paul F. & Herbert Menzel. 1961. On the relation between individual and collective properties. I: Amitai Etzioni, red. *Complex organizations: A sociological reader*. Holt, Rinehart & Winston. New York
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Foundation. New York
- March, James G. & Herbert A. Simon. 1958. *Organizations*. Wiley. New York

- Melkers, Julia & John Clayton Thomas. 1997. What do administrators think citizen think? Administrators predictions as an adjunct to citizen surveys. *Public Administration Review* 5:327–334
- Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ
- Monkerud, Lars & Rune J. Sørensen. 2010. Smått og godt? Kommunestørrelsen, ressurser og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 26:265–295
- Møller, Geir. 2005. *Evaluering av samordningsforsøkene*. Telemarksforskning, arbeidsrapport 21 2005, fjerde delrapport. Bø
- Møller, Geir. 2006. *Evaluering av samordningsforsøkene – sluttrapport*. Telemarksforskning, rapport nr. 231. Bø
- Oliver, Richard L. 1997. *Satisfaction: a behavioral perspective on the consumer*. Irwin McGraw-Hill. Boston, MA
- Parasuraman A, Valerie A. Zeithaml & Leonard L. Berry. 1985. A conceptual model of service quality and its implications for future research. *Journal of Marketing* 49:41–50
- Pinker, Robert A. 1971. *Social theory and social policy*. Heinemann Educational Books Limited. London
- Pollitt, Christopher. 2003. Joined-up government: A survey. *Political Studies Review* 1:34–49
- Roch, Christine H. & Theodore H. Poister. 2006. Citizens, accountability, and service satisfaction: The influence of expectations. *Urban Affairs Review* 41:29–308
- Rolland, Asle. 2003. Brukernes tilfredshet eller tjenestens kvalitet? *Tidsskrift for velferdsforskning* 6:56–60
- Rolland, Asle. 2005. Brukertilfredshetsundersøkelser som offentlige styringsverktøy. Statistisk sentralbyrå. Oslo
- Rolland, Asle. 2009. *Måling av tilfredshet med demokratiet og velferdsstaten*. Statistisk sentralbyrå. Oslo
- Schachter, Hindy Lauer. 2010. Objective and subjective performance measures: A note on terminology. *Administration & Society* 42:550–567
- Simon, Herbert A. 1947. *Administrative behavior*. Macmillan. New York
- Sitzia John & Neil Wood. 1997. Patient satisfaction: a review of issues and concepts. *Social Science & Medicine* 45:1829–43
- Snijders, Tom A.B. & Roel J. Bosker. 2004. *Multilevel Analysis. An introduction to basic and advanced multilevel modelling*. Sage. London
- St.prp. nr. 46 (2004–2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Det kongelige arbeids- og sosialdepartement. Oslo
- Steenbergen, Marco R. & Bradford Jones. 2002. Modeling Multilevel Data Structures. *American Journal of Political Science* 46:218–237
- Stipak Brian. 1977. Attitudes and belief systems concerning urban services. *Public Opinion Quarterly* 41:41–55
- Stipak, Brian. 1979a. Are there sensible ways to analyse and use subjective indicators of urban service quality? *Social Indicators Research* 6:421–38
- Stipak, Brian. 1979b. Citizen satisfaction with urban services: Potential misuse as a performance indicator. *Public Administration Review* 39:146–52
- Stipak, Brian. 1980. Local governments' use of citizen surveys. *Public Administration Review* 40:5521–25
- Thompson Andrew G.H. & Rosa Sunol. 1995. Expectations as determinants of patient satisfaction: concepts, theory and evidence. *International Journal for Quality in Health Care* 7:127–41

- Titmuss, Richard M. 1976. *Commitment to welfare*. George Allen & Unwin Ltd. London
- Van de Walle, Steven. 2004. *Perceptions of administrative performance: the key to trust in government?* Instituut voor de Overheid, avhandling, Leuven
- Van Praag, Bernard & Ada Ferrer-i-Carbonell. 2004. *Happiness Quantified: A Satisfaction Calculus Approach*, Oxford University Press. Oxford
- Van Ryzin, Gregg G. 2004. Expectations, performance, and citizen satisfaction with urban services. *Journal of Policy Analysis and Management* 23:433–448
- Van Ryzin, Gregg G., Douglas Muzzio, Stephen Immerwahr, Lisa Gulick & Eve Martinez. 2004. Drivers and consequences of citizen satisfaction: An application of the American Customer Satisfaction Index model to New York City. *Public Administration Review* 64:331–341
- Veenhoven, Ruut. 2002. Why social policy needs subjective indicators. *Social Indicators Research* 58:33–45
- Verbeek, J., F. Van Dijk, R. Räsänen, H. Piirainen & E. Kankaanpää. 2001. Consumer satisfaction with occupational health services: should it be measured? *Occupational and Environmental Medicine* 58:272–278

SAMMENDRAG

Spørsmålet som reises i artikkelen, er i hvilken grad variasjoner i det tjenesteomfanget som legges til det lokale NAV-kontoret, har betydning for brukernes tilfredshet. Studien er således et bidrag til litteraturen om betydningen av offentlige tiltaks organisering. Vi gjennomfører en flernivåanalyse der vi undersøker effekten av én sentral forklaringsvariabel på organisasjonsnivå (tjenesteomfang) på en individvariabel (brukertilfredshet). Resultatene viser at organisering har betydning, men at denne betydningen er ganske begrenset. Sammenhengene går imidlertid i den retningen en kunne vente ut fra reformens mål om å kunne se mange tjenester i sammenheng ved de lokale kontorene: Jo flere tjenester, desto større tilfredshet. NAV-reformen har vært kritisert for at de lokale kontorene fylles med for mange tjenester. Ifølge våre analyser later det til at denne frykten er overdrevet. Brukerne er mer fornøyde der kontorene rommer en bred portefølje av tjenester. I så måte tyder resultatene fra våre analyser på at endørsfilosofien som lå til grunn for reformen, har gitt noen av de resultatene man søkte å oppnå. Imidlertid er det grunn til å understreke at effektene er svake.

ABSTRACT

This article asks whether user satisfaction with services provided by local NAV-offices is affected by the range of local government services being allocated to these offices. Hence, the study represents a contribution to the literature on the effects of administrative reform within public services. More specifically, we ask whether coordination of public services in local offices leads to greater user satisfaction. We conduct a multilevel analysis in which we investigate the relationship between an organisational-level explanatory variable (range of services) and an individual-level dependent

variable (citizen satisfaction). The results testify to the effect of organisation, but the effect is rather limited. The fact that the coefficient is positive however to some extent strengthens the assumption that the reform has succeeded in facilitating coordination between services at the local level: The wider the range of services at local offices, the more satisfied are users. A criticism against the reform has been the alleged overloading of services in the local offices. According to our findings users do not experience fragmentation in service delivery as a consequence of overload. Instead, the one-stop-shop philosophy appears to have succeeded to a certain degree. However, it must be emphasised that the effects are weak.

FORFATTEROMTALER:

Dag Arne Christensen, dr.philos., forsker I ved Uni Rokkansenteret

Uni Rokkansenteret

Nygårdsgt. 5

5015 Bergen, Norge

E-post: Dag.Christensen@uni.no

Hans-Tore Hansen, dr.philos., professor ved Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen

Postboks 7802, 5020 Bergen, Norge

E-post: Hans-Tore.Hansen@sos.uib.no

Jacob Aars, dr.polit., forsker I ved Uni Rokkansenteret

Uni Rokkansenteret

Nygårdsgt. 5

5015 Bergen, Norge

E-post: Jacob.Aars@uni.no

Alle forfatterne er involvert i evalueringen av NAV-reformen. Aars leder Modul 2 (lokale NAV-avtaler), mens Hansen leder Modul 6 (brukerfaringer). Christensen er tilknyttet Modul 2.

Samordning mellom departement og direktorat: Betydningen av strukturelle og kulturelle faktorer i vertikal samordning



Coordination between ministry and directorate: the importance of structural and cultural factors in vertical coordination

AMUND LIE

Nøkkelord: vertikal samordning, direktorat, departement, kultur, struktur, arbeids- og velferdspolitik

Keywords: vertical coordination, directorate, ministry, culture, structure, labor and welfare policy

INNLEDNING¹

Denne artikkelen skal studere samordningen mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet etter NAV-reformen. Slik samordning er viktig av flere grunner. *For det første* gir departementer viktige politiske signaler og føringer til underliggende direktorater. Formidling av slike føringer og signaler forutsetter samordning gjennom styring og ledelse. *For det andre* må direktorater ta hensyn til disse føringene og signalene i sitt arbeid. *For det tredje* formidles kunnskap og informasjon om resultater gjennom samordningen mellom departement og direktorat. Derfor er tilstrekkelig samordning viktig for å sikre at departementet mottar informasjon om disse resultatene. *For det fjerde* kan slik samordning gi rom for læring, både for departement og direktorat, ved at argumenter, synspunkter og perspek-

tiver blir prøvd ut og diskutert. Denne utvekslingen gir potensial for felles læring på tvers av departement og direktorat (se for eksempel St.meld. nr. 14 (2002–2003); Arbeidsgruppe 2006; Statskonsult 1997; Christensen mfl. 2009; Breivik 2010; Bouckaert mfl. 2010; Verhoest mfl. 2010).

Samordning kan være krevende på felter med ulike aktører, kompliserte prosesser og grenseoverskridende problemstillinger (Christensen mfl. 2007; Fimreite & Lægred 2008). Teoretisk sett er for eksempel samordning på tvers av organisasjoner mer utfordrende enn samordning innenfor organisasjoner (Gulick 1937:33; Egeberg 2003:117). Et resultat av mangel på tilstrekkelig vertikal samordning kan bli vertikal fragmentering, noe som kan redusere muligheten for faktisk måloppnåelse (Jacobsson & Sundström 2009:104). Egeberg & Trondal (2009) viser blant annet i sin studie at ansatte i departementene legger mer vekt på politiske styringssignaler enn ansatte i underliggende enheter, som for eksempel direktorater og tilsyn (se også Egeberg 1984, 1989b). Dette viser at organisasjonsgrenser påvirker samordningen; beslutningstakere vektlegger noen aspekter i beslutningsprosesser, mens andre blir nedprioritert eller tonet ned (Cyert & March 1963:122–124; Simon 1976:102). Denne artikkelen skal derfor studere samordningen mellom departement og direktorat nærmere ved hjelp av følgende hovedproblemstilling: *Hvilken betydning har strukturelle og kulturelle faktorer i vertikal samordning mellom organisasjoner?* Denne hovedproblemstillingen skal undersøkes nærmere ved hjelp av følgende delproblemstillinger: *Hvordan fungerer samordningen mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet? Hvilke faktorer påvirker samordningen? Hvordan kan et instrumentelt-hierarkisk perspektiv og et institusjonelt-kulturelt perspektiv forklare de empiriske funnene?*

Datamaterialet i artikkelen er basert på intervjuer med nøkkelpersoner i departementet² og direktoratet i kombinasjon med dokumentstudier. I denne artikkelen består det teoretiske rammeverket av et instrumentelt-hierarkisk perspektiv og et institusjonelt-kulturelt perspektiv. Det *instrumentelt-hierarkiske perspektivet* vektlegger betydningen av formelle aspekter ved samordning, som for eksempel formelle posisjoner i organisasjonene. Derfor har samordning også en hierarkisk styringskomponent. Det *institusjonelt-kulturelle perspektivet* vektlegger derimot de mer uformelle normene og verdiene.³

Artikkelen vil først gjennomgå det teoretiske rammeverket knyttet til samordning. Deretter vil artikkelen gjøre rede for metodiske betraktninger. De empiriske funnene vil bli presentert, før de til slutt diskuteres ved hjelp av det teoretiske rammeverket. Målet med artikkelen er å gi økt kunnskap om utfordringer ved vertikal samordning mellom organisasjoner. Dessuten kan kunnskap fra denne artikkelen ha overføringsverdi til andre politikkfelter hvor vertikal samordning er viktig. Siden NAV-reformen både er kompleks og svært

omfattende, vil dette potensielt gjøre samordning ekstra krevende. Tilfredsstillende samordning her er en viktig premisse for at Arbeids- og velferdsetaten skal makte å oppnå de politiske målene knyttet til NAV-reformen. Derfor vil slik kunnskap ha verdi for beslutningstakere både innenfor departement og direktorat. Samtidig kan studiens resultater også være nyttige for organisasjonsforskere i andre studier av samordning mellom organisasjoner.

