

# Koordinering som et prinsipp i reformprosesser

En analyse av organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008

Kristin Aunevik-Berntsen



Antall ord: 34998

Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2016



# Koordinering som et prinsipp i reformprosesser

En analyse av organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008

---

© Kristin Aunevik-Berntsen

2016

Koordinering som et prinsipp i reformprosesser: En analyse av organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008.

Kristin Aunevik-Berntsen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

## Sammendrag

Koordinering som et prinsipp innenfor offentlig forvaltning er stadig aktuelt både på grunnlag av at det er et tradisjonelt forvaltningsprinsipp tilknyttet offentlig forvaltning, men også med tanke på prinsippets økende betydning gjennom reformoppskrifter tilknyttet en mer internasjonalsert verden. I denne oppgaven har jeg forsøkt å besvare hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen i 2005, samt reorganiseringsprosessen innenfor denne forvaltningen i 2008 generelt, og mer spesifikt med hensyn til økt vekt på koordinering? Videre har jeg forsøkt å besvare hvordan vi kan forstå organisasjonstenkningen i disse to prosessene ut i fra et transformativt perspektiv. Oppgaven er basert på et teoretisk fortolkende casestudie gjennom en transformativ bruk av det instrumentelle perspektivet, myteperspektivet og kulturperspektivet.

Kartleggingen av organisasjonstenkningen viste noen overordnede tendenser. *Den generelle kartleggingsdelen* viste at det ved begge reformprosessene fant sted komplekse strukturelle reformgrep med tanke på å oppnå visse mål. Både organiseringen og reorganiseringen av denne reformen bar dermed preg av en organisasjonstenkning gjennom en mål-middel sammenheng. Sammenhengene var likevel noe tve-tydige, ved at midlene ikke nødvendigvis fremsto som tydelige og klare løsninger på de mål som var satt. Dette gjennom en noe løs argumentasjon for en rekke ulike organisatoriske løsninger. *Den spesifikke kartleggingsdelen* viste at det tilknyttet organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen i 2005 kunne gjenkjennes en kompleks og sammensatt kombinasjon av ulike koordineringselementer både i forhold til negativ og positiv koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering, og vertikal og horisontal koordinering. Ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 kunne det gjenkjennes en endring i denne sterke vektleggingen av koordineringselementer, ved at det i større grad vektlegges spesialiseringselementer. Spesialiseringen bidrar likevel til en koordinering både på et sentralt nivå tilknyttet koordinering av saksbehandleroppgaver, samt en koordinering av oppgaver tilknyttet brukeroppfølging innenfor de lokale NAV-kontorene. Koordineringselementer innenfor reorganiseringen kan også gjenkjennes gjennom tiltak for å få til en samordning mellom de ulike enhetene både horisontalt og

vertikalt. Det kan se ut som en gjennom reorganiseringen forsøker å få til en rebalansering med den hensikt i å finne en komplementær benyttelse av prinsippene spesialisering og koordinering. Dette gjennom å kombinere koordinerings – og spesialiseringselementer på en kompleks måte.

Ved å ta i bruk en transformativ tilnærming har jeg forsøkt å belyse det komplekse handlingsrommet tilknyttet innslaget av koordineringselementer innenfor reformprosessene. Den transformative tilnærmingen viser at innslaget av koordineringselementer bærer preg av reformelementer tilknyttet blant annet Post-NPM, og dermed må ses i en videre kontekstuell ramme tilknyttet de institusjonelle omgivelsene til arbeids – og velferdsforvaltningen. Videre viser tilnærmingen at en i reformprosessene tilpasser og modifierer sine strategier i forhold til den kulturell-historiske arven, samt normative og verdimeslige handlingsregler som eksisterer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Den transformative tilnærmingen viser dermed at en rekke ulike forhold blir tatt i betraktning tilknyttet benyttelse av koordineringselementer, og at de instrumentelt-rasjonelle betraktninger omkring organisasjonsutforming også må ses i lys av et videre kontekstuell handlingsrom.



## **Forord**

Jeg vil først og fremst gi en stor takk til veilederen min Tom Christensen. Takk for gode og konstruktive tilbakemeldinger underveis i prosessen. Ellers må jeg takke min familie som alltid er der. Mamma – takk for all støtte til barnepass og praktisk bistand i krevende studietider. Pappa – takk for all støtte og oppmuntring du viser meg. Takk til min sønn Adrian som er min inspirasjon og glede i hverdagen. Og, sist, men ikke minst, tusen takk til Magnus for oppmuntring og støtte gjennom krevende år som masterstudent og mor. Gjennom faglig og praktisk støtte har utfordringer vært lettere å takle.

Kristin Aunevik-Berntsen

# Innhold

|  |    |
|--|----|
| 1 Innledning.....  | 1  |
| 1.1 Tema.....  | 1  |
| 1.2 Problemstilling .....  | 2  |
| 1.3 Et teoretisk rammeverk .....   | 4  |
| 1.4 Hvorfor er dette interessant? .....  | 5  |
| 1.5 Oppgavens struktur.....  | 6  |
| 2 Teoretiske perspektiver .....  | 8  |
| 2.1 Innledning.....  | 8  |
| 2.2 Koordinering .....   | 8  |
| 2.3 Post-NPM som forvaltningspolitikk.....   | 11 |
| 2.4 Det instrumentelle perspektivet.....   | 12 |
| 2.5 Det kulturelle perspektivet .....  | 14 |
| 2.6 Myteperspektivet.....  | 16 |
| 2.7 En transformativ tilnærming.....   | 18 |
| 3 Metode og forskningsdesign .....   | 21 |
| 3.1 Innledning.....  | 21 |
| 3.2 Casestudie som overordnet forskningsstrategi .....                             | 21 |
| 3.3 Empirisk grunnlag; dokument – og innholdsanalyse .....                         | 23 |
| 3.4 Validitet – er materialet relevant? .....                                      | 26 |
| 3.5 Reliabilitet – ville andre forskere fått samme svar? .....                     | 28 |
| 3.6 Metodiske betraktninger.....   | 29 |
| 4 Empirisk del 1: Kartlegging av organisasjonstenkningen generelt .....            | 31 |
| 4.1 Innledning.....  | 31 |
| 4.2 Historiske linjer .....  | 31 |
| 4.3 Bakgrunnen for NAV-reformen av 2005 .....                                      | 32 |
| 4.4 Hovedtrekk ved NAV-reformen av 2005 .....                                      | 33 |
| 4.5 Hovedtrekk ved reorganiseringen av NAV-reformen i 2008.....                    | 35 |
| 4.6 Konsekvensorientert organisasjonstenkning .....                                | 38 |
| 5 Empirisk del 2: Kartlegging av spesifikt koordineringselementer .....            | 40 |
| 5.1 Innledning.....  | 40 |
| 5.2 Koordineringselementer ved reformprosessen tilknyttet NAV-reformen i 2005..... | 40 |
| 5.2.1 Negativ og positiv koordinering.....   | 40 |
| 5.2.2 Policy-spesifikk og system-orientert koordinering.....                       | 42 |
| 5.2.3 Indre og ytre koordinering.....  | 44 |
| 5.2.4 Horisontal og vertikal koordinering .....                                    | 47 |
| 5.2.5 Et sammensatt bilde av koordineringselementene.....                          | 52 |



|       |  |     |
|-------|--|-----|
| 5.3   | Koordineringselementer ved reorganiseringsprosessen av NAV-reformen i 2008 .....   | 55  |
| 5.3.1 | Negativ og positiv koordinering .....  | 55  |
| 5.3.2 | Policy-spesifikk og system-orientert koordinering.....                             | 58  |
| 5.3.3 | Indre og ytre koordinering.....  | 61  |
| 5.3.4 | Horisontal og vertikal koordinering .....  | 65  |
| 5.3.5 | Endringer over tid.....  | 66  |
| 6     | Analyse: Forståelse av organisasjonstenkningen i disse reformprosessene .....      | 70  |
| 6.1   | Innledning.....  | 70  |
| 6.2   | Innslaget av koordineringselementer ut i fra et instrumentelt perspektiv.....      | 70  |
| 6.2.1 | En instrumentell analyse.....  | 70  |
| 6.2.2 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen .....    | 70  |
| 6.2.3 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen .....  | 75  |
| 6.3   | Innslaget av koordineringselementer ut i fra et kulturperspektiv .....             | 78  |
| 6.3.1 | En kulturell analyse .....   | 78  |
| 6.3.2 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen NAV-reformen .....       | 79  |
| 6.3.3 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen .....  | 83  |
| 6.4   | Innslaget av koordineringselementer ut i fra et myteperspektiv.....                | 88  |
| 6.4.1 | En mytepreget analyse.....   | 88  |
| 6.4.2 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen .....    | 88  |
| 6.4.3 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen .....  | 93  |
| 6.5   | Et transformativt bilde.....   | 94  |
| 6.5.1 | En transformativ tilnærming med vekt på et instrumentelt perspektiv.....           | 94  |
| 6.5.2 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen.....                     | 95  |
| 6.5.3 | Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen.....                   | 98  |
| 6.6   | Et sammensatt bilde av innslaget av koordineringselementer i reformprosessene..... | 99  |
| 7     | Konklusjon .....   | 101 |
| 7.1   | Belysning av studiens spesifikke tema .....  | 101 |
| 7.2   | Belysning av studiens generelle tema.....  | 105 |
| 8     | Litteraturliste .....  | 108 |

## **Tabeller**

|  |    |
|--|----|
| Tabell 1 Dimensjoner ved koordinering.....   | 9  |
| Tabell 2 Funn ved organiseringen ut i fra koordineringsdimensjonene .....                                      | 53 |
| Tabell 3 Kombinasjoner av ulike koordineringselementer.....  | 54 |
| Tabell 4 Funn ved reorganiseringen ut i fra koordineringsdimensjonene .....                                    | 68 |
| Tabell 5 Sammenligning av fordeler tilknyttet Post-NPM og koordineringselementer tilknyttet NAV-reformen ..... | 74 |

## **Figurer**

|   |    |
|---|----|
| Figur 1 Hybridisering (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 19)..... | 99 |
|---|----|

# 1 Innledning

## 1.1 Tema

*Temaet for denne oppgaven er koordinering som et prinsipp i reformprosesser. Koordinering finner sted på ulike måter og på ulike områder innenfor den offentlige sektor. Koordinering er et klassisk prinsipp for organisering, da alle organisasjoner som innehar flere ulike deler vil ha behov for koordinering i en større eller mindre grad. Prinsippet kan dermed ha en sentral betydning for organisasjonens evne til å samordne og integrere sine ressurser. Koordinering har videre fått en fornyelse og en økt legitimitet gjennom Post – New Public Management og ulike oppskrifter tilknyttet denne forvaltningsreformen (Eliassen & Sitter, 2008, s. 108). Dette er med på å aktualisere koordinering som et prinsipp innenfor offentlig forvaltning. Bruk av koordinering innenfor reformprosesser vil kunne finne sted innenfor eller mellom ulike nivåer, sektorer, avdelinger eller programmer. Rammebetingelsene tilknyttet reformprosesser er sammensatt og organisasjoner må i stadig større grad forholde seg til skiftende omgivelser knyttet til hvordan de skal strukturere ulike deler av det organisatoriske arrangementet. Det er et ønske at denne studien ved hjelp av teoretiske perspektiver og begreper kan bidra til innsikt i hvordan koordineringsprinsipper kan bli benyttet i reformprosesser. Videre er det et ønske at studien kan bidra til innsikt i hvilke rammebetingelser som kan være med på å forme hvordan koordineringselementer kommer til uttrykk.*

For å belyse dette temaet vil jeg ta for meg organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008 som case. Dette ved å se på hva som karakteriserer organisasjonstenkningene generelt og mer spesifikt med hensyn til økt vekt på koordinering. Arbeids – og velferdsforvaltningen er en kompleks etat innenfor den offentlige sektor, med ansvar for befolkningens tjenester knyttet til arbeid, trygd og økonomisk sikkerhet. Koordinering er et flerdimensjonalt prinsipp bestående av en rekke aspekter. Det vil dermed ses på et sammensatt prinsipp innenfor to reformprosesser i en kompleks etat. Dette gjennom å undersøke hvilke koordineringselementer som kan gjenkjennes og hvordan denne benyttelsen kan forstås ut i fra de strukturelle og institusjonelle rammebetingelsene til arbeids – og velferdsforvaltningen. I hvilken grad kan det dermed gjenkjennes elementer av koordinering? Og finnes det endringer i vektleggingen av prinsippet over tid?

Hvordan kan vi så forstå dette innslaget? Er det videre slik at strukturelle og institusjonelle rammer har en betydning for måten koordineringselementene kommer til uttrykk? Undersøkelsen kan dermed vise det komplekse og dynamiske møtet og samspillet mellom idé omkring organisasjonsutforming på den ene siden og tradisjoner, strukturer og ytre press på den andre siden.

Det er viktig å være klar over at *dette er et spesifikt case som er valgt*. Caset er kun ment som et eksempel for å belyse det generelle temaet som er koordinering som et prinsipp i reformprosesser. Det finnes ulike former for organisasjoner med hver sine særegenheter og rutiner, noe som vil påvirke hvordan koordineringselementer kommer til uttrykk i reformprosesser. Undersøkelsen kan likevel bidra til å øke kunnskapsgrunnlaget innenfor dette feltet. Den kan blant annet gi innsikt i hvordan koordineringselementer blir utfordret i møte med en organisasjons kultur, struktur og ytre omgivelser. Studien kan derfor tenkes å ha overføringsverdi til andre organisasjoner, og særlig da lignende offentlige organisasjoner. Kunnskap omkring bruk av koordineringselementer ved reformprosesser er viktig fordi beslutninger knyttet til det å ta i bruk slike prinsipper kan ha store konsekvenser både for organisasjon, samfunn og enkeltindivid. Det er dermed svært viktig å forstå bruken av slike prinsipper både i forhold til det å forstå hva som er innholdet i prinsippet og hvordan en må forholde seg til organisatoriske og institusjonelle rammer.

## **1.2 Problemstilling**

Oppgavens problemstilling er som følger:

*Hva karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen innenfor arbeids - og velferdsforvaltningen i 2005, samt reorganiseringsprosessen innenfor denne forvaltningen i 2008 generelt, og mer spesifikt med hensyn til økt vekt på koordinering? Hvordan kan vi forstå organisasjonstenkningen i disse to prosessene ut i fra en transformativ tilnærming?*

Begrepet *organisasjonstenkning* definerer jeg i denne oppgaven som mål-middel tankegang, gjennom hvilke mål som ligger til grunn og hvilke tiltak og reformgrep som velges, samt sammenhengen mellom disse (Christensen, 2011, s. 4-5). Be-

grepet *koordinering* definerer jeg i denne oppgaven som instrumenter og mekanismer som tar sikre på å gi mer frivilling eller tvungen samhandling mellom oppgaver og arbeid til organisasjoner i offentlig sektor (Bouckaert, Peters, & Verhoerst, 2010, s. 16).

*Første del av problemstillingen* omhandler hva som generelt karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen i 2005 og reorganiseringsprosessen i 2008. Denne kartleggingsdelen vil dermed være en generell beskrivelse av hva som karakteriserer mål og middel tenkningen innenfor disse to reformprosessene. Det vil dermed ses på hva som kjennetegner og ligger til grunn for målene, samt hvilke midler eller reformtiltak som kan gjenkjennes. Det vil videre ses om det kan gjenkjennes en tydelig mål-middel sammenheng. Denne første kartleggingsdelen vil danne et godt bakteppe for den videre spesifikke kartleggingsdelen og den etterfølgende analysen.

*Andre del av problemstillingen* omhandler hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen i 2005 samt reorganiseringsprosessen innenfor denne forvaltningen i 2008, mer spesifikt med hensyn til økt vekt på koordinering. Denne spesifikke kartleggingsdelen vil dermed være en dyptgående beskrivelse av hva som karakteriserer organisasjonstenkningene med hensyn til økt vekt på koordinering. Det vil bli sett på fire ulike dimensjoner av koordinering; negativ og positiv koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering og til slutt horisontal og vertikal koordinering. Kartleggingsdelen vil dermed se på koordinering som et komplekst prinsipp ved å ta utgangspunkt i en rekke ulike elementer tilknyttet dette prinsippet. Ved å både ta for meg reformprosessen i 2005 og reorganiseringsprosessen i 2008 vil det være mulig å undersøke om det finnes endring i hvilken grad organisasjonstenkningene er preget av en slik koordineringstankegang.