TEORETISK RAMMEVERK

I studier av organisasjoner er *spesialisering* og *samordning* viktige begreper (Gulick 1937; Mintzberg 1979; Mulford & Rogers 1982; Peters 1998; Verhoest mfl. 2007; Askim mfl. 2010, 2011). Spesialisering krever ofte ulike mekanismer og instrumenter for å sikre tilstrekkelig integrering av oppgaver (Gulick 1937; Simon 1976; Verhoest mfl. 2007; Bouckaert mfl. 2010). *Samordning* er imidlertid et krevende begrep å definere, fordi det rommer en rekke ulike aspekter (Whetten 1981:11; Alexander 1995:21). Dette har også sammenheng med at samordning «ikke [er] et direkte målbart fenomen» (Jacobssen 1993:89). Begrepet kan romme alt fra styringsinstrumenter (sanksjoner, instruksjon osv.), kommunikasjon, oppretting av organisasjonsheter, beslutninger, prosedyrer, påvirkning, informasjonsutveksling, diskusjoner, forhandlinger, tautrekking og gjensidig tilpasning, av både formell og/eller uformell karakter (Simon 1976; Hall mfl. 1977; Whetten 1981; Jacobsen 1993; Alexander 1995; Douma & Schreuder 2002; Hatch & Cunliffe 2006; Bouckaert mfl. 2010).

Hvordan kan slik samordning forstås ved hjelp av de teoretiske perspektivene? Disse perspektivene kan være nyttige verktøy for å belyse viktige trekk ved samordning mellom organisasjoner. Det *instrumentelt-hierarkiske perspektivet* legger vekt på at den formelle organisasjonsstrukturen har betydning for atferd i og mellom organisasjoner (Simon 1976; March 1994; Egeberg 2003; Pollitt & Bouckaert 2004; Olsen 2006; Christensen mfl. 2009; Olsen 2010). «Med 'formell organisasjonsstruktur' menes et sett av relativt stabile, upersonlige og offisielle normer» (Egeberg 1989a:18). Organisasjonsdesign er viktig i dette perspektivet (Egeberg 1984; Olsen 2006, 2010). Samordning vil derfor også være et sentralt element i slik organisasjonsdesign (Bouckaert mfl. 2010).

Hva slags forventninger kan utledes fra det instrumentelt-hierarkiske perspektivet?⁴ Potensielt vil det være enklere å ivareta samordning på tvers av organisasjonsgrenser når organisasjonene er plassert på ulike vertikale nivåer sammenlignet med de som befinner seg på det samme horisontale nivået. En forventning er derfor knyttet til betydningen av hierarkisk organisering. Aktører deltar i samordningsprosesser fordi den formelle organisasjonsstrukturen spesifiserer en slik forventning (Gulick 1937:6; Egeberg

1989a:16; Christensen & Læg Reid 2008:101–103). Vertikal samordning mellom organisasjoner innebærer over-underordning, hvor styring og sanksjoner får direkte innvirkning (Jacobsen 1993:89; Scharpf 1994:49; Verhoest mfl. 2007: 332; Weber & Khademian 2008:334; Bouckaert mfl. 2010:23–24; McGuire & Agranoff 2011:267).

En forventning er også knyttet til betydningen av møtevirksomhet. Potensielt vil det være enklere å ivareta samordning ved formaliserte møtestrukturer. Det er ofte viktig å møtes regelmessig for å utveksle informasjon, diskutere saker og fatte beslutninger (Whetten 1981:11; Jacobsen 1993:88; Douma & Schreuder 2002; Gitell & Weiss 2004:143). Eksistens av rutiner for når og hvordan samordning skal skje, innebærer derfor en regelmessighet i samordningen (Verhoest mfl. 2010:32).

Organisasjoner med gode interne samordningsprosesser vil ofte raskere oppnå god samordning med andre organisasjoner. Motsatt kan dårlig samordning internt i de respektive organisasjonene gjøre samordningen mellom dem krevende (Gitell & Weiss 2004:130–131). Dette kan for eksempel skje gjennom duplisering (Landau 1969). En forventning er derfor knyttet til duplisering og organisasjonskapasitet. Egeberg (1989c:96–98) har formulert det slik: «Det ventes å være en positiv sammenheng mellom eksistensen av duplikasjon og den vekt beslutningstakere i den underordnede organisasjonen tillegger signaler fra den overordnede organisasjonen.»

Samordning på tvers av organisasjonsgrenser er potensielt enklere når få organisasjoner er involvert enn når mange organisasjoner deltar. En forventning er således knyttet til antall organisasjoner som skal samordne sine aktiviteter (Simon 1976; Alexander 1995). Dette skyldes blant annet at samordning ofte blir mer krevende når den krysser formelle organisasjonsgrenser. Ofte vil beslutningstakere ha mer kontroll med det som skjer innenfor egne organisasjonsgrenser, men ha mindre kontroll med det som skjer på tvers av organisasjonsgrensene (Gulick 1937:33; Egeberg 1989a:15–20; Fimreite & Læg Reid 2008). Samtidig øker kompleksiteten med antall organisasjoner, fordi beslutningstaking og oversikt blir mer krevende, noe som aktualiserer betydningen av «begrenset rasjonalitet» (Simon 1976:38–40, 80–82; March 1994:8–9). Dessuten kan geografisk avstand forsterke dette ved at lang geografisk avstand kan hemme samordning, mens kort geografisk avstand kan fremme samordning (Egeberg 1989a:17; Egeberg 1994:87; Alexander 1995:15).

En forventning er knyttet til samsvar mellom mål. Potensielt er samordning enklere å ivareta dersom organisasjonene arbeider mot felles mål. Motsatt kan organisasjoner som arbeider mot divergerende mål, gjøre slik samordning krevende. Divergerende mål kan da øke sjansen for konflikt, og dermed at organisasjonene ikke får løst viktige problemstillinger i fellesskap, noe som kan hemme samordningen (Alexander 1995:20, 274).

Det *institusjonelt-kulturelle perspektivet* er i mindre grad opptatt av den formelle organisasjonsstrukturen. Snarere er dette perspektivet mer opptatt av uformelle normer og verdier som i varierende grad er knyttet til den formelle organisasjonsstrukturen (March & Olsen 1989; Peters 2001; Scott & Davis 2007). Organisasjoner ligner på organismer ved at de vokser gradvis snarere enn å bli konstruert: «Organisasjonsformer utkrystalliserer seg gjennom kontinuerlig tilpasning til indre og ytre behov» (Egeberg 1984:48).

Hva slags forventninger kan utledes fra dette teoretiske perspektivet? En forventning er knyttet til forankring av samordningen. Samordning vil ut fra dette perspektivet skje gjennom gjensidig tilpasning mellom aktører, og vil i mindre grad være opptatt av hierarkiske nivåer, i motsetning til et instrumentelt-hierarkisk perspektiv. Denne samordningen kan være mer eller mindre frikoplet fra den formelle organisasjonsstrukturen (Lie 2011:406). Ofte vil «logikken om det passende» regulere tilpasningen mellom aktørene (March & Olsen 1989:160–162).⁵ Denne logikken innebærer at organisasjonsmedlemmer handler i tråd med hva som oppfattes som å være passende atferd ut fra viktige normer og verdier i organisasjonen (March & Olsen 1989; Olsen 2010).

Møtevirksomhet knyttes ofte til samordning (Whetten 1981:11; Alexander 1995:276). En forventning handler derfor om betydningen av uformell møtevirksomhet og uformell kommunikasjon (Simon 1976:160; Scott & Davis 2007:23). Uformell møtevirksomhet kan være et effektivt verktøy for å sikre kommunikasjon samt redusere transaksjonskostnader. Ulempen kan være at slike møter kan potensielt stå i konflikt med de formelle møtene. Dessuten kan det være vanskelig å spore og etterprøve innholdet og eventuelle beslutninger som fattes. Et annet alternativ er at formelle og uformelle møter utfyller hverandre (Lie 2011:406). Ut fra et institusjonelt-kulturelt perspektiv vil disse møtene ofte ha preg av stivhengighet (Krasner 1984:225, 240, 1988:71–72). Slik stivhengighet regulerer hvilke arenaer hvor samordning finner sted, hvilke aktører som deltar, samt hvilke problemer og løsninger som anses som viktige og mindre viktige (se Egeberg 1984, 1989c). Derfor vil *ikke* reformer – gjennom endring av den formelle organisasjonsstrukturen – nødvendigvis endre organisasjonsmedlemmenes atferd knyttet til samordning, noe som i så fall er utilsiktede konsekvenser (Pierson 2000:483). Dette står i motsetning til en forventning ut fra et instrumentelt-hierarkisk perspektiv, hvor fokus er på et tett samsvar mellom mål og konsekvenser. Fordi institusjonalisering er basert på prosesser over tid, vil endring i henhold til dette perspektivet være skrittvis og evolusjonær (Selznick 1957; Olsen 2010).

En forventning er knyttet til antall organisasjoner. Jo flere organisasjoner involvert, desto større sjanse for konflikter og mangel på tillit på grunn av ulike kulturer mellom organisasjoner (se f.eks. Phillips 1960:607). Orga-

nisasjonsmedlemmer som er positive til samordning, forenkler imidlertid ofte samordningen (Whetten 1981:16). Dessuten gjør tillit⁶ samordningen potensielt enklere ved at for eksempel transaksjonskostnadene blir færre (Grimen 2009:74–75). I tillegg bidrar tillit til å gi økt handlingsrom for både tillitsgivere og tillitsmottagere (Grimen 2009:75). Motsatt kan mangel på tillit hemme samordning (se f.eks. Alexander 1995:15; Dirks & Ferrin 2001:450–451; Christensen & Lægread 2008:103). Tillit henger ofte sammen med organisasjonskultur. Samordning er ofte enklere når organisasjonene har relativt like organisasjonskulturer, mens ulike kulturer ofte fører til misforståelser og vanskeligheter i samhandlingen mellom aktørene. Det kan ha innvirkning på aktørenes forståelse av hverandres ansvar, syn på problemer og mulige løsninger (Hatch & Cunliffe 2006:176; Bouckaert mfl. 2010:15, 44–45). Slike vanskeligheter kan forsterkes dersom organisasjonene har divergerende målsettinger.

METODISKE BETRAKTNINGER

Denne artikkelen bruker eksisterende teori, i form av to teoretiske perspektiver, i fortolkningen og organiseringen av empirien (se for eksempel Andersen 1997:69). Disse perspektivene er benyttet på en utfyllende måte i analysen (Roness 2009:46). For å få et mest mulig helhetlig bilde av samordningen benyttes både dokumenter og intervjuer som datamateriale. I tråd med rådene til Esterberg (2002:93) ble informanter valgt ut fordi de har høy kompetanse og innsikt knyttet til spørsmålene som ble stilt i intervjuene, i form av sine formelle roller.