*Tredje del av problemstillingen* omhandler hvordan vi kan forstå organisasjonstenkningen i disse prosessene ut i fra en transformativ tilnærming. Denne analysedelen vil analysere den spesifikke delen som omhandler organisasjonstenkningen med hensyn til innslaget av koordinering. Dette ved å se denne delen av organisasjonstenkningen i disse to prosessene ut i fra en transformativ tilnærming. Gjennom en transformativ tilnærming tar jeg utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv, et kulturper-

spektiv og et myteperspektiv, for deretter å se det komplekse og dynamiske samspillet mellom de ulike faktorene. Dette for å forstå hvordan koordinering som prinsipp blir brukt i organisasjonstenkingen omkring organiseringen og reorganiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen. En transformativ tilnærming gjør det mulig å se på det komplekse samspillet mellom planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press. En slik tilnærming er nødvendig for å diskutere det komplekse og dynamiske samspillet mellom instrumentelle, kulturelle og mytepregede prosesser for å besvare problemstillingen.

For å besvare oppgavens problemstilling baseres oppgaven på følgende metode og empirisk materiale: *For det første* baseres oppgaven på kvalitativ dokument - og innholdsanalyse av sentrale offentlige dokumenter og forskningsartikler tilknyttet disse to reformprosessene. I tillegg til dette empiriske materialet, baseres oppgaven *for det andre* på et teoretisk fundament. Det teoretiske fundamentet tar utgangspunkt i en transformativ tilnærming av organisasjonsteori. Dette for å gi en forståelse og forklaring på de empiriske forholdene man har undersøkt. *For det tredje* bygger oppgaven videre på funn fra tre tidligere leverte hjemmeoppgaver i henholdsvis STV3090- Politisk analyse, STV4402B – Organisasjonsdesign og forvaltningsreformer og ST4407B – Institusjonell teori.

### **1.3 Et teoretisk rammeverk**

I oppgaven vil jeg benytte tre teoretiske perspektiver for å besvare problemstillingen; det instrumentelle perspektivet, det kulturelle perspektivet og myteperspektivet. Perspektivene er ulike teoretiske tilnærminger som gir et analytisk rammeverk for å forstå og forklare endringer i offentlig forvaltning (Christensen & Whist, 2011, s. 66).

Det første perspektivet er *det instrumentelle perspektivet*. Dette perspektivet ser organisasjoner som redskaper eller instrumenter for å oppnå mål. Rasjonaliteten er nedfelt i de strukturelle rammene innenfor organisasjonen, og skaper kapasitet til å kunne nå bestemte mål. Perspektivet har altså et formålsrasjonelt utgangspunkt, ved at det har fokus på rasjonelle nyttekalkyler og effektivitet gjennom en slik prosedyre. (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009, s. 13-14). Det andre perspektivet er *kulturperspektivet* som vektlegger institusjonaliserte normer og verdier. Organisa-

sjonskultur kan defineres som de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og aktiviteten til formelle organisasjoner. Disse normene og verdiene blir over tid internalisert til de ansatte gjennom sosialisering til institusjonen, noe som kan legge føringer for muligheten til å foreta seg endringer i organisasjonen (Paul G. Roness, 2005, s. 235-236). Den tredje perspektivet er *myteperspektivet* som legger vekt på at det i organisasjoner finnes normer og verdier som har betydning for beslutningsatferd (Christensen et al., 2009, s. 13-14). En myte er en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av det organisatoriske arrangementet. Oppskriftene er basert på verdier og normer som finnes i de institusjonaliserte omgivelsene til en organisasjon, og organisasjoner prøver å adoptere disse oppskriftene for å skaffe seg legitimitet fra omgivelsene (Brunsson, 2002, s. 4). Jeg vil videre benytte en *transformativ tilnærming* hvor jeg tar utgangspunkt i hvert av de ulike perspektivene, for deretter å se det komplekse og dynamiske samspillet mellom de ulike faktorene for å forstå hvordan koordinering som prinsipp blir brukt i organisasjonstenkningen omkring de to reformprosessene.

## **1.4 Hvorfor er dette interessant?**

Koordinering som et strukturelt virkemiddel har vist seg å ha effekt på faktisk beslutningsatferd i organisasjoner (Egeberg, 1992, s. 190). Dette ved at virkemiddelet har effekt på graden av kontakt, samhandling og interaksjon mellom aktører innenfor eller mellom avdelinger, enheter og nivåer. Dette er nok grunnen til at ulike elementer av prinsippet ofte benyttes i reformprosesser. Ved å ta i bruk ulike former for dimensjoner av koordinering forsøker en å påvirke den utadrettete virkemåten til organisasjoner. I NAV-reformen og reorganiseringen av denne reformen i 2008 finnes det en kompleks kombinasjon av ulike prinsipper; koordinering er ett av disse. Da koordinering er et helt sentralt element ved denne reformen og til en viss grad reorganiseringen av denne reformen er det interessant å få en dypere forståelse av innslaget og bruken av dette prinsippet innenfor disse to reformprosessene.

*Det generelle temaet koordinering som prinsipp i reformprosesser er dermed interessant da koordinering er et helt sentralt prinsipp innenfor offentlig forvaltning, som i særlig grad har blitt aktualisert med reformbølgen Post-NPM. Det er dermed*

interessant å se dette prinsippet i sammenheng med reformprosesser ved at det både er et klassisk forvaltningsprinsipp tilknyttet klassisk organisasjonsteori, samtidig som det bærer preg av internasjonale reformoppskrifter som i særlig grad har blitt aktualisert gjennom en mer internasjonalisert verden.

*Det spesifikke temaet benyttelse av koordineringselementer i organiseringen og reorganiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen* er interessant da en i større grad kan gå i dybden på mer reformspesifikke og organisasjonsspesifikke sider tilknyttet den nye arbeids – og velferdsforvaltningen. Det spesifikke undersøkelsesopplegget kan også gjøre det mulig å se på vekselvirkninger mellom innslaget av koordinering og andre prinsipper for strukturering, samt innslaget av koordinering over tid. Undersøkelsen kan dermed vise samspillet mellom ulike hensyn og prinsipper i reformprosessene. Koordinering er som sagt preget av rasjonelle elementer tilknyttet struktur (Bouckaert et al., 2010, s. 16). Koordinering kan likevel også være preget av ideer og tanker omkring organisasjonsutforming som finnes i arbeids – og velferdsforvaltningens omgivelser (Eliassen & Sitter, 2008, s. 108). Koordinering som prinsipp må derfor også ses i en videre kontekstuell ramme.

## **1.5 Oppgavens struktur**

Oppgaven vil bli strukturert på følgende måte: I kapittel 2 vil jeg gjennomgå de grunnleggende begrepene og teoretiske perspektivene som danner et strukturert og analytisk rammeverk for oppgaven. Jeg vil deretter i kapittel 3 gjennomgå den metodiske tilnærmingen som er lagt til grunn for oppgaven. Det vil dermed her bli redegjort for teoretisk fortolkende casestudie som forskningsdesign, og videre en presentasjon av dokument- og innholdsanalyse som metodisk tilnærming. Videre vil metodens validitet og reliabilitet bli diskutert. I kapittel 4 vil problemstillingens første del bli undersøkt. Dette ved å se på hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen i 2005 og reorganiseringprosessen av denne reformen i 2008 generelt. I kapittel 5 vil problemstillingens andre del bli undersøkt. Dette ved å se på hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen i 2005 og reorganiseringprosessen i 2008 med hensyn til spesifikt innslag av koordinering. Den første kartleggingsdelen vil dermed være generell, mens den andre kartleggingsdelen vil være mer spesifikk. I ka-



kapittel 6 blir det tatt for seg problemstillingens tredje del, hvor jeg vil analysere den spesifikke delen som omhandler organisasjonstenkningen med hensyn til innslaget av koordinering. Dette ved å se denne delen av organisasjonstenkningen i disse to prosessene ut i fra en transformativ tilnærming. I kapittel 7 vil oppgaven oppsummeres og det vil bli presentert en konklusjon på bakgrunn av de gitte funnene.

## **2 Teoretiske perspektiver**

### **2.1 Innledning**

En teori er i vitenskapen et forklaringssystem som består av ulike elementer som kan være med på å forklare og forutsi et stort spekter av fenomener eller sammenhenger. Teorier kan være et hjelpemiddel til å analysere og strukturere et empirisk forskningsmateriale. Dette ved at teoriene kan danne et rammeverk for tolkning, og gjøre det lettere å se det empiriske materialet i en kontekstuell sammenheng (Manheim, Rich, & Willnat, 2006, s. 15). I oppgaven vil jeg benytte tre teoretiske perspektiver for å analysere og belyse oppgavens tema og problemstilling; et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv.

Det er ofte nødvendig å trekke inn flere teoretiske perspektiver for å kunne gi en mer fyldig og helhetlig forståelse av et komplekst sosialt fenomen (Thelen, 1999, s. 380). Bruk av koordineringselementer i reformprosesser vil være preget av et komplekst samspill mellom ulike elementer av en organisasjon. Det vil dermed bli anvendt en transformativ tilnærming i denne oppgaven, hvor det i tillegg til å analysere innslaget av koordineringselementer ut i fra et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv vil ses på dynamikken mellom faktorene. Det vil først bli redegjort for sentrale begreper tilknyttet undersøkelsen, henholdsvis koordinering og Post-NPM som forvaltningspolitikk. Deretter vil det gis en innføring i hvert av de tre perspektivene. Til slutt vil det kort redegjøres for en slik transformativ tilnærming.

### **2.2 Koordinering**

Koordinering er et helt sentralt begrep innenfor denne undersøkelsen. Både kartleggingen og analysen vil bli sentrert rundt dette begrepet. Det er dermed helt nødvendig å gi en innføring, definisjon og en nærmere beskrivelse av ulike dimensjoner ved dette begrepet. Koordinering er et av de eldste problemene i offentlig sektor. Så snart den offentlige forvaltningen var tilstrekkelig differensiert gjennom å ha flere organisasjoner som utførte ulike tjenester eller tilbydde de samme tjenestene på ulike måter ble koordinering et problem (Bouckaert et al., 2010, s. 16). Allment handler koordinering om å se saker, aktiviteter eller oppgaver i sammenheng på ulike måter, gjennom blant

annet å føye samme eller samordne organisasjoner, avdelinger eller tiltak. Ledere vil ofte gjennom sin posisjon ha viktige oppgaver tilknyttet koordinering ved at de har en helhetlig oversikt over organisasjonen og råderett over ulike former for instrumenter for å sikre koordinering (Andreassen, Legard, & Lie, 2011, s. 8).

Koordinering forstås i denne oppgaven som: Instrumenter og mekanismer som tar sikte på å gi mer frivillig eller tvungen samhandling av oppgaver og arbeid til organisasjoner i offentlig sektor. Disse mekanismene og instrumentene er brukt for å skape en større sammenheng, og for å redusere overflødighet og motsetninger i og mellom politiske spørsmål, gjennomføring eller ledelse (Bouckaert et al., 2010, s. 16).

Boken: «The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management» (Bouckaert et al., 2010), viser ulike dimensjoner av koordinering som kan brukes til kartlegging av intensjon og innhold ved et koordineringstiltak. De spesifikke dimensjonene som tabell 1 viser vil brukes i denne undersøkelsen. Det er brukt disse fire dimensjonene på bakgrunn av at de fanger opp en rekke sider av begrepet koordinering.

*Tabell 1 Dimensjoner ved koordinering*

| <b>Dimensjoner ved koordinering:</b> |                               |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| Positiv koordinering                 | Negativ koordinering          |
| Policy-spesifikk koordinering        | System-orientert koordinering |
| Indre koordinering                   | Ytre koordinering             |
| Horisontal koordinering              | Vertikal koordinering         |

*Den første dimensjonen omhandler positiv og negativ koordinering.* Implisitt i definisjonen av koordinering ovenfor er forestillingen om at programmer og organisasjoner bør arbeide sammen for å oppnå resultater som ikke er mulige å oppnå gjennom de spesifikke enhetenes handlinger alene. Dette er en rimelig idé omkring hva koordinering innebærer, men en mer minimalistisk form for koordinering kan oppnås selv uten en helt grunnleggende grad av samarbeid. *Negativ koordinering* innebærer bare en avtale, selv stilltiende, om at aktørene ikke skal skade hverandres programmer eller

tiltak. Men, man kan også fokusere på de *positive sidene ved koordinering*, og hvordan samordning aktivt kan bygge sammenheng, i stedet for å bare minimere konflikt. Denne positive formen for koordinering er mye mer krevende å oppnå enn den negative formen. Dette ved at positiv koordinering krever at de involverte aktørene gir opp noen av sine mål, og ofte noen av sine foretrukne måter å oppnå disse målene, for å oppnå større og samlet opptreden av overordnede myndigheter (Bouckaert et al., 2010, s. 19-20).

*Den andre dimensjonen omhandler policy-spesifikk og system-orientert koordinering.* Mye av koordineringen innenfor offentlige sektor er viet til koordinering av konkrete retningslinjer og spesifikke problemer noe som vi kan si omhandler *policy-spesifikk koordinering*. Noen koordineringsinnsatser er likevel rettet mer mot retningslinjer og atferd innenfor det politiske – og administrative systemet mer bredt, dette kan vi si omhandler *system-orientert koordinering*. Den system-orienterte koordineringen vektlegger dermed integrering og samordning på et mer overordnet og helhetlig nivå (Bouckaert et al., 2010, s. 22-23).

*Den tredje dimensjonen omhandler indre og ytre koordinering.* Hovedtyngden av diskusjonen omkring koordinering i offentlig sektor omhandler *indre koordinering*, hvor en er opptatt av atferd innenfor komplekse offentlige virksomheter. Det forventes ofte at disse organisasjonene kan spille på samme lag og samarbeide for å produsere bedre tjenester for innbyggerne. Den indre koordineringen vektlegger dermed samordning og integrering av oppgaver og tjenester innenfor eller mellom offentlige organer. Det er likevel en økende trend for *ytre koordinering*, hvor organisasjoner i offentlig sektor koordinerer med organisasjoner i samfunnet som for eksempel private og/eller frivillige organisasjoner (Bouckaert et al., 2010, s. 23).

*Den fjerde dimensjonen omhandler horisontal og vertikal koordinering.* *Horisontal koordinering* refererer til former for koordinering mellom organisasjoner eller enheter på samme hierarkiske nivå. Dette kan for eksempel være mellom ministre, mellom departementer eller mellom etater. Derimot, er *vertikal koordinering* å skape mindre grad av avstander mellom organisasjoner eller enheter på ulike hierarkiske nivåer. Dette kan for eksempel være koordinering mellom ulike forvaltningsnivåer, så

som et overordnet departement og en underordnet etat (Bouckaert et al., 2010, s. 23-24).

Det vil i den spesifikke kartleggingsdelen bli brukt disse fire dimensjonene til å undersøke hvilke elementer av koordinering som kan gjenkjennes i organisasjonstenkingen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og videre reorganiseringen av denne reformen i 2008. Dimensjonene vil dermed brukes for å strukturere den spesifikke kartleggingsdelen.

### **2.3 Post-NPM som forvaltningspolitikk**

Forvaltningspolitikk og Post-NPM er helt sentrale begreper innenfor denne undersøkelsen. Det vil dermed bli redegjort for disse to begrepene for å danne en forståelsesramme for den videre kartleggingen og analysen.

*Forvaltningspolitikk* omhandler den politikken som er rettet innover mot det administrative apparatets utforming. Det er på denne måten en indirekte politikk som er rettet mot det innadrettede virkeområdet innenfor det administrative apparatet. Denne indirekte formen for politikk har til hensikt å påvirke innholdet i den utadrettede politikken. Den forvaltningsmessige utformingen skal på denne måten bevisst designes for å realisere offentlige mål. Den foreskriver dermed visse måter å strukturere og administrere på som er ment å påvirke hvordan den utadrettede offentlige politikken utføres. (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2010, s. 214). Dette er sentralt innenfor organisasjonstenkingen omkring de to reformprosessene, da reformgrepene i stor grad er basert på en slik indirekte form for politikk, gjennom vektleggingen av endringer tilknyttet organisatoriske strukturer (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 22).