Empirien består av informantenes vurderinger av samordningen. Derfor kan disse intervjudataene gi innblikk i hvordan informantene opplever at dette fungerer i praksis i kraft av sine formelle posisjoner. Likevel er det viktig at forskeren tolker intervjudataene kritisk. Hvorfor det? For det første kan informantene vektlegge ulike elementer i sine svar, særlig når de er blitt stilt overordnede spørsmål. På den ene siden kan dette gi et verdifullt innblikk i et empirisk mangfold ved at informantene selv får presentere informasjon og synspunkter de opplever som viktige relatert til samordningen. På den andre siden kan slike overordnede spørsmål gjøre det mer krevende for forskeren å kategorisere svarene. I tillegg kan lite avgrensning lett føre til at forskeren ikke får informasjon og synspunkter på alle aspekter ved temaet det spørres om. For det andre kan informanten overdrive sine svar og vurderinger for å opptre strategisk og fremstille organisasjonen og seg selv i et bestemt lys, eventuelt med sammenligning til andre organisasjoner i omgivelsene.⁷

Intervjuguiden hadde mange ulike temaer knyttet til NAV.⁸ Fordelen med dette er god oversikt over synspunkter og vurderinger knyttet til hvordan NAV fungerer. En mulig ulempe kan være at spørsmålene ble av noe

overordnet karakter, noe som gav mindre rom for detaljerte spørsmål knyttet til samordning, fordi tiden blir knapp når mange ulike spørsmål stilles. Dessuten arbeidet ikke alle informantene direkte med samordning. Derfor ble både spørsmålene og svarene om samordning knyttet til disse informantene mer generelle og overordnede. Informantene som arbeidet direkte med samordning, ble i større grad stilt mer detaljerte og inngående spørsmål knyttet til samordning.⁹

FAKTISK SAMORDNING MELLOM DEPARTEMENT OG DIREKTORAT

Gjennomgangen av de empiriske funnene følger den samme organiseringen og rekkefølgen som i det teoretiske rammeverket. Hver forventning vil således kort presenteres på nytt her og knyttes til det empiriske materialet.

En forventning er knyttet til betydningen av hierarkisk organisering og uformell styringskultur. Det er utarbeidet retningslinjer for vertikal samordning mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Samordningen mellom departement og direktorat skal skje gjennom Velferdspolitisk avdeling, som har det overordnede samordningsansvaret. Det er videre en rekke ulike dokumenter som forankrer samordningsprosessene mellom departement og direktorat.¹⁰ Dette er dokumenter som regulerer hvilken form samordning tar (møter, rapportering), og på hvilke tidspunkter den skjer. Disse dokumentene er reglement for økonomistyring i staten, tildelingsbrev og supplerende tildelingsbrev, budsjettproposisjoner, lover og forskrifter, lederkontrakt samt møtereferater. Her legges det vekt på budsjettproposisjonen og tildelingsbrevet som svært viktig styringsdokumenter, som beskriver målene for virksomheten, budsjettmessige fullmakter, utgifts- og inntektsrammer samt særlige satsingsområder.

Tildelingsbrevet blir sendt fra departement til direktorat i starten av hvert år og gjelder for ett år. I tillegg spesifiserer tildelingsbrevet både rapporteringskrav samt formell møtevirksomhet mellom departement og direktorat, og eventuelle evalueringer som skal gjennomføres. Tildelingsbrevet kan karakteriseres som en instruks til direktoratet. Styringsdokumentene har ofte fokus på mål- og resultatstyring.¹¹ Teoretisk sett har mål- og resultatstyring både elementer av styringsfilosofi og konkrete teknikker.¹² Senter for statlig økonomistyring definerer *mål- og resultatstyring* på følgende måte: «Å fastsette mål for virksomheten, å måle resultater og sammenligne resultatene med målene og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten.»¹³ Dette begrepet er både innrettet mot styring i form av mål, men også i form av kontroll, hvor mål og resultater vurderes opp mot hverandre.

Rapporteringen, som er spesifisert i tildelingsbrevet, skjer hovedsakelig i form av tertialvise rapporter. Rapporteringen legger premisser for samord-

ningen mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet: «Det er viktig at det utarbeides gode analyser av status for delmålene. Det skal legges særlig vekt på redegjørelse for og avvik fra delmålene/forventet utvikling.»¹⁴ Tildelingsbrevet regulerer omfanget av rapporteringen. «For enkelte styringsparametere og rapporteringskrav skal det kun rapporteres i 1. tertial eller i 3. tertial (årsrapporten) og på særskilte områder skal det rapporteres månedlig, jf. punkt 5.2.»¹⁵ Et eksempel på rapportering er: «Andel ledige 20–24-åringer med oppfølging etter tre måneders ledighet.»¹⁶ Riksrevisjonen har ingen formell aktørrolle i samordningen, men skal ha oversendt kopier av tertialrapportene og årsrapporten. Dessuten vil de vurdere positive og negative funn ved samordningen i sine vurderinger og rapporter.¹⁷

Informanter i både departement og direktorat legger vekt på at dette er et viktig styringsdokument. Et grep som er gjort for å lette samordningen, er strukturelle endringer i både tildelingsbrev og budsjettproposisjon, hvor det skal bli enklere å se disse dokumentene i sammenheng. Dette er noe Riksrevisjonen har påpekt.¹⁸ En informant peker imidlertid på at det fortsatt er et potensial for ytterligere forbedring i denne sammenhengen. Informanter reflekterer også rundt tildelingsbrevet, som er omfangsrikt. Tildelingsbrevet for 2010 er på 38 sider pluss vedlegg. En annen informant fra departementet legger vekt på at dette har en historisk begrunnelse; for å unngå at det som ikke er nevnt blir glemt, har tildelingsbrevet blitt omfangsrikt. Samtidig pekes det på at et omfangsrikt politikkkfelt også krever et omfangsrikt tildelingsbrev for å favne de mange ulike målene som ligger til grunn for NAV-reformen. Likevel legger en informant fra direktoratet vekt på at det er behov for et mer overordnet fokus i tildelingsbrevet. Samtidig legger informanten vekt på at det er en konstruktiv dialog mellom departementet og direktoratet. En annen informant fra direktoratet savner likevel at departementet spiller en enda mer betydelig rolle i utformingen av tildelingsbrevet.

Informantene i departementet er opptatt av koplingen mellom politikk og administrasjon, noe som kommer til uttrykk på følgende måte: Arbeids- og velferdsforvaltningen er et politikkkfelt hvor det er utfordrende å finne en god balanse mellom fokuset på enkeltsaker og mer overordnede, prinsipielle og langsiktige spørsmål. Den politiske dagsorden påvirker departementets arbeid ved at politisk ledelse er opptatt av enkeltsaker, for eksempel gjennom det Riksrevisjonen, Stortinget og media setter på dagsordenen. Dette fokuset tar tid, ifølge flere informanter, og kan ta vekk fokuset fra mer overordnede, prinsipielle og langsiktige spørsmål. Samtidig vektlegger en informant at enkeltsakene er viktige for politikerne. Likevel opplever noen informanter dette detaljfokuset på enkeltsaker som noe frustrerende. Dessuten vil, ifølge en informant, politikerne gjerne fokusere på nye spørsmål og problemstillinger og for eksempel lett glemme alle brukere som er på arbeidsmarkedstiltak. I tillegg legger blant annet en av informantene vekt på

at Riksrevisjonens kritikk gjør at departements arbeid blir veldig kontrollorientert, noe som igjen går på bekostning av det strategiske arbeidet. Å finne fram til gode organisasjonsmodeller er også krevende i et så komplekst og omfattende politikkkfelt. Det påpekes av flere informanter fra departementet at det er utfordrende for departementet å få tilstrekkelig oversikt over det som skjer i Arbeids- og velferdsetaten på grunn av et komplekst og omfangsrikt politikkkfelt. En informant legger for eksempel vekt på at departementet er lite administrativt sammenlignet med andre departementer med mindre krevende politikkkfelter. Andre informanter legger vekt på at det er viktig for departementet å spørre seg om den informasjonen som fremkommer i rapporteringen og møtevirksomheten, er tilstrekkelig. Både Riksrevisjonen og media gir viktig tilleggsinformasjon som departementet benytter, men en opplever det som frustrerende når departementet får viktig informasjon fra media eller Riksrevisjonen istedenfor at dette skjer gjennom samordning mellom departement og direktorat. En informant vektlegger at opprettelsen av NAV har ført til at NAV har fått makt på bekostning av departementet. Dette skyldes ifølge informanten asymmetri i informasjon i kombinasjon med en svært kompleks etat.

Flere av informantene fra direktoratet legger også vekt på sammenhengen mellom enkeltsaker og de mer overordnede, prinsipielle og langsiktige spørsmål i Arbeids- og velferdsetaten. Den politiske dagsorden påvirker departementets arbeid ved at politisk ledelse er opptatt av enkeltsaker. Ministerstyret gjør at departementet har et kontinuerlig informasjonsbehov. Ifølge en informant fører dette til at fokuset på enkeltsaker går på bekostning av de mer viktige og overordnede problemstillingene. En opplever departementet som «ivrig», men at departementet noen ganger er uklar i forståelsen av hvilke spørsmål som bør stilles. En annen informant ønsker at departementet blir flinkere på prioriteringer, fordi for mange oppgaver blir viktige på en gang. En nevner også at hvor aktiv departementet er i samordningen, er situasjonsbestemt med utgangspunkt i enkeltsaker, som enkeltutspill i media eller brukersaker hvor det er behov for spesialutredninger. Etter informantens syn er det ikke alltid lett å skjønne hva som blir karakterisert som viktig og mindre viktig i departementet. Samtidig vektlegger en annen informant at departementet fokuserer både på restanser og arbeidsmarkedstiltak i samordningen. Informanten legger videre vekt på at det er noe tilfeldig hva departementet fokuserer på. En annen informant opplever det som en utfordring å betjene både ytre etat og departementet. Denne informanten ønsker at det ble mer tid til å betjene ytre etat og mindre tid til departementets henvendelser. En informant savner også mer kompetanse i departementet om NAV, for eksempel på IKT. Samtidig legger andre vekt på at departementet styrer NAV på en brukbar måte. En utfordring er likevel ifølge en informant at departementet oppleves som instrumentelt, hvor tel-

ling blir viktig i resultatvurderingen og ikke hvordan tiltak egentlig fungerer. Imidlertid legger en annen informant vekt på at saksmengdestatistikk er viktig. I tillegg legger en informant vekt på en positiv endring ved å nevne følgende eksempel: Et av etatsstyringsmøtene handlet om viktige prioriteringer for 2011. Samtidig pekes det på at styringsdialogen har blitt mer normalisert rettet mot politikkenes innhold, og handler derfor i mindre grad om gjennomføring av selve NAV-reformen. En annen informant ønsker imidlertid mer strategiske diskusjoner mellom departement og direktorat.

Informanter fra direktoratet er spesielt opptatt av rapporteringen fra direktorat til departement, hvor noen informanter fremhever at de ønsker mindre rapportering på detaljer. Det blir lett rapportering fra rådgivere i Arbeids- og velferdsdirektoratet til rådgivere i departementet, og at dette fremheves som lite egnet styringsinformasjon. Det pekes på at det er behov for mer strategisk diskusjon. Ifølge en annen informant er det behov for mer rapportering på enkelte områder, men at slik rapportering kan ta fokuset vekk fra viktige operative oppgaver. Dessuten vektlegger en informant at det skjer rapportering gjennom to ulike kanaler, en fra etatsledelsen til politisk ledelse i departementet og en fra etatsledelsen til administrativ ledelse i departementet hver måned. Dette illustrerer hvor tett kontakt politisk ledelse ønsker å ha med Arbeids- og velferdsdirektoratet. En annen informant fra direktoratet savner mer rapportering på hvordan arbeidet til NAV påvirker «grunnstrukturen i velferdsordningene». En informant, fra departementet, ønsker også at direktoratet blir mer drøftende og problematiserende i rapporteringen til departementet.

Det pekes i intervjuene med informanter fra departementet på utfordringer med balansen mellom ulike styringsprinsipper i samordningen. En informant legger vekt på at kompleksiteten og omfanget i politikkkfeltet gjør reglementet for økonomistyring i staten utilstrekkelig til å håndtere de krevende og vanskelige problemstillingene. Det vektlegges også i et av intervjuene at lover og forskrifter legger sterke føringer på Arbeids- og velferdsdirektoratet i samordningen. Styringen skjer derfor gjennom regelverk. Samtidig har direktoratet relativt mye fullmakter innenfor rammen av lov og forskrift, for eksempel når det gjelder arbeidsmarkedstiltak. Mange i departementet arbeider med regelverksutvikling, og færre med etatsstyring. Samtidig har regelverksutvikling styringsmessige implikasjoner, noe som krever samordning mellom etatsstyring og regelverksutvikling. En informant vektlegger at det er dialog mellom departement og direktorat hvor det gis signaler til direktoratet som er forankret i denne dialogen. Informanten kan ikke huske saker som har vært så betente at departementet har måttet instruere direktoratet for å sikre sine interesser. Imidlertid har det blitt gitt føringer som direktoratet gjerne ville sett formulert på annen måte, noe som

kan forklares basert på regelverk eller politiske føringer. Styringsdialogen er forøvrig konstruktiv etter denne informantens syn.

Informantene fra direktoratet reflekterer også en del over departementets styring av direktoratet. Noen informanter mener at direktoratet har stor grad av autonomi og kan legge mange premisser selv, spesielt når direktoratet har gode faglige argumenter. Samtidig legger en informant vekt på at dette varierer med hvilken statsråd som har statsrådsposten i departementet. Det savnes av og til i direktoratet klarere bestillinger og høyere krav fra departementet. Samtidig erkjenner en informant at NAV er en svært krevende organisasjon å styre, mye grunnet oppdragets omfang og kompleksitet. Dette henger også sammen med at lover og forskrifter får sterk innvirkning. En informant legger for eksempel vekt på at NAV først og fremst er regelstyrt, og at målene får mer justerende enn prinsipiell betydning. Samtidig legger en annen informant vekt på at NAV-reformen har gitt direktoratet makt, noe som etter denne informanten kan skyldes at opposisjonen i Stortinget er i mindretall. Informanten legger videre vekt på at det å fokusere på de mindre sakene kan være en måte å vise kontroll på. Det savnes ofte mer fokus på strategiske og overordnede problemstillinger og mindre på enkeltsaker. Et eksempel på dette er at departementet ikke er flinke nok på selvstendig egenutvikling, ifølge en informant, noe som gjør at direktoratet får mye autonomi. Dessuten mangler departementet til tider noe helhetlig styring hvor delmiljøer fokuserer på sine egne saker. Samtidig legger den samme informanten vekt på at departementet har gjort et godt arbeid med NAV-reformen. En informant nevner også at styringen har blitt tettere etterhvert som NAV har fått kritikk. En annen informant hevder at departementet har en krevende jobb i styringen av NAV.

Informanter fra direktoratet legger vekt på at departementet har ulike styringskulturer, noe som påvirker samordningen mellom departement og direktorat. Noen informanter legger vekt på at departementet ikke er tilstrekkelig samordnet internt. En av dem nevner følgende eksempel: Arbeidsmarkedsavdelingen i departementet hadde ansvaret for tidligere Arbeidsdirektoratet. Historisk sett var denne styringen veldig detaljert på grunn av høy politisering. Til sammenligning har styringen av trygdeetaten vært mer overordnet. En annen uttrykker det slik at noen ansatte i departementet fortsatt skulle ha en interesse av at det fremdeles var to ulike etater. Organisasjonskultur kommer også til uttrykk på en annen måte. En informant savner mer fokus på produksjonskompetanse og styring og mindre på de politiske aspektene ved NAV-reformen.

En annen forventning er knyttet til betydningen av møtevirksomhet. Det er omfattende møtevirksomhet mellom departement og direktorat. For det første er det etatsstyringsmøter, som kan karakteriseres som de viktigste styringsmøtene.¹⁹ Dette er møter mellom etatsledelsen i Arbeids-

velferdsdirektoratet og departementets administrasjon uten tilstedeværelse av politisk ledelse. Disse gjennomføres tertialvis og reguleres av tildelingsbrevet. Det er viktige møter for å diskutere både utfordringer og oppnådde resultater i NAV. I forkant av møtene er det formøter med berørte avdelinger i departementet, samt med Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet. I disse formøtene lages en dagsorden, og det klareres hva som skal tas opp av saker og problemstillinger. Etatsstyringsmøtene ledes av ekspedisjonssjef i Velferdspolitisk avdeling. Dessuten deltar ekspedisjonssjef (eventuelt med stedfortreder) fra Arbeidsmarkedsavdelingen, Pensjonsavdelingen, og Budsjett- og økonomiavdelingen, leder av seksjonen for etatsstyring i Velferdspolitisk avdeling, samt noen saksbehandlere/referenter. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet deltar arbeids- og velferdsdirektøren, assisterende arbeids- og velferdsdirektør samt de andre direktørene i direktoratet. Det er ikke alltid alle de andre direktørene deltar, men alt etter tid og behov. Det deltar også en internrevisor. For eksempel spesifiserte tildelingsbrevet for 2010 at det skulle gjennomføres 3 etatsstyringsmøter.²⁰

For det andre er det særmøter.²¹ Dette er styringsmøter hvor viktige problemstillinger av faglig karakter diskuteres. Her kan både direktoratet og departementet ta initiativ til møter. Det er likevel en intensjon fra departementet at tallet på disse møtene skal begrenses. Ofte brukes dette om prosjekter som krever særlig oppfølging utenom etatsstyringsmøtene. Særmøtene er spesifisert i tildelingsbrevet. Det eksisterte også lenge egne særmøter om temaer knyttet til selve NAV-reformen, men disse siste særmøtene er avvirket, ifølge informanter i intervjuene. For det tredje er det kontaktmøter.²² Dette er møter hvor politisk ledelse og arbeids- og velferdsdirektøren møtes jevnlig for å diskutere viktige spørsmål av ulik karakter. Der deltar også representanter fra den administrative ledelsen i departementet. For det fjerde er det uformelle møter.²³ Dette er møter som kan ha karakter av faglig og informativ art. Dette regnes ikke som styringsmøter, og det understrekes at dersom spørsmål trenger avklaring i form av styringssignaler, så må dette skje gjennom ordinære styringsdokumenter.

I intervjuene med informantene i departementet pekes det på den tette kontakten mellom departement og direktorat gjennom møtestrukturen. Kompleksiteten og omfanget gjør at aktørene må prioritere hva som skal fokuseres på, og hva som skal ha mindre fokus. For eksempel er det ikke mulig å ha fokus på alle aspekter ved rapporteringen i etatsstyringsmøtene, men at det gjøres et utvalg som diskuteres. En informant peker på en utfordring: det å håndtere mange ulike avvik i måloppnåelse på en gang. Dessuten kan fokus på noen særskilte områder ofte føre til avvik på andre områder. Den tette kontakten oppleves som viktig av flere informanter. Samtidig opplever en informant den tette kontakten mellom etatsleder og politisk/administrativ ledelse som utfordrende, fordi det lett kan bli flytende overganger

mellom en statsråd og en direktoratsleder. Her kan det bli uklare grenser. Informanten legger derfor vekt på at det er gjort omfattende arbeid knyttet til å avklare forståelser knyttet til dette ved tilsetting av ny direktør i 2010. Det legges av denne informanten vekt på at dette er en generell utfordring også på andre politikkfelter enn arbeids- og velferdspolitikkk. Dessuten legger en informant vekt på at etatsstyringsmøter lett kan få for mye fokus på det å gå gjennom alle målene, men at en i stedet burde ha mer fokus på de overordnede problemstillingene. Den samme informanten er også opptatt av at det nok foregår kontakt mellom departement og direktorat som burde gått via Velferdspolitisk avdeling, men som likevel ikke gjør det. En annen informant legger vekt på at det er viktig å ha en kombinasjon av formelle og uformelle møter, fordi uformelle møter kan være praktisk. Imidlertid legger denne informanten vekt på at spørsmål av styringsmessig karakter skal forankres formelt i skriftlig form.

Informantene fra direktoratet reflekterer også rundt kontakten og møtevirksomheten mellom departement og direktorat. Det er tett kontakt mellom departement og direktorat både formelt og uformelt. For tett kontakt kan ifølge en informant potensielt ha den utfordringen at jo tettere departementet går inn i styringen, desto mer ansvarlig blir departementet – noe politikerne ikke ønsker. Samtidig fremhever en at departementet sikter mot å være prinsipielle og tydelige i samordningen. Noen få informanter reflekterer rundt etatsstyringsmøtene, hvor det fremheves at etatsstyringsmøtene får noe rituell karakter, hvor det er for mange deltakere til at det blir gode diskusjoner. Det oppleves mer meningsfylt for disse informantene å ha diskusjoner i møter med færre deltakere. En informant opplever også departementet som mer aktive i styringen etter hvert som Riksrevisjonen har presentert omfattende kritikk. Det ble for eksempel press fra politisk ledelse på rapportering da NAV opplevde restanseutviklingen i 2008/2009. Saker som kan utløse kritikk, blir derfor i fokus.

En tredje forventning er knyttet til duplisering og organisasjonskapasitet. Informanter i departementet peker på at det er behov for mer langsiktig, overordnet og strategisk tenkning i departementet med hensyn til samordningen med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Ifølge disse er det lett at de daglige og løpende prioriteringene har negativ innvirkning på de mer langsiktige utfordringene. Oppgavene med etatsstyring skal nå splittes i to. En seksjon skal håndtere oppgaver knyttet til samordning mot statsbudsjettet og den løpende samordningen mellom departement og direktorat. En annen seksjon skal arbeide med problemstillinger av mer langsiktig karakter. Et eksempel er IKT-utviklingen, som vil få mye fokus i tiden fremover siden NAV strever med gamle og umoderne IKT-systemer. En informant peker på at dette er et organisatorisk svar på utfordringen med å samordne både kortsiktige og langsiktige utfordringer. Samtidig reflekterer en annen infor-

mant over det å ha Velferdspolitisk avdeling både som en fagavdeling og en etatsstyringsavdeling. Det er krevende for ekspedisjonssjefen, som leder avdelingen, å skulle ha begge funksjoner i én avdeling, og at det muligens kunne lette samordningen dersom etatsstyringsfunksjonen ble organisert i en egen avdeling uten fagansvar. Dessuten har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort endringer i direktoratet som vil få innvirkning på etatsstyringen. Det er en nyopprettet «Stab for overordnet styring» med en direktør i spissen som skal koordinere arbeidet opp mot departementet og arbeidet rettet mot Riksrevisjonen.²⁴

Potensielt vil det være enklere å ivareta samordning når det er få organisasjoner involvert på grunn av færre transaksjonskostnader og færre kulturutfordringer. *En fjerde forventning vil derfor være knyttet til antall organisasjoner.* Det er få organisasjoner involvert i samordningen – Arbeids- og velferdsdirektoratet, Arbeidsdepartementet og Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Dessuten er det kort gåavstand mellom dem.

En femte forventning er knyttet til samsvar mellom mål. Det vil potensielt være enklere å ivareta samordning dersom organisasjonene arbeider mot felles mål. Motsatt kan organisasjoner som arbeider mot divergerende mål, gjøre slik samordning krevende ved at det oppstår konflikter i samordningen.²⁵ Siden Arbeids- og velferdsdirektoratet er underlagt Arbeidsdepartementet, har direktoratet i oppgave å implementere regjeringens politikk på arbeids- og velferdsområdet. Formelt sett skal derfor departement og direktorat arbeide mot felles mål. Flere informanter fra både departement og direktorat peker imidlertid på følgende utfordring: Arbeids- og velferdspolitikken er et komplekst og omfattende politikkkfelt. Noen informanter fra direktoratet savner, som en konsekvens av dette, mer klare og presise prioriteringer fra ledelsen i departementet (for mer utfyllende informasjon, se empiriske funn under tidligere forventninger).

ANALYSE AV SAMORDNINGEN MELLOM DEPARTEMENT OG DIREKTORAT

Analysen følger også den samme organiseringen og rekkefølgen som det teoretiske rammeverket og fremstillingen av de empiriske funnene. Derfor vil analysen koble sammen teoretiske forventninger og empiriske funn med diskusjon.