En slik forvaltningspolitikk kan også hente inspirasjon fra ulike reformbølger (Christensen, Egeberg, Larsen, Lægreid, & Roness, 2010, s. 214-215). En slik reformbølge er *Post – New Public Management*, som først ble introdusert ved Blair regjeringen i Storbritannia i 1997. Den fikk der betegnelsen *Joined-Up Government*. Reformbølgen fikk videre et solid fotfeste i New Zealand og Australia gjennom merkelappen «Whole-Of-Government» (Christensen & Lægreid, 2007, s. 1059-1060). Reformbølgen Post-NPM kan ses på som en reaksjon på effekter av reformbølgen New

Public Management, som styringsproblemer, manglende kostnadseffektivitet, fragmentering av det offentlig apparat og en økende sosial ulikhet. Post-NPM som reformbølge har i større grad et mer holistisk eller helhetlig perspektiv på den offentlige sektoren. Dette gjennom en vektlegging av sentral styring og ulike former for samordning av det offentlige apparatet med tanke på å føye sammen det som er blitt fragmentert ved NPM (Bouckaert et al., 2010, s. 4-5).

Begrepene forvaltningspolitikk og Post-NPM vil brukes i den videre kartleggingsdelen og analysen. Begrepet forvaltningspolitikk vil brukes til å se de ulike koordineringsgrepene i forhold til en form for indirekte politikk. Begrepet Post-NPM vil brukes til å undersøke innslaget av internasjonale konsepter og oppskrifter tilknyttet koordineringselementer innenfor disse to reformprosessene. Dette vil i særlig grad bli undersøkt gjennom et myteperspektiv. Det vil i tillegg også bli undersøkt gjennom et transformativt perspektiv med fokus på hvordan planlagte reformer blir transformert i møtet med press fra arbeids – og velferdsforvaltningens ytre omgivelser.

## **2.4 Det instrumentelle perspektivet**

Ut i fra et instrumentelt perspektiv, ser en organisasjoner som redskaper rettet mot å oppnå mål av ulike slag. Rasjonalitet er nedfelt i de strukturelle rammene innenfor organisasjonen, og skaper kapasitet til å kunne nå bestemte mål (Christensen et al., 2009, s. 13-14). Det finnes to ulike varianter av dette perspektivet.

Den første varianten er *den hierarkiske*. Denne varianten ser organisasjoner som enhetlige, hvor ledelsen har overordnet kontroll og makt til å oppnå sine mål. Det forventes at reformer og beslutningsprosesser innenfor det offentlige apparatet vil være dominert av politisk og administrative ledere som benytter sine hierarkiske plasseringer til å utforme og endre det administrative organisasjonsapparatet. Ledere handler videre formålsrasjonelt, ved at de gjør grundige konsekvensanalytiske vurderinger av de ulike handlingsalternativene de står overfor, og foretar viljestyrte valg mellom alternativene. Målene og de videre valgte midlene er også basert på en tydelig kunnskapsbase og det forventes videre en klar sammenheng mellom mål og midler.

Den andre varianten er *den forhandlingsbaserte*. Denne varianten vektlegger i større grad at organisasjoner er sammensatte, bestående av aktører og avdelinger som

til en viss grad kan ha motstridende mål og ønsker. Dermed er forhandlinger og kompromisser sentrale for å få gjennom vedtak og endringer i en organisasjon. De mål og de midler som blir etablert kan gi en innsikt i tautrekkingen og kompromissene mellom de ulike aktørene i forhandlingsprosessen (Christensen et al., 2009, s. 34). Det kan dermed gjenkjennes visse ulikheter mellom de to variantene av det instrumentelle perspektivet ved at den hierarkiske varianten har en enhetlig og overordnet tilnærming, mens den forhandlingsbaserte har en mer kompleks og sammensatt tilnærming til hvordan man skal se på organisasjoner, aktører og prosesser. Selv om det dermed kan gjenkjennes visse ulikheter mellom de to variantene, har de likevel to sentrale kjennetegn felles; for det første at de vektlegger formålsrasjonell konsekvenslogikk og for det andre at de fokuserer på formelle strukturelle handlingsrammer.

Det instrumentelle perspektivet vektlegger for det første *formålsrasjonell konsekvenslogikk*. Dette ved at offentlige organisasjoner ses som instrumenter eller redskaper som kan brukes for å oppnå mål av ulike slag. Aktørene innfor organisasjonen forsøker videre å handle formålsrasjonelt. På bakgrunn av de mål som er satt, vurderer aktørene tilgjengelige alternativer. De tilgjengelige alternativene vurderes med tanke på hvilke konsekvenser de har i forhold til de valgte målene. Aktørene velger så det alternativet som i størst mulig grad har ønskede virkninger. Det forventes at de valgte endringsgrepene vil ha en effekt på faktisk atferd i organisasjonen (Christensen et al., 2009, s. 33).

Det instrumentelle perspektivet vektlegger for det andre *formelle, strukturelle handlingsrammer*. Formell organisasjonsstruktur innebærer at det finnes upersonlige forventninger til aktørene som innehar en posisjon. Forventninger om hva en skal foreta seg og de normene som ligger til grunn for en posisjon, er dermed uavhengig av de personene som til enhver tid er i posisjonen. De formelle ansvarsoppgavene organisasjonen har og de strukturelle rammene som eksisterer kan innvirke på beslutningsprosesser og videre endringsprosesser i organisasjoner. Denne organisasjonsstrukturen er videre en normativ struktur ved at den uttrykker hvordan organisasjonen bør eller skal handle (Egeberg, 2012, s. 3-4). Det instrumentelle perspektivet legger dermed til grunn at aktørene handler innenfor organisasjoner som er preget av strukturelle rammer som er med på å skape et handlingsrom for deres tenkning og handling.

- Ut i fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet forventes det at den overordnede ledelsen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen legger føringer for prosessene og videre har avgjørende betydning for hvilke løsninger som blir valgt. Dette forventes på bakgrunn av at arbeids – og velferdsforvaltningen inngår i en hierarkisk oppbygd offentlig administrasjon, hvor det eksisterer hierarkiske styringslinjer som har betydning for hvem som utøver innflytelse.

- Ut i fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet forventes det at organisasjonstenkningen vedrørende reformprosessene er preget av forhandlinger mellom ulike aktører, og at de løsningsforslag som velges gjenspeiler maktforholdet mellom aktørene. Dette forventes på bakgrunn av at arbeids – og velferdsforvaltningen består av komplekse og krevende politikkområder tilknyttet arbeid, trygd og sosiale tjenester. Videre består denne forvaltningen av en rekke ulike aktører med ulik faglig og erfaringsmessig bakgrunn. Denne kompleksiteten i politikkinhold og aktørmønster kan være med på å skape uenigheter omkring mål og tiltak.

## **2.5 Det kulturelle perspektivet**

Det kulturelle perspektivet innenfor organisasjonsteori viser at det for å gjennomføre endringer, ikke er tilstrekkelige å fokusere på formelle elementer av organisasjonen, også de mer dypere trekkene av organisasjonen gjennom organisasjonskultur må bli tatt i betraktning (Christensen & Røvik, 1999, s. 159). Organisasjonskultur kan defineres som de uformelle normene og verdiene som vokser fram og har betydning for livet i og aktiviteten til formelle organisasjoner. Organisasjonskultur er noe som ofte sitter dypt i organisasjonen, og disse normene og verdiene blir over tid internalisert til de ansatte gjennom sosialisering til institusjonen (Paul G. Roness, 2005, s. 235). Kulturperspektivet tar utgangspunkt i institusjoners organisasjonskultur ved å se på hvordan disse uformelle elementene påvirker hvordan organisasjoner drives og endres. Kulturperspektiver henter elementer fra både historisk og normativ institusjonalisme.