I samsvar med et instrumentelt-hierarkisk perspektiv viser de empiriske funnene at den *hierarkiske organiseringen* har betydning for samordningen. En rekke styringsdokumenter, som for eksempel tildelingsbrevet, regulerer hva som skal samordnes og hvordan dette skal skje (Fimreite & Læg Reid 2008:30). Slike dokumenter legger viktige føringer på faktisk atferd i direktoratet. Vertikal samordning mellom organisasjoner på ulike hierarkiske nivåer innebærer derfor styring i form av et over- og underordnings-

forhold (Jacobsen 1993:89; Scharpf 1994:49; Weber & Khademian 2008:334; Verhoest mfl. 2007:332; Bouckaert mfl. 2010:23–24; McGuire & Agranoff 2011:267). Ut fra det instrumentelt-hierarkiske perspektivet vil ofte horisontal samordning være mer krevende enn vertikal samordning fordi den horisontale samordningen preges mer av frivillighet og fravær av et formelt hierarki (Bouckaert mfl. 2010:24).

Selv om god vertikal samordning mellom organisasjoner teoretisk sett er enklere å oppnå enn god horisontal samordning mellom organisasjoner, vil vertikal samordning mellom organisasjoner også være utfordrende. Hvorfor det? For det første er slik samordning krevende når store og komplekse politikkfelter er involvert, som for eksempel arbeids- og velferdspolitik (Askim mfl. 2010; Alm Andreassen 2011a, 2011b). Da blir det vanskeligere for aktørene å få tilstrekkelig oversikt, kompetanse og handlingskapasitet. Dermed vil de i større grad handle ut fra «begrenset rasjonalitet», slik det instrumentelt-hierarkiske perspektivet påpeker (Simon 1976:38–40, 80–82; March 1994:8–9). Det er ikke mulig til enhver tid å ha oversikt over alle problemstillinger samt mulige alternativer og konsekvenser av disse alternativene (se også Gulick 1937:40). Derfor må aktørene gjøre valg på bakgrunn av dem. Arbeidsdepartementet kan redusere slike utfordringer ved å delegere. Christensen (2011:20–21) viser for eksempel i sin studie at delegering er et viktig aspekt i etableringen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene. Han fant at departementet delegerte store deler av arbeidet med å etablere disse enhetene til NAV. Samtidig måtte ledelsen i NAV blant annet oppdatere departementets ledelse jevnlig. Christensen (2011:20) tolker dette som «hierarkisk styring med innslag av kulturell sti-avhengighet».

For det andre kan slike utfordringer skapes av asymmetri i kompetanse og informasjon, såkalte prinsipal-agentproblemer (Rasch 2000:71–72; Arbeidsgruppe 2006:29). «Det er en åpenbar risiko for at rolle- og ansvarsdelingen kan snus på hodet slik at etaten forteller departementet hva den vil gjøre, og ber departementet styre i tråd med dette» (Arbeidsgruppe 2006:13). Informanter har gitt uttrykk for at ansatte i direktoratet har hatt stor innflytelse på utformingen av for eksempel tildelingsbrevet fra departementet, spesielt i situasjoner hvor direktoratet innehar stor fagkompetanse. Slike funn strider mot forventningen fra et instrumentelt-hierarkisk perspektiv om at overordnet departement legger føringene på underordnet direktorat. Samtidig kan det ut fra et institusjonelt-kulturelt perspektiv være viktig å ha en god dialog knyttet til et så viktig dokument, hvor også direktoratet får mulighet til å legge viktige premisser. Det gir direktoratet innflytelse selv om interaksjonen inngår i et over- og underordningsforhold. Dessuten vil det ofte være viktig for et departement og et direktorat å ha god kommunikasjon knyttet til sentrale problemstillinger. En slik kommunikasjon vil derfor gjerne være

mer nettverkspreget enn hierarkipreget. Imidlertid vil det alltid være slik at organisasjonene formelt sett inngår i et over- og underordningsforhold.²⁶

For det tredje blir samordningen mer krevende ved at beslutningstakerne må balansere mellom håndtering av enkeltsaker og overordnede utviklingstrekk i dette omfattende og komplekse politikfeltet. Mange av informantene både i departement og direktorat observerer at denne balansen er krevende. Ifølge flere informanter er enkeltsaker viktige for politisk ledelse. Samtidig legger flere informanter også vekt på betydningen av den langsiktige utviklingen. Her vil ulike logikker gjerne trekke i forskjellige retninger: «Den politiske logikken trekker i retning av å være reaktiv og respondere på det dagsaktuelle og uforutsette, hvor det åpnes for å bruke småsaker til å markere og signalisere overfor velgerne hva man står for.» I motsetning har den «administrative logikken» mer fokus på «administrativ kontroll, konsistens og langsiktig planlegging» (Christensen mfl. 2009:184). Ut fra et institusjonelt-kulturelt perspektiv kan derfor politisk ledelse på den ene siden og administrativ ledelse i departement og direktorat på den andre siden tenke og handle ut fra ulike tidslogikker. Denne typen logikker kan derfor potensielt skape spenninger mellom politikere og administratorer.²⁷

For det fjerde kan ulike styringskulturer skape utfordringer ifølge et institusjonelt-kulturelt perspektiv. For eksempel forteller noen informanter at flere avdelinger i Arbeidsdepartementet har styringsinteresser når det gjelder Arbeids- og velferdsdirektoratet (se også Arbeidsgruppe 2006:19; Breivik 2010). Flere informanter har påpekt at kommunikasjon og kontakt mellom den enkelte fagavdeling i departementet og direktorat burde gått via Velferdspolitisk avdeling i departementet. I tillegg har de ulike avdelingene i departementet tradisjonelt litt ulike kulturer, og dette påvirker samordningen mellom departement og direktorat. Mangel på tilstrekkelig samordning internt i departement og direktorat kan derfor hemme samordningen mellom dem. Dette påpeker også en tidligere utredning: «Erfaringsmessig kan mange og lite samordnede styringssignaler fra overordnede styringsmyndigheter medføre at en ikke får til en helhetlig styring, men at det etableres parallelle styringsdialoger innenfor de ulike oppgave- og ansvarsområdene» (Arbeidsgruppe 2006:32). Imidlertid har Arbeids- og velferdsdirektoratet gjort grep hvor en av direktørene i direktoratet skal ha ansvaret for samordningen opp mot departementet. Ut fra et instrumentelt-hierarkisk perspektiv kan dette være et organisatorisk grep hvor det kan bli vanskeligere for ulike avdelinger i departementet å ta direkte kontakt med ulike instanser i direktoratet. Slik kan god intern samordning i en organisasjon ha betydning for samordning mellom organisasjoner (Gitell & Weiss 2004:130–131).

For det femte kan historiske erfaringer med et mangfold av styringsteknikker skape utfordringer. Ifølge et institusjonelt-kulturelt perspektiv får stivhengighet dermed betydning (Krasner 1984: 225, 240, 1988:71–72). Både

regelstyring og målstyring var viktige prinsipper i styringen av både Aetat og Trygdeetaten. «Likevel har Aetat i større grad vært eksponert for streng mål-, resultat- og budsjettstyring, sammenlignet med opplegget overfor trygde-etaten som bærer mer preg av mål- og regelstyring hvor etaten er gitt betydelige frihetsgrader i operasjonaliseringen av målstyringen» (Arbeidsgruppe 2006:97).²⁸ Slik kan ulike kulturer ha betydning ved å utfordre en integrert hierarkisk organisering.

Systematisk *møtevirksomhet* er sentralt for å motvirke slik begrenset rasjonalitet, informasjonsasymmetri, ulike styringskulturer, samt sikre en tilfredsstillende balansering av saker (se for eksempel Alexander 1995:276). Departement og direktorat har hyppige formelle og uformelle møter. De formelle møtene kan knyttes til et instrumentelt-hierarkisk perspektiv, mens de uformelle møtene kan knyttes til et institusjonelt-kulturelt perspektiv. Empiriske funn viser behov for en kombinasjon av både formell og uformell møtevirksomhet mellom departement og direktorat. Litteraturen på feltet vektlegger at begge deler ofte er nødvendig for å sikre at fastsatte mål blir nådd (Simon 1976:160). Det at både departement og direktorat er lokalisert nær hverandre, forenkler i tillegg denne samordningen (Egeberg 1994:87). Dessuten kan formelle møter med mange personer gi et noe rituelt preg, noe flere informanter peker på. Det er derfor behov for møter hvor viktige problemstillinger kan diskuteres i en mer uformell atmosfære.

Imidlertid kan tett møtevirksomhet skape uklarheter når det gjelder «hvor departementets politiske styringsansvar slutter og hvor etatens fagansvar begynner» (Arbeidsgruppe 2006:13). Det vil ofte være en krevende oppgave å finne en god balanse mellom departementets behov for styring og direktoratets behov for autonomi, noe som kjennetegner mange politikkkfelter, som for eksempel utlendingsfeltet (Christensen mfl. 2006). Det at arbeids- og velferdsfeltet er et komplekst politikkkfelt, kan teoretisk sett forsterke slike uklarheter. Uformelle møter kan derfor potensielt utfordre dette styringsansvaret fordi det blir vanskelig å plassere ansvar og forankre det til formelle posisjoner. Det samme kan den omfattende kontakten mellom politisk ledelse (med deltakelse fra administrativ ledelse i departementet) og den administrative ledelsen i direktoratet. Samtidig legger departementet gjennom en sentral informant vekt på at all møtevirksomhet som innebærer styring skal dokumenteres skriftlig for å sikre slik forankring.

Selv om slik møtevirksomhet er viktig, vil det ut fra et instrumentelt-hierarkisk perspektiv ikke alltid være tilstrekkelig. Dette har sammenheng med at den formelle organisasjonsstrukturen i sterkere grad vil legge føringer på atferd innenfor grensene til en organisasjon enn mellom organisasjoner (se for eksempel Gulick 1937:33; Egeberg 1989a:20). Det kan således være nødvendig med organisatoriske endringer i form av *duplisering* og oppbygging av *organisasjonskapasitet*, noe som kan lette den enkelte organisasjons arbeid

med samordning (se Landau 1969). Mangel på slik organisasjonskapasitet kan gjøre samordning mellom departement og direktorat utfordrende fordi samordning er en ressurskrevende aktivitet (Urwick 1937:83). En informant nevner for eksempel at Arbeidsdepartementet er et lite departement ressursmessig målt i forhold til politikkfeltets kompleksitet og størrelse. Små ressurser kan dermed påvirke organisasjonskapasiteten. Et gjennomgående funn fra intervjuene med flere departementsansatte er et ønske om mer tid og kapasitet til tenkning rundt prinsipielle, langsiktige, overordnede problemstillinger siden det ordinære og daglige arbeidet tar mye tid.

Et organisatorisk grep for å sikre slik langsiktighet har departementet nå forsøkt etablert ved å opprette to ulike seksjoner. Departementet har nå valgt å skille den løpende og daglige etatsstyringen på den ene siden og prinsipielle, langsiktige overordnede problemstillinger på den andre siden i departementet. Ut fra et instrumentelt-hierarkisk perspektiv vil dette være et forsøk på å sikre en bedre kobling mellom mål og resultater ved å etablere mer organisasjonskapasitet som kan ha fokus på bestemte problemer og utfordringer gjennom slik spesialisering (Cyert & March 1963:124; Simon 1976:102). Reorganiseringen kan bidra til å øke muligheten for å identifisere viktige utviklingstrekk som har betydning for å bedre måloppnåelsen i NAV. I tillegg har direktoratet tilsatt en direktør som skal ha et særskilt ansvar for samordningen med Arbeidsdepartementet, noe som potensielt sett kan føre til mer organisasjonskapasitet i direktoratet. Likevel vil det mest sannsynlig ta noe tid før det er mulig å måle eventuelle positive effekter av denne typen organisatoriske endringer.

Samtidig er organisering kun ett viktig aspekt ved samordningen. Et annet aspekt som også er viktig, er innholdet i samordningen (Simon 1976: 139–140). Dette kan komme til uttrykk på flere måter. *Et uttrykk er i hvilken grad organisasjoner som trenger samordning, arbeider mot felles mål.* Det er enklere å oppnå ønskede resultater dersom organisasjonene arbeider mot felles mål enn om de arbeider mot ulike mål (se for eksempel Alexander 1995:20, 274). Ut fra et instrumentelt-hierarkisk perspektiv spiller organisasjonsdesign en viktig rolle (Egeberg, 1984; Olsen 2006, 2010). Organisasjoner kan derfor enten være designet for å nå forskjellige mål, eller organisasjoner kan være designet for å nå de samme målene. Hvilke mål de er designet for å oppnå, har innvirkning på samordningen mellom organisasjoner. Arbeids- og velferdsdirektorat skal nå målene i tildelingsbrevet, som offisielt er formulert av Arbeidsdepartementet og Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet. Ved at en organisasjon er hierarkisk underlagt to departementer, hvor Arbeidsdepartementet spiller hovedrollen, vil divergerende målsettinger spille en mindre rolle fordi underordnet direktorat skal nå målsettingene formulert av overordnet departement. Målsettingene

er derfor hierarkisk forankret. Slik forankring er i tråd med et instrumentelt-hierarkisk perspektiv. Det gjør samordningen mye enklere.

Trass i at underordnet direktorat skal arbeide for å nå målsettingene formulert av overordnet departement, kan det likevel være en fare at departement og direktorat legger ulike prioriteringer til grunn når politikkkfeltet er stort og komplekst. Flere informanter vektlegger at dette ikke er noe ordinært politikkkfelt, men at det er unikt i både omfang og kompleksitet. Funn fra intervjuene i direktoratet viser at flere informanter ønsker at ledelsen i departementet skal gi mer klare og tydelige prioriteringer i samordningen mellom departement og direktorat. Dette funnet samsvarer også med observasjoner gjort av Breivik (2010:25–26). Mangel på prioritering i departementet kan potensielt også føre til at slike prioriteringer flyttes til ledelsen i Arbeids- og velferdsdirektoratet (Arbeidsgruppe 2006:89).

Likevel er det krevende å prioritere for departementet når politikkkfeltet er komplekst og omfangsrikt, noe som vil være en konstant utfordring for politisk og administrativ ledelse. Slike prioriteringer er Riksrevisjonen (2009) opptatt av, hvor mangel på prioritering eller feil prioriteringer gjerne vil utløse kritikk. Dessuten kan politisk ledelse få kritikk fra opposisjonen dersom viktige mål blir nedprioritert. Slik kan symbolpolitikk få innvirkning på prioriteringene. Ifølge en av informantene kommer prioriteringer til uttrykk gjennom valg av målsettinger, styringsparametere og rapporteringskrav i tildelingsbrevet. Samtidig er tildelingsbrevet omfattende: «Her stilles det årlige krav om at NAV skal levere på mer enn 50 styringsparametere og rapporteringskrav» (Alm Andreassen & Fossetøl 2011b:250). Spesielt savner informanter fra direktoratet mer fokus på prioriteringer. Et poeng, som Breivik (2010:18) og flere informanter påpeker, er at det er for mye detaljfokus i samordningen. Dette kan gjøre det krevende å prioritere mellom ulike målsettinger og å balansere mellom et strategisk fokus på den ene siden og fokus på enkeltsaker på den andre siden (se også Askim mfl. 2010:240). Dessuten legger Fimreite og Lægreid (2008:35) vekt på det samme: «Bruken av en rekke formelle, men også uformelle styringsverktøy, resulterer i mange, og til dels detaljerte, styringssignaler overfor direktoratet. Styringssignalene er ikke bare rettet mot det overordnede og generelle plan, men går langt i retning av enkeltsaker.» Breivik (2010:19) illustrerer dette ved å vise til arbeidsmarkedstiltak der det «å fylle et visst antall plasser» blir sett på som vesentlig. Dette fører ifølge Breivik til at politisk ledelse lett opererer ut fra en logikk om virkemiddelorientering, fordi det tar lang tid å se eventuelle positive effekter i form av flere personer i arbeid. Imidlertid står slik virkemiddelorientering i strid med prinsippet om mål- og resultatstyring.

Dessuten vil *antallet organisasjoner* ha betydning for samordningen (se f.eks. Phillips 1960). Jo flere organisasjoner, desto flere utfordringer vil potensielt oppstå. For det første øker sjansen for at organisasjonene har

divergerende målsettinger jo flere organisasjoner som er involvert i samordningen. For det andre er det slik at jo flere organisasjoner involvert, desto mer transaksjonskostnader (Alexander 1995), ifølge et instrumentelt-hierarkisk perspektiv. For det tredje vil det fra et institusjonelt-kulturelt perspektiv være krevende dersom organisasjonene som skal samordnes er institusjonalisert på forskjellige måter ved å ha ulike organisasjonskulturer. Det er imidlertid få organisasjoner involvert i samordningen; Arbeidsdepartementet og Barne, likestillings- og inkluderingsdepartementet representerer regjeringen, med Arbeidsdepartementet som den viktigste for samordningen. Dessuten er det kun ett direktorat – Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette skulle tilsi at samordningen ikke ville være like krevende sammenlignet med om det var enda flere organisasjoner involvert.

KONKLUDERENDE BETRAKTNINGER

Analysen viser at samordning er utfordrende. Begrepet *samordning* inneholder en rekke ulike aspekter. Dette gjør det krevende for forskere å analysere fenomenet, samt for beslutningstakere som skal delta i samordningsprosesser for å sikre måloppnåelse på tvers av organisasjoner. En rekke formelle og uformelle faktorer har betydning for vertikal samordning mellom departement og direktorat. Både strukturelle organisasjonsløsninger og organisasjonskultur spiller derfor viktige roller på arbeids- og velferdsfeltet. Denne studien har pekt på betydningen av noen viktige faktorer, som hierarkisk organisering/styringskultur, møtevirksomhet, duplisering og organisasjonskapasitet, grad av felles målsettinger, samt antall organisasjoner. Samtidig kan andre faktorer også spille vesentlige roller, noe som aktualiserer betydningen av flere empiriske studier. En viktig studie i forlengelsen av analysen i denne artikkelen ville være hvordan nåværende og tidligere politisk ledelse og administrativ ledelse i departementet samhandler i viktige saker. Dette kunne gi mer innsikt i for eksempel faktisk politikkutforming, tautrekking og betydningen av hvem som utgjør politisk ledelse i departementet.

INFORMANTLISTE

Gunnar Horn	Avdelingsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	24/08-10
Trond Bjerke	Tidligere seksjonssjef	Arbeids- og velferdsdirektoratet	25/08-10
Johan Wroldsen	Avdelingsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	30/08-10

Per O. Fjell	Avdelingsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	30/08-10
Inger Spangen	Seksjonssjef	Arbeids- og velferdsdirektoratet	31/08-10
Thorgeir Hernes	Avdelingsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	01/09-10
Kjersti Monland	Direktør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	07/06-10 og 01/09-10
Tone Nordenborg	Avdelingsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	02/09-10
Martin Apenes	Avdelingsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	09/09-10
Grete Øwre	Seksjonssjef	Arbeids- og velferdsdirektoratet	14/09-10
Nina V. Aulie	Direktør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	22/09-10
Katrine Høyseter Larsen	Seksjonssjef	Arbeids- og velferdsdirektoratet	05/10-10
Ulf Pedersen	Ekspedisjonssjef	Arbeidsdepartementet	10/06-10, 09/02-11 og e-postoppfølging 04/08-11
Tom Raadahl	Ass. departementsråd	Arbeidsdepartementet	08/06-10
Tor Saglie	Tidligere Arbeids- og velferdsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	14/06-10
Rune Solberg	Ekspedisjonssjef	Arbeidsdepartementet	16/06-10
Sven Ove Svensson	Direktør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	11/06-10
Yngvar Aasholt	Ass. arbeids- og velferdsdirektør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	28/06-10 og 25/10-10
Odd Helge Askevold	Avdelingsdirektør	Arbeidsdepartementet	28/06-10
Tomas Berg	Ekspedisjonssjef	Arbeidsdepartementet	18/06-10
Anne Lieungh	Direktør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	14/06-10

Erik Oftedal	Direktør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	16/06-10
Hilde Olsen	Direktør	Arbeids- og velferdsdirektoratet	14/06-10
Lars Wilhelmsen	Direktør	Arbeidsdepartementet	27/10-10
Ellen Seip	Departementsråd	Arbeidsdepartementet	27/10-10
Gina Lund	Statssekretær	Arbeidsdepartementet	16/10-10
Tom Gulliksen	Ekspedisjonssjef	Arbeidsdepartementet	15/02-11

NOTER

- 1 Tusen takk til Inga M. Ydersbond, Anne Lise Fimreite, Paul G. Roness, Jacob Aars, Tom Christensen og anonyme kommentatorer for svært nyttige kommentarer og innspill til forbedring av artikkelen.
- 2 Se informantliste bak. Intervjuene er gjort i samarbeid med Tom Christensen og Per Lægreid.
- 3 Se teorikapitlet for en litteraturoversikt.
- 4 Se for eksempel Lie (2011) for en oversikt over samordning og teoretiske perspektiver.
- 5 Se også Christensen og Lægreid (2008:103), som kopler samordning til logikken om stivhengighet samt logikken om det passende.
- 6 Se også Sztompka (1999).
- 7 For eksempel viser Gonsholt (2009) betydningen av omdømmebygging i offentlige organisasjoner med NAV som eksempel. Derfor legger Berry (2002) og Andersen (2006) vekt på at forskeren ikke nødvendigvis får servert «sannheten» i intervjuene. Et stort antall intervjuer kan imidlertid bøte på denne utfordringen ved at forskeren får synspunkter fra mange aktører, noe som kan gjøre det enklere å observere eventuelle overdrivelser eller strategiske fremstillinger.
- 8 For eksempel organisasjonsprosesser i Arbeids- og velferdsdirektoratet, partnerskapet mellom stat og kommune, samt etatsstyringen mellom Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- 9 Det ble også i den forbindelse gjort noen ekstra intervjuer i 2011 i departementet for å få ytterligere informasjon. Se informantliste for oversikt. Imidlertid kunne det vært spennende å intervju hele den politiske ledelsen i Arbeidsdepartementet. Politisk ledelse består av en statsråd i tillegg til to statssekretærer og en politisk rådgiver. Kun en statssekretær ble intervjuet. Fordelen med å intervju hele den politiske ledelsen i Arbeidsdepartementet ville være å få et nærmere innblikk i hvordan samordningen mellom den politiske ledelsen og den administrative ledelsen i departementet påvirket samordningen mellom departement og direktorat. Av kapasitetsmessige årsaker ble ikke dette gjort.
- 10 Se AD (2006), Arbeidsgruppe (2006) samt AD (2008) for en beskrivelse av viktige dokumenter som regulerer samordningen.
- 11 Se Breivik (2010) for en innsiktsfull analyse av mål- og resultatstyring mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet for perioden 2006–2009.

- 12 Se for eksempel Christensen & Læg Reid (2002).
- 13 Senter for statlig økonomistyring (2009:8).
- 14 Tildelingsbrev (2010:36).
- 15 Tildelingsbrev (2010:36).
- 16 Tildelingsbrev (2010:1, vedlegg nr. 3).
- 17 Se for eksempel Riksrevisjonen (2009), samt tildelingsbrev (2010:37).
- 18 Se Riksrevisjonen (2009).
- 19 AD (2006), AD (2008).
- 20 Tildelingsbrev (2010).
- 21 AD (2006), AD (2008).
- 22 AD (2006), AD (2008).
- 23 AD (2006), AD (2008).
- 24 Dette er et grep den nye arbeids- og velferdsdirektøren har hentet fra sin tid som administrerende direktør i Mattilsynet.
- 25 Alexander (1995:20, 274).
- 26 Se Alexander (1995) og Verhoest mfl. (2007) for en diskusjon av ulike former for samordning.
- 27 Se metodedel for utfyllende kommentar.
- 28 Se også Christensen mfl. (2009:61).