*Historisk institusjonalisme* innebærer at de valg man tar ved utformingen av en organisasjon vil ha stor betydning for den videre utviklingen innenfor denne institusjonen (Peters, 2005, s. 71). En slik utvikling kan betegnes som stivhengig. Kulturelle normer og verdier som får en sterk innflytelse ved utformingen av en organisa-



sjonen, vil dermed være svært formende for den utviklingsveien organisasjonen så følger (Krasner, 1988, s. 67). Organisasjonen vil på denne måten få fødselsmerker, som vil være med å prege organisasjonen på en grunnleggende måte (Christensen et al., 2009, s. 62). Når normer og verdier først er blitt institusjonalisert innenfor en organisasjon, vil de være med på å begrense fremtidige muligheter for organisasjonen. Grunnen til dette er at aktører vil prøve å tilpasse og innrette seg etter de grunnleggende handlingsreglene og handlingslogikkene som er blitt institusjonalisert til organisasjonen (Thelen, 1999, s. 385). Omfattende omstillinger vil dermed bli svært krevende og kostbare. De tidlige institusjonelle beslutningene som er tatt vil sette tydelige spor på organisasjonen og vil prege veivalgene som tas senere.

*Normativ institusjonalisme* tar utgangspunkt i March og Olsens (1989) «logikk om det kulturelt passende». Ut i fra denne tilnærmingen vil en passende handling for en aktør i en spesifikk situasjon avhenge av de kulturelt-institusjonelle rammene aktøren befinner seg innenfor (March & Olsen, 1989, s. 23-24). En passende handling bygger dermed på en kollektiv forståelse av hva som er en kulturelt legitim og sosialt akseptabel handling i en spesifikk handlingssituasjon innenfor en gitt institusjon. Hva som ansees som en passende handling kan dermed variere mellom ulike institusjoner. Grunnen til dette er at forskjellige institusjoner kan være preget av ulike normer og verdier omkring hva som er legitime og akseptable handlingslogikker innenfor gitte situasjoner. En passende handling bygger dermed på et kulturelt, normativt og institusjonelt grunnlag. Gjennom å følge passenhetslogikker oppfyller aktører forventninger og handler i tråd med bestemte identiteter. Ut i fra logikken om det kulturelt passende handler man i samsvar med erfaringsbaserte regler som har vist seg å være effektive i lignende typer av situasjoner. Ved å følge erfaringsbaserte regler omkring hva som anses som passende, handler aktører i tråd med forventninger og bestemte identiteter (Christensen & Røvik, 1999, s. 159). Passenhetslogikken kan medføre at noen måter å arbeide og tenke på blir tatt for gitt i organisasjonen, mens andre blir helt utelukket (Paul G Roness, 1997, s. 76). Dette kan ha store følger for muligheter til å foreta seg endringer i en organisasjon (Selznick, 1997, s. 26).

- *Ut i fra en historisk variant av det kulturelle perspektivet forventes det at de grunnleggende normene og verdiene fra trygdeetaten, arbeidsmarkedsetaten og sosial-*

etaten kan bidra til å skape en kulturell treghet ved organisasjonstenkningene. Dette ved at koordineringselementene blir implementert i en organisasjon med sterke kulturelle tradisjoner for adskillelse og faglig spesialisering. Det kulturelle samsvaret mellom tradisjonelle uformelle elementer og nye reformelementer kan dermed sies å være lavt.

- *Ut i fra en normativ variant av det kulturelle perspektivet forventes det at organisasjonstenkningene gjenspeiler en passenhetslogikk ved at valg omkring organisasjonsløsning er basert på hva som ansees som akseptabelt og normativt riktig innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Dette forventes på bakgrunn av at aktører innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen kan ha blitt internalisert til ulike handlingslogikker og forståelsesrammer gjennom sosialisering til yrkesutøvelsen innenfor de ulike etatene, noe som kan skape muligheter og begrensninger i forhold til organisasjonsendringer.*

## **2.6 Myteperspektivet**

Myteperspektivet har sitt opphav i den ny-institusjonelle skolen. Myteperspektivet legger vekt på reformoppskrifter som kan gjenkjennes på tvers av landegrenser. En myte kan forstås som en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme ulike deler av det organisatoriske arrangementet. Oppskriftene baseres på rådende normer og verdier som eksisterer innenfor organisasjonens institusjonelle omgivelser. Organisasjoner forsøker å adoptere ulike elementer av slike oppskrifter for å fremstå som fremtidsrettede, moderne og effektive. Oppskriftene er som regel konseptualisert. Det vil si at de har fått et språklig merke eller begrep (Christensen et al., 2009, s. 75-79). Gjennom et felles verdigrunnlag kan oppskrifter knyttes sammen i familier. New Public Management ses ofte som en familie av moderniseringsoppskrifter hentet fra privat sektor (Christensen et al., 2009, s. 80). Post New Public Management ses ofte som en reaksjon på utfordringer og problemet i kjølevannet av NPM, og vektlegger koordinering for å skaffe mer helhetlige og integrerte tjenester. Ved at slike oppskrifter spres og implementeres i organisasjoner bidrar de til en likearting av organisasjonsmangfoldet (Aunevik-Berntsen, 2014, s. 7-8). Myteperspektivet vektlegger i større grad enn andre perspektiver *symbolske aspekter* ved offentlig politikk. Dette ved at tilnærmingen ser

reformelementer og politiske tiltak som meningsbærende verktøy. Det vil altså si at disse spesifikke reformelementene eller tiltakene har fått et meningsinnhold som er dypere enn det å kun være et effektivt verktøy for å løse organisasjonens utfordringer. Meningsinnholdet kan blant annet være knyttet til det å være symboler på rasjonalistiske verdier som effektivitet, demokrati og vitenskapelighet (Christensen et al., 2009, s. 96).

Omgivelsene til en organisasjon er ofte sammensatte, og et lederskap i en organisasjon er ofte avhengig av å skape legitimitet fra et sammensatt og bredt spekter av aktører innenfor sine omgivelser. Dette kan være både i forhold til lokale, nasjonale og internasjonale aktører (Brunsson & Olsen, 1993, s. 96). Innenfor et myteperspektiv er en interessert i å forstå og forklare hvordan de institusjonaliserte rammene til en organisasjon påvirker aktørers forståelser og valg. Disse institusjonelle rammene er preget av normer og verdier i forhold til hvordan man skal utforme organisasjoner. Oppskriftene er med på å forme aktørers forståelser og oppfatninger av hva som er akseptable, rasjonelle og effektive løsninger på spesifikke utfordringer. Gjennom å ta bruk disse oppskriftene kan organisasjonen øke sin legitimitet og overlevelsessevne, uavhengig av om disse oppskriftene har effekt på faktiske aktiviteter og beslutninger innenfor organisasjonen (Meyer & Rowan, 1991, s. 141).

Vi kan kalle myters reise inn i en organisasjon for adoptering. Det kan være ulike motiver som er styrende for at aktører innenfor organisasjoner forsøker å få adoptert en slik oppskrift. DiMaggio og Powell skiller mellom tre grunner organisasjoner kan ha for å adoptere slike oppskrifter; tvangsmessig adoptering, normativt basert adoptering og mimetisk adoptering (DiMaggio & Powell, 1983). Den første grunnen er *tvangsmessig adoptering*, som innebærer at det finnes juridiske lover eller forskrifter som pålegger organisasjonen å innføre bestemte oppskrifter. Den er oftest basert i vedtak innenfor politisk og administrativt lederskap. Den andre er *normativt basert adoptering*, som innebærer adoptering på bakgrunn av faggruppers felles normer, verdier og kunnskaper. Den tredje grunnen er *mimetisk adoptering*, hvor organisasjonen i store usikkerhetssituasjoner prøver å etterlikne andre man mener har hatt suksess eller anseelse. Denne formen for adoptering kan være strategisk planlagt, eller være preget av

mindre grad av forutgående analyser. At disse oppskriftene blir adoptert er ikke det samme som at de får styrende virkning på faktisk aktivitet innad i organisasjonen.