REFERANSER

- AD. 2006. Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo
- AD. 2008. Retningslinjer for intern samordning i AID mht. styringsdialog og kontakt med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo
- Alexander, Ernest R. 1995. *How Organizations Act Together. Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Gordon & Breach Publishers. Luxembourg
- Alm Andreassen & Knut Fossetøl. 2011a. Innledning – organisasjonsendring som velferdsreform. I: Tone Alm Andreassen & Knut Fossetøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som forvaltningsreform*. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Alm Andreassen & Knut Fossetøl. 2011b. Hvor går NAV-reformen? Hva blir NAV-kontorene som velferdstjeneste? I: Tone Alm Andreassen & Knut Fossetøl, red. *NAV ved et veiskille. Organisasjonsendring som forvaltningsreform*. Gyldendal Akademisk. Oslo
- Andersen, Svein S. 1997. *Case-studier og generalisering*. Fagbokforlaget. Bergen
- Andersen, Svein S. 2006. Aktiv informantintervjuing. *Norsk Statsvitenskaplig Tidsskrift* 22 (3):278–298
- Arbeidsgruppe. 2006. *Forslag til styringssystem for Arbeids- og velferdsforvaltningen. Rapport fra arbeidsgruppe*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite & Per Læg Reid. 2010. How to Assess Administrative Reform? Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform. *Public Administration* 88 (1):232–246
- Askim, Jostein, Anne Lise Fimreite, Alice Moseley & Lene Holm Pedersen. 2011. One-Stop Shops For Social Welfare: The Adaptation of an Organizational Form in Three Countries. *Public Administration* (tilgjengelig online før endelig publisering). Se: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9299.2011.01933.x/abstract>
- Berry, Jeffrey M. 2002. Validity and Reliability Issues in Elite Interviewing. *Political Science and Politics* 35 (4):679–682

- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters & Koen Verhoest. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Palgrave Macmillan. Basingstoke
- Breivik, Bjørn. 2010. Mål- og resultatstyring i praksis. En studie av styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Uni Rokkansenteret, notat 9–2010. Bergen
- Christensen, Tom. 2011. *Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter?* Uni Rokkansenteret, rapport 2-2011. Bergen
- Christensen, Tom & Per Læg Reid. 2002. *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Universitetsforlaget. Oslo
- Christensen, Tom & Per Læg Reid. 2008. The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review* 8 (2):97–116
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite & Per Læg Reid. 2007. Reform of employment and welfare administration – the challenges of co-ordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3):389–408
- Christensen, Tom, Per, Læg Reid & Arne R. Ramslien. 2006. *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Universitetsforlaget. Oslo
- Christensen, Tom, Per Læg Reid, Paul G. Roness & Kjell Arne Røvik. 2009. *Organisasjonsteori for offentlig sektor. Instrument, kultur, myte*. 2. utgave. Universitetsforlaget. Oslo
- Cyert, Richard M. & James G. March. 1963. *A Behavioral Theory of the Firm*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ
- Dirks, Kurt & Donald L. Ferrin. 2001. The Role of Trust in Organizational Settings. *Organization Science* 12 (4):450–467
- Douma, Sytse & Hein Schreuder. 2002. *Economic Approaches to Organizations*. 3. utgave. Prentice-Hall. Harlow
- Egeberg, Morten. 1984. *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/Tanum-Norli. Oslo
- Egeberg, Morten. 1989a. Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen? I: Morten Egeberg, red. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt vitenskap*. Tano. Oslo
- Egeberg, Morten. 1989b. Effekter av organisasjonsendring i forvaltningen. I: Morten Egeberg, red. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt vitenskap*. Tano. Oslo
- Egeberg, Morten. 1989c. Om å organisere konkurrerende beslutningsprinsipper inn i myndighetsstrukturer. I: Morten Egeberg, red. *Institusjonspolitikk og forvaltningsutvikling. Bidrag til anvendt vitenskap*. Tano. Oslo
- Egeberg, Morten. 1994. Bridging the Gap between Theory and Practice: The Case of Administrative Policy. *Governance* 7 (1):83–98
- Egeberg, Morten. 2003. How bureaucratic structure matters: an organizational perspective. I: B. Guy Peters & Jon Pierre, red. *Handbook of Public Administration*. Sage. London
- Egeberg, Morten & Jarle Trondal. 2009. Political Leadership and Bureaucracy Autonomy: Effects of Agencification. *Governance* 22 (4):673–688
- Esterberg, Kristin G. 2002. *Qualitative Methods in Social Research*. McGraw-Hill. Boston
- Fimreite, Anne Lise & Per Læg Reid. 2008. Samordning – flernivåstyringens store utfordring. I: Ingrid Helgøy & Jacob Aars, red. *Flernivåstyring og demokrati*. Fagbokforlaget. Bergen
- Gittell, Jody H. & Leigh Weiss. 2004. Coordination Networks Within and Across Organizations: A Multi-level Framework. *Journal of Management Studies* 41 (1):127–153
- Gonsholt, Ingrid. 2009. *Omdømmebygging i NAV – fasadepuss eller nybygg?* Masteroppgave i administrasjon og organisasjonsvitenskap. Universitetet i Bergen. Bergen

- Grimen, Harald. 2009. *Hva er tillit?* Universitetsforlaget. Oslo
- Gulick, Luther. 1937. Notes on the Theory of Organization: I: Luther Gulick & Lyndall Urwick, red. *Papers on the Science of Administration*. A.M. Kelley. New York
- Hall, Richard H., John P. Clark, Peggy C. Giordano, Paul V. Johnson & Martha Van Roekel. 1977. Patterns of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly* 22 (3):457–474
- Hatch, Mary Jo & Ann L. Cuncliffe. 2006. *Organization theory. Modern, symbolic and postmodern perspectives*. 2. utgave. Oxford University Press. Oxford
- Jacobsen, Dag Ingvar. 1993. «Sammen er vi dynamitt» – om samordning mellom organisasjoner. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 9 (2):87–110
- Jacobsson, Bengt & Göran Sundström. 2009. Between Autonomy and Control: Transformation of the Swedish Model. I: Paul G. Roness & Harald Sætren, red. *Change and Continuity in Public Sector Organizations. Essays in Honour of Per Lægveid*. Fagbokforlaget. Bergen
- Krasner, Stephen D. 1984. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16 (2):223–246
- Krasner, Stephen D. 1988. Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21 (1):66–94
- Landau, Martin. 1969. Redundancy, rationality, and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review* 29 (4):346–358
- Lie, Amund. 2011. Coordination Processes and Outcomes in the Public Service. The Challenge of Inter-organizational Food Coordination in Norway. *Public Administration* 89 (2):401–417
- March, James G. 1994. *A Primer On Decision Making. How Decisions Happen*. The Free Press. New York
- March, James G. & Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press. New York
- McGuire, Michael & Robert Agranoff. 2011. The Limitation of Public Management Networks. *Public Administration* 89 (2): 265–284
- Mintzberg, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*. Prentice-Hall. Englewood Cliffs, NJ
- Mulford, Charles L. & David Rogers. 1982. Definitions and Models. I: David L. Rogers & David A. Whetten, red. *Interorganizational coordination: Theory, Research and Implementation*. Iowa State University Press. Ames
- Olsen, Johan P. 2006. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy? *Journal of Public Administration Research and Theory* 16 (1):1–24
- Olsen, Johan P. 2010. *Governing Through Institution Building. Institutional Theory and Recent European Experiments in Democratic Organization*. Oxford University Press. Oxford
- Peters, B. Guy. 1998. Managing Horizontal Government: The Politics of Co-ordination. *Public Administration* 76 (2): 295–311
- Peters, B. Guy. 2001. *Institutional Theory in Political Science. The 'New Institutionalism'*. Continuum. London
- Phillips, Almarin. 1960. A Theory of Interfirm Organisation. *The Quarterly Journal of Economics* 74 (4): 602–613.
- Pierson, Paul. 2000. The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change. *Governance* 13 (4):475–499
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. 2 utgave. Oxford University Press. Oxford
- Rasch, Bjørn Erik. 2000. *Demokrati. Ideer og organisering*. Fagbokforlaget. Bergen

- Riksrevisjonen. 2009. Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008. Tillegg 2 til dokument 1 (2009–2010). Riksrevisjonen. Oslo
- Roness, Paul G. 2009. Handling theoretical diversity on agency autonomy. I: Paul G. Roness & Harald Sætren, red. *Change and Continuity in Public Sector Organizations. Essays in Honour of Per Læg Reid*. Fagbokforlaget. Bergen
- Scharpf, Fritz. 1994. Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical Politics* 6 (1):27–53
- Scott, W. Richard & Gerald F. Davis. 2007. *Organizations and Organizing. Rational, Natural, and Open System Perspectives*. Pearson Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ
- Selznick, Philip. 1957. *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. University of California Press. Berkeley, CA
- Senter for statlig økonomistyring. 2009. Mål- og resultatstyring og risikostyring i staten. Undervisningsmaterieell 15. og 16. September. Statlig senter for økonomistyring. Oslo
- Simon, Herbert A. 1976. *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative organization*. 3. utgave. The Free Press. New York
- Statskonsult. 1997. Organisering av etatsstyringsfunksjonen i departementene. Statskonsult. Oslo
- St.meld. nr. 14 (2002–2003). Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten
- Sztompka, Piotr. 1999. *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge University Press. Cambridge
- Tildelingsbrev. 2010. Tildelingsbrev for 2010. Det kongelige arbeidsdepartement. Oslo
- Urwick, Lyndall. 1937. Organization as a Technical Problem. I: Luther Gulick & Lyndall Urwick, red. *Papers on the Science of Administration*. A. M. Kelley. New York
- Verhoest, Koen, Geert Bouckaert & B. Guy Peters. 2007. Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980–2005. *International Review of Administrative Sciences* 73 (3):325–348
- Verhoest, Koen, Paul G. Roness, Bram Verschuere, Kristin Rubecksen & Muiris MacCartaigh. 2010. *Autonomy and control of state agencies. Comparing states and agencies*. Palgrave Macmillan. Basingstoke
- Weber, Edward P. & Anne M. Khademanian. 2008. Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings. *Public Administration Review* 68 (2):334–349
- Whetten, David A. 1981. Interorganisational Relations: A Review of the Field. *Journal of Higher Education* 52 (1):1–28

SAMMENDRAG

Samordning har betydning for beslutningsatferd og måloppnåelse. Imidlertid er det et krevende fenomen å studere fordi det rommer mange ulike aspekter. Spesielt krevende er samordning på tvers av organisasjoner. Denne artikkelen studerer betydningen av kulturelle og strukturelle faktorer for vertikal samordning innenfor et omfattende og komplekst politikfelt, nemlig arbeids- og velferdspolitik. Her spiller Arbeidsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet viktige roller. Analysen fokuserer på betydningen av hierarkisk organisering, uformell styringskultur, møtevirksomhet, duplisering og organisasjonskapasitet, antall organisasjoner involvert og grad av samsvar mellom mål. Analysen viser at både strukturelle og kulturelle faktorer har betydning i vertikale samordningsprosesser.

ABSTRACT

Coordination plays a significant role for decision-making and goal achievement. However, to study coordination is a challenge, because it involves various aspects. This article studies the meaning of cultural and structural factors for vertical coordination within a comprehensive and complex policy field; labor and welfare policy. Here, the Ministry of Labor as well as the Labor and Welfare Directorate play important roles. The analysis focuses on the meaning of hierarchical organization/informal leadership culture, meetings, duplication and organizational capacity, the number of organizations involved and to what degree organizations work towards the same goals. The analysis shows that both structural and cultural factors play roles in vertical coordination processes.

Amund Lie er forsker ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Han deltar i NAV-evalueringen, og har også tidligere forsket på reformer i offentlig sektor. Blant annet har han analysert organisering og samordning av matpolitikk, noe som var tema for ph.d.-avhandlingen (statsvitenskap).

Institutt for statsvitenskap
Postboks 1097 Blindern
0317 Oslo
E-post: amund.lie@stv.uio.no
Tlf: 228 57 805

ÅRETS UTGIVELSER I ORGANISASJON OG LEDELSE FRA FAGBOKFORLAGET

Eirik J. Irgens

DYNAMISKE OG LÆRENDE ORGANISASJONER

LEDELSE OG UTVIKLING I ET ARBEIDSLIV I ENDRING

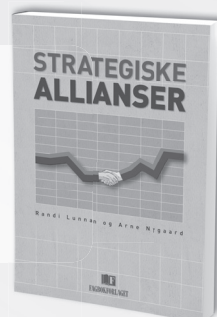
ISBN: 978-82-450-0822-7 | i salg | kr 349,-



Randi Lunnan og Arne Nygaard

STRATEGISKE ALLIANSER

ISBN: 978-82-450-0954-5 | i salg | kr 339,-



Øyvind Bøhren

IERNE, STYRET OG LEDELSEN

CORPORATE GOVERNANCE I NORGE

ISBN: 978-82-450-0956-9 | i salg | kr 369,-

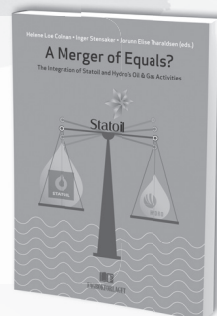


Helene Loe Coleman, Inger Stensaker
og Jorunn Elise Tharaldsen (eds.)

A MERGER OF EQUALS?

THE INTEGRATION OF STATOIL AND HYDRO'S OIL & GAS ACTIVITIES

ISBN: 978-82-450-1127-2 | i salg | kr 440,-



FAGBOKFORLAGET

www.fagbokforlaget.no

Morten Huse

STYRET: TANTE, BARBAR ELLER KLAN?

ISBN: 978-82-450-1156-2 | i salg | kr 395,-

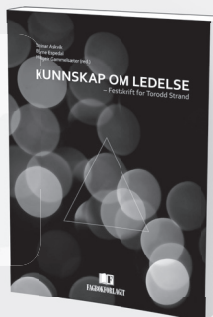


Steinar Askvik, Bjarne Espedal og Hallgeir Gammelsæter (red.)

KUNNSKAP OM LEDELSE

– FESTSKRIFT FOR TORODD STRAND

ISBN: 978-82-450-1187-6 | i salg | kr 379,-



Solfrid Mykland

MEKLING OG LEDELSE

ISBN: 978-82-450-0909-5 | kommer i oktober | kr 309,-



Jon Aarum Andersen

LEDELSESTEORIER

OM LEDELSE SKAL LEDE TIL NOE

ISBN: 978-82-450-1176-0 | kommer i november



Christine B. Meyer og Inger G. Stensaker

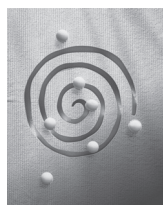
ENDRINGSKAPASITET

ISBN: 978-82-450-1228-6 | kommer i november | kr 239,-



FAGBOKFORLAGET

www.fagbokforlaget.no



Nordiske
Organisasjons-
Studier

Abonner på NOS

Jeg ønsker å abonnere på NOS. Tidsskriftet kommer ut 4 ganger i året.

Kryss av for abonnementsstype:

- Institusjoner NOK 748 per år
- Privatabonnement NOK 428 per år

Abonnementet løper inntil det blir sagt opp skriftlig.

Navn: _____

Institusjon: _____

Adresse: _____

Postnr.: _____ Poststed: _____

Land: _____ Underskrift: _____

Vennligst fyll ut kupongen og returner til Fagbokforlaget på faks

+47 55 38 88 01

Du kan også sende e-post til
abonnement@fagbokforlaget.no

og oppgi opplysningene over.

Kupongen kan også sendes per post til adressen under. Merk konvolutten med:

abonnement NOS.



FAGBOKFORLAGET

Postboks 6050 Postterminalen, 5892 Bergen, Norge

www.fagbokforlaget.no/nos

Ny bok!

Bente Ohnstad
**VELFERD,
RETTSSIKKERHET
OG PERSONVERN**



Velferdsstatens opprinnelige formål var å løse sosiale problemer og bedre folks levekår. I nyere tid har det vært et viktig mål å skape velferd for alle ved en lovgivning som skal motvirke sosiale og økonomiske ulikheter. Det er derfor vedtatt mange lover som har som formål å fremme likestilling og likeverdighet. Lovene har også som formål å sikre tilgjengelighet og brukertilpassede tjenester.

Denne boken gir en grunnleggende innføring i de siste viktige reformene som har skjedd i helse og omsorgssektoren. Både samhandlingsreformen og NAV-reformen er behandlet i denne boken. Den viser også hvordan den nye lovgivningen bygger på, og viderefører verdier som er grunnleggende for tjenestene. For å gi brukerne et helhetlig tilbud er det nødvendig med samarbeid og utveksling av opplysninger. Dette må skje under hensyntaken til personvern og taushetsplikt. Taushetsplikten er viet særskilt oppmerksomhet. Trygghet, respekt, individuelle hensyn og valgfrihet, medvirkning, selvbestemmelse og faglig god kvalitet er bærende elementer i de nye lovene.

I boken *Velferd, rettsikkerhet og personvern* viser forfatteren hvordan grunnleggende verdier som velferd, rettsikkerhet og personvern er beskyttet gjennom lovgivningen og gjennom retts- og forvaltningspraksis som er utviklet på bakgrunn av lovgivningen. Boken henveder seg både til studenter i helse-, sosial- og velferdsfagene så vel som alle yrkesutøvende som har som oppgave å forvalte velferdslovgivningen.

ISBN: 978-82-450-1204-0 | 155 sider | Kr 248,-



FAGBOKFORLAGET

www.fagbokforlaget.no

Informasjon til bidragsyttere

Nordiske Organisasjonsstudier (NOS) er et akademisk tidsskrift rettet mot studiet av organisasjoner. Tidsskriftet er flerfaglig, der bidrag kan komme fra disipliner som for eksempel økonomi, statsvitenskap, sosiologi, antropologi og psykologi. Bidragsyttere kommer fra nordiske forskningsmiljøer eller tar opp tema knyttet til Norden. Bidrag er primært på skandinaviske språk.

Bedømmelse av artikler

Bedømmelse og oppfølging av innsendte artikler skjer også på nordisk nivå. Innsendte artikkelutkast vil bli bedømt anonymt av to eller tre personer etter prinsippet for «double blind review». Beslutninger om publisering tas av ansvarlig redaktør eller eventuelt gjesteredaktør(er). Vi legger vekt på at en bedømmelse ikke bare er et grunnlag for beslutning om publisering, men at den også er til hjelp for forfattere i videre arbeid.

Forfatteres ansvar og rettigheter

Bidrag som sendes inn til NOS, skal ikke være under vurdering andre steder. Artikler kan imidlertid være presentert tidligere på konferanser eller forelegge som arbeidsnotat. Forfattere er selv ansvarlige for at materiale som publiseres i NOS, ikke innebærer brudd på noen opphavsrettigheter. Dette gjelder tekst, figurer og bilder. En artikkel i NOS kan ikke publiseres andre steder uten gjensidig enighet mellom forfatter(e) og Fagbokforlaget. Ved innsending av bidrag samtykker forfatter(e) i at Fagbokforlaget kan publisere bidrag digitalt på tidsskriftets passordbeskyttede nettsider. Forfattere er også ansvarlige for at deres bidrag ikke inneholder skrivefeil, er i galt format eller har andre faktiske feil. Bidrag som er antatt for publisering, vil sendes til forfattere for gjennomgang og korrigerings.

Innsending av artikler

Vanlige artikler skal sendes til redaksjonen som vedlagt fil til e-post (nos.rokkansenteret@uni.no), mens artikler til temanummer skal sendes til gjesteredaktør(er). Alle artikler skal være skrevet i Microsoft Word med dobbel linjeavstand og skrifttypen Times New Roman, skriftstørrelse 12. Merk følgende:

- Forfatteren(e)s navn, adresse, telefon, faks og e-postadresse må oppgis i separat fil og ikke på første side av selve artikkelen.
- Legg ved kort sammendrag (inntil 200 ord) av artikkelen, ett på artikkelspråket og ett på engelsk. Det skal også oppgis fem til seks nøkkelord på originalspråket samt tilsvarende fem til seks «keywords» på engelsk. Legg dessuten ved en kort presentasjon av forfatter(e)s institusjonstilørighet, stilling, akademisk grad og interesseområder.
- Artikkelen bør være på mellom 6000 og 8000 ord.
- Artikkelen bør ikke ha mer enn tre overskriftsnivåer.
- Tabeller og figurer leveres på separate sider, og merk av i brødteksten hvor hver enkelt skal inn. De gis fortløpende nummering: tabell 1, 2, 3 osv; figur 1, 2, 3 osv.

- Eventuelle noter plasseres bakerst i teksten (slutt-noter).
- Litteraturlisten gis overskriften «Referanser». Flere referanser av samme forfatter(e) listes opp kronologisk med den eldste referansen først. Referanser av samme forfatter(e) og år merkes a, b, c bak årstallet.

Kronikker, debattinnlegg og bokmeldinger

Utkast til kronikk eller debattinnlegg bør være på 1000–3000 ord og skal sendes til redaksjonen. Dersom du har forslag til bokmelding (litteraturgranskning), ta kontakt med redaksjonen.

Referanser settes opp på følgende måte:

(Bok)

Brunsson, Nils (2007). *The Consequences of Decision-Making*. Oxford: Oxford University Press.

(Artikkel i tidsskrift)

DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48 (2):147–160.

(Kapittel i bok)

Furusten, Staffan (2000). The Knowledge Base of Standards. I: Nils Brunsson & Bengt Jacobsson (red.): *A World of Standards*. Oxford: Oxford University Press.

Referanser i teksten

Bruk forfatter(e)s etternavn, kildens årstall og også sidenummer hvor det er nødvendig, for eksempel Czarniawska (2008:770), eller hvor kilden står i parentes: (Czarniawska 2008:770).

Når flere forfattere er opphavet til samme kilde, oppgis alle forfatteres navn hvis det er fra én til tre forfattere. Hvis det er flere enn tre, skrives navnet på første forfatter, fulgt av «mfl.», i løpende tekst kan man for eksempel skrive «forfatternavn og medforfatter», slik: «Czarniawska og medforfatter hevdet at [...]».

Retningslinjer for vurdering av artikler til

Nordiske Organisasjonsstudier

Hovedmålet med artikler som antas for publisering i NOS, er at de belyser nye og interessante sider ved organisasjoner eller organisasjonsforskningen. Bidrag skal ha en klar adresse til organisasjonsteoretiske problemstillinger. Vi vektlegger at artikkelen representerer et håndverksmessig høyt nivå på metode, argumentasjon og bruk av teori. Empiriske undersøkelser skal knyttes til teoretiske problemstillinger som har en bredere aktualitet enn det empiriske området som artikkelen gjelder. Bidragsyttere kommer fra Norden eller tar opp tema knyttet til Norden. Der det er relevant, belyser de den nordiske versus den øvrige internasjonale forskningen på området.

For mer informasjon, se tidsskriftets hjemmeside:

<http://rokkan.uni.no/nos/>,

<http://www.fagbokforlaget.no/NOS>

B

NORGE

**FAGBOKFORLAGET**
Postboks 6050 Postterminalen
5892 BERGEN

Nordiske OrganisasjonsStudier

Innhold

ARTIKLER

- Introduksjon: NAV – forvaltningsreform for velferd.
Anne Lise Fimreite og Jacob Aars 3
- Gjør organisering en forskjell i praksis? Variasjoner i de lokale NAV-
kontorenes organisering og konsekvenser for reformens måloppnåelse.
Tone Alm Andreassen, Knut Fossetøl og Lars Klemsdal 9
- Ny yrkesrolle i en organisasjon i endring.
Ingrid Helgøy, Nanna Kildal og Even Nilssen 34
- Har utformingen av lokale NAV-avtaler betydning for
brukernes tilfredshet?
Dag Arne Christensen, Hans-Tore Hansen og Jacob Aars 55
- Samordning mellom departement og direktorat: Betydningen av
strukturelle og kulturelle faktorer i vertikal samordning.
Amund Lie 81