Når man videre forsøker å implementere disse oppskriftene, kan man ut i fra et myteperspektiv trekke frem tre forventinger til hva som vil være utfallet: Den første forventningen og den som er mest typisk for myteperspektivet er *frikobling*, hvor organisasjoner adopterer tidsriktige oppskrifter, men sørger for at de ikke får innvirkning på sentrale aktiviteter knyttet til effektiv produksjon av tjenester. Den andre forventningen er *frastøting*, som argumenterer for at oppskrifter i møte med en organisasjons kompleksitet og normative system lett vil kunne bli frastøtt. Den tredje forventningen er *tilkobling*, som argumenterer for at oppskrifter relativt raskt blir implementert og gir de ønskede virkningene. Flere empiriske studier tyder på at disse tre forventningene ikke favner bredden i mulige utfall av implementering av reformideer. På bakgrunn av dette har en rekke teoretikere argumentert for at det også bør ses på langsiktige effekter av å adoptere oppskrifter samt hvordan organisasjoner oversetter og bearbeider slike oppskrifter (Christensen et al., 2009, s. 90-92).

- *Ut i fra et myteperspektiv forventes det for det første* at problemforståelse og løsningsforslag ved de to reformprosessene reflekterer elementer av Post-NPM. Dette på bakgrunn av at tidligere forskning har vist at det kan gjenkjennes elementer av Post-NPM tilknyttet opprettelsen av den nye arbeids – og velferdsforvaltningen (Askim, Christensen, Fimreite, & Lægred, 2009, s. 1007). Ut i fra disse tidligere funnene er det dermed sterke forventninger til at det kan gjenkjennes elementer av denne reformbølgen tilknyttet organisasjonstenkningen omkring de to reformprosessene.

- *Ut i fra et myteperspektiv forventes det for det andre* at organisasjonstenkningene bærer preg av lignende reformprosesser som har funnet sted innenfor arbeids – og velferdsfeltet i andre land. Dette ved at en ut i fra et myteperspektiv forventer en imitasjon i forhold til reformer innenfor lignende politiske felt.

## **2.7 En transformativ tilnærming**

For å få en dyp forståelse av offentlige organisasjoner og deres virke er det ikke nok å se på et perspektiv isolert. Det er bare i sjeldne tilfeller at det er tilstrekkelig med en forklaring ut i fra ett enkelt perspektiv. I stedet må en som regel se på den komplekse

og sammensatte interaksjonen mellom ulike deler av organisasjonen og dens omgivelser (Thelen, 1999, s. 380). En må altså både ta planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press i betraktning. I noen tilfeller vil faktorene spille sammen på en slik måte at det fører til betydelige endringer i organisasjonens virke. I andre tilfeller kan disse ulike faktorene motvirke hverandre på en slik måte at en ikke får til de ønskede endringene, og organisasjonen dermed i større grad blir preget av stabilitet. I det komplekse møtet mellom påvirkningsfaktorene vil det kunne skje en transformasjon, hvor reformer blir endret, modifisert og tilpasset de kontekstuelle forholdene som eksisterer. En transformativ tilnærming tar hensyn til denne kompleksiteten i organisasjoner og deres virke. Dette ved i tillegg til å se planlagte strategier, kulturelle tradisjoner og reformoppskrifter hver for seg, også ses på samspillet mellom faktorene. Når slike ulike handlingslogikker møtes og konfronteres i offentlige organisasjoner, kan man få fremvekst av nye hybride organisasjonsstrukturer og kulturer (Christensen et al., 2009, s. 207-208).

Det finnes tre varianter av en slik transformativ tilnærming: *Den første varianten* starter med internasjonale oppskrifter og fokuserer på disse oppskriftenes møte med eksisterende kulturelle elementer og instrumentelle beslutninger av politisk og administrativt ledelse. *Den andre varianten* tar utgangspunkt i planlagte reformer og ser på hvordan disse blir transformert i møtet med kulturelle tradisjoner og press fra ytre omgivelser. *Den tredje varianten* starter med kulturelle kjennetegn og ser på hvordan instrumentelt design og ytre press blir oversatt og filtrert innenfor den eksisterende etablerte kulturelle praksis (Christensen et al., 2009, s. 207-208).

Den andre varianten av denne transformative tilnærmingen vil bli benyttet. Dette ved at undersøkelsen tar utgangspunkt i det instrumentelle perspektivet gjennom planlagte reformer og ser på hvordan disse blir transformert i møtet med kulturelle tradisjoner tilknyttet den tradisjonelle tredelingen og press fra arbeids – og velferdsforvaltningens ytre omgivelser. Grunnen til at denne andre varianten av den transformative tilnærmingen benyttes er at oppgaven har en tydelig instrumentell tilnærming gjennom for det første å ta utgangspunkt i organisasjonstenkningen ved to planlagte reformprosesser og for det andre ta utgangspunkt i koordinering som et strukturelt endringsgrep. Undersøkelsen tar dermed utgangspunkt i to sentrale kjennetegn ved det

instrumentelle perspektivet nemlig klar mål-middel sammenheng og organisasjonsstruktur. Samtidig har arbeids – og velferdsforvaltningen tradisjonelt bestått av tre etater med hver sine kulturelle særegenheter. Det er dermed interessant å se på hvordan disse planlagte reformelementene blir transformert i møtet med disse kulturelle tradisjonene av forvaltningen. Videre er det viktig å se på om det kan gjenkjennes et transformativt møte mellom de planlagte reformelementene og internasjonale reformoppskrifter.

- *Ut i fra en transformativ tilnærming forventes det for det første* at kulturelle elementer av organisasjonen gjennom stivhengighet og passenhetslogikker skaper et kulturelt handlingsrom for benyttelse av koordineringselementer innenfor reformprosessene. Dette forventes på bakgrunn av at det kan sies å finne sted en viss spenning mellom koordineringselementene ved reformprosessene og den tredelte kulturen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Internaliserte normer og verdier forventes dermed å legge føringer på de instrumentelle valg som blir tatt.

- *Ut i fra en transformativ tilnærming forventes det for det andre* at internasjonale organisasjonsoppskrifter vil ha en innflytelse på problemforståelse og løsningsforslag tilknyttet reformprosessene. Dette forventes på bakgrunn av at arbeids – og velferdsforvaltningen eksisterer innenfor en internasjonal kontekst, og internasjonale organisasjonsoppskrifter kan dermed være med på å hemme eller fremme de instrumentelle reformelementene (Christensen et al., 2009, s. 203-204).

## 3 Metode og forskningsdesign

### 3.1 Innledning

Metode kan defineres som den konkrete fremgangsmåten for opplegg og gjennomføring av et spesifikt forskningsstudie (Grønmo, 2004, s. 29). Det skilles gjerne mellom kvalitativ og kvantitativ metodetilnærming, som refererer til hvordan type av data som samles inn og hvordan disse analyseres. Denne studien er av kvalitativ art. I dette ligger det at denne studien baserer seg på tekstbasert informasjon og tolkning gjennom et teoretisk rammeverk (Hellevik, 2002, s. 468). Dette kapitlet vil omhandle oppgavens metode og forskningsdesign. Oppgaven har casestudie som overordnet forskningsstrategi. Jeg vil først redegjøre for benyttelsen av casestudie som forskningsstrategi innenfor denne undersøkelsen. Deretter vil jeg redegjøre for det empiriske grunnlaget som jeg baserer oppgaven min på, nemlig dokument – og innholdsanalyse av stortingsproposisjoner og forskningsartikler tilknyttet organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008. Jeg vil i denne delen presentere formålet med metoden og hvordan jeg rent konkret har gått fram i innsamlingen og analysen av dette empiriske materialet. Til slutt vil jeg gi en vurdering av i hvilken grad oppgaven tilfredsstillende kriterier knyttet til validitet og reliabilitet.

### 3.2 Casestudie som overordnet forskningsstrategi

Med fokus på organisasjonstenkningen omkring organiseringen og reorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen har denne studien *casestudie som overordnet forskningsstrategi*. Case kommer fra det latinske ordet kasus, som understreker det enkelte tilfelle (Andersen, 1997, s. 8). Et casestudie kan gjøre det mulig å gå i dybden på et fenomen eller tema. Casestudie kjennetegnes ofte av at de er svært intensive studier som tar for seg en mengde informasjon tilknyttet det aktuelle caset man analyseres (Grønmo, 2004, s. 91). Casestudie er videre et studie av det spesifikke og det generelle.

Bruk av koordineringselementer i organiseringen og reorganiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen er oppgavens *spesifikke emne*. Bruk av koordineringselementer innenfor disse to reformprosessene er et spennende tema da det gjør det

mulig å gå i dybden på reformspesifikke og organisasjonsspesifikke sider tilknyttet den nye arbeids – og velferdsforvaltningen. Det spesifikke undersøkelsesopplegget kan også gjøre det mulig å se på forholdet mellom koordinering og andre prinsipper for strukturering samt innslaget av koordinering over tid. Den kan dermed vise dynamikken mellom ulike hensyn og prinsipper i reformprosessene. Ved å besvare problemstillingen ønsker jeg å få innsikt i benyttelsen av et flerdimensjonalt prinsipp ved to reformprosesser innenfor en svært kompleks offentlig forvaltning.

Et casestudie er ikke bare studie av et spesifikt emne, men også et bidrag for å kunne kaste lys over noe mer *generelt*. Casestudier skal dermed kunne bidra til å gi innsikt i sosiale fenomener utover det konkrete caset man undersøker. For å kunne gjøre dette er det viktig å spesifisere «universet» caset skal si noe om (Gerring, 2007, s. 80-81). Universet som denne undersøkelsen skal si noe mer overordnet om er koordinering som prinsipp i reformprosesser. Organisasjoner må i stadig større grad forholde seg til skiftende omgivelser knyttet til hvordan en skal organisere ulike deler av organisasjonen, noe som er med å bidra til at reformprosesser settes i gang. Koordinering er et helt sentralt prinsipp innenfor offentlig forvaltning, som i særlig grad har blitt aktualisert med reformbølgen Post-NPM. Det er interessant å se dette prinsippet i sammenheng med reformprosesser ved at det både er et klassisk forvaltningsprinsipp tilknyttet klassisk organisasjonsteori, samtidig som det bærer preg av internasjonale reformoppskrifter som i særlig grad har blitt aktualisert gjennom en mer internasjonalsert verden. Det er et ønske at denne studien, ved hjelp av teoretiske perspektiver kan bidra til å gi mer innsikt i hvordan koordinering som prinsipp i reformprosesser blir formet og tilpasset komplekse faktorer tilknyttet planlagte strategier, kulturelle bindinger og ytre press.

Oppgaven har en teoretisk forankring i tre ulike teoretiske perspektiver, nemlig det instrumentelle perspektivet, kulturperspektivet og myteperspektivet. Den kan derfor betegnes som en *teoretisk fortolkende casestudie*, fordi den benytter ulike teoretiske perspektiver for å belyse kjennetegn ved hvordan koordineringselementer blir benyttet i organisasjonstenkningen omkring organiseringen og reorganiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen. Oppgaven har ikke som mål å bidra til teoriutvikling, men å trekke inn foreliggende teorier for å analysere, tolke og forklare elementer av



undersøkelsesenheten. De teoretiske sammenhengene og begrepene tilknyttet disse blir brukt til å strukturere det empiriske materialet. Det teoretiske fortolkende casestudiet i denne undersøkelsen er dermed basert på en *abduktiv forskningsstrategi*, hvor en vil produsere innsikt gjennom tolkning og forklaring. Denne innsikten er likevel ikke ufeilbarlig, men åpner for en fortolkning av et fenomen. Kritikere av casestudier peker ofte på casestudiers begrensede generaliseringsmuligheter. Gjennom å anvende et teoretisk fortolkende casestudie er målet ikke å utvikle teori eller bidra til generalisering. Målet er snarere å benytte generaliseringer gjennom teori til å kaste lys over det *spesifikke* temaet benyttelse av koordineringselementer tilknyttet organiseringen og reorganiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen (Andersen, 1997, s. 68).

Selv om målet med et teoretisk fortolkende casestudie ikke er å generalisere funnene til andre tilfeller og situasjoner, kan likevel et slikt studie ha en overføringsverdi til andre tilfeller og situasjoner. Det kan dermed ha overføringsverdi til andre reformprosesser ved å kunne si noe mer allment om det *generelle temaet* som er koordinering som prinsipp i reformprosesser. Det kan dermed bidra til økt innsikt og forståelse for et organisasjonsteoretisk tema som er svært dagsaktuelt med tanke på en økende trend i forhold til det å se ulike politikkområder og organisasjoner i sammenheng.

### **3.3 Empirisk grunnlag; dokument – og innholdsanalyse**

Jeg har i denne oppgaven valgt å bruke *dokument – og innholdsanalyse som metode*. Dokument – og innholdsanalyse kan brukes både kvantitativt og kvalitativt eller en kombinasjon av disse to tilnærmingene. Kvantitativ dokument – og innholdsanalyse vektlegger klare codeskjema og kodeinstruks som utformes før datainnsamlingen samt strukturering av data på bakgrunn av dette. Kvalitativ dokument – og innholdsanalyse bygger på en strukturert og systematisk gjennomgang av dokumenter med tanke på å kategorisere innhold og registrere data som er relevant for problemstillingen i studien (Grønmo, 2004, s. 187). Det er i denne studien valgt å benytte en kvalitativ tilnærming til dokument – og innholdsanalyse. Årsaken til dette er at temaet og formuleringen av problemstillingen tilsier at en slik tilnærming vil være mest mulig hensiktsmessig. Dette ved at denne oppgaven ikke har som hensikt å kvantifisere i hvilken grad koordine-

ringselementer blir benyttet i reformprosessene, men heller gi en forståelse av hvordan elementene blir benyttet. Jeg har valgt å benytte følgende kilder for å besvare problemstillingen: For det første baseres oppgaven på Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005) Ny arbeids – og velferdsforvaltning som presenterte reformforslaget. Dette dokumentet er valgt som kilde da det er det politiske dokumentet som dannet grunnlaget for NAV-reformen. For det andre baseres oppgaven på forskning hentet fra Rokkansenteret både i forhold til organiseringen av reorganiseringen av NAV-reformen. Forskningsmaterialet fra dette senteret er valgt da arbeidet er basert på gjennomarbeidete analyser av prosessene, og videre er dokumentene lett tilgjengelige og åpne.

Dokument – og innholdsanalyse blir ofte benyttet i kombinasjon med andre metoder, så som intervju eller observasjon. I forhold til denne undersøkelsen kunne det for eksempel blitt benyttet intervju som metode for å få mer dybdekunnskap og for å korrigere tolkningen. Denne undersøkelsen har likevel ikke benyttet denne formen for metode, men er kun basert på dokument – og innholdsanalyse. Grunnen til dette er at dokument – og innholdsanalyse er svært relevant for å besvare oppgavens problemstilling. Metoden gjør det mulig å gå i dybden og analysere sentrale dokumenter knyttet til organiseringen og reorganiseringen av NAV-reformen. Det er allerede gjennomført omfattende intervjuer av sentrale aktører i forhold til disse to prosessene. Det vil dermed ikke være nødvendig å gjennomføre nye intervjuer i forhold til dette. Oppgaven vil likevel være basert på forskning hvor intervju er blitt brukt som metode. Den er blant annet basert på en dokumentasjonsrapport fra Arbeidsforskningsinstituttet som inneholder intervjuer med alle fylkesdirektører i NAV angående opprettelsen av forvaltningsenhetene (Andreassen et al., 2011, s. 3). Oppgaven er videre basert på en dokumentasjonsrapport fra Rokkansenteret som omhandler etableringen av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV. Denne dokumentasjonsrapporten bygger på materiale av eliteintervju av toppledere i Arbeidsdepartementet og NAV direktoratet (Christensen, 2011, s. 7).

Dokumenter som kan brukes i en slik analyse kan være av ulike slag. Det kan blant annet være offentlige dokumenter knyttet til politiske eller administrative institusjoner, private dokumenter, forskningsartikler eller redaksjonelle dokumenter. Felles trekket på tvers av disse ulike kildene er at tekstene foreligger før dataanalysen starter.

På denne måten har ikke forskeren mulighet til å innøve noe innflytelse på hvordan dokumentene er utformet. Det er i denne oppgaven brukt offentlige dokumenter tilknyttet politiske og administrative institusjoner samt forskningsartikler. Grunnen til at det er valgt slike dokumenter er at analyseenheten som er arbeids – og velferdsforvaltningen er en administrativ institusjon innenfor den offentlige sektor, som er underlagt politiske institusjoner. Det er dermed hensiktsmessig å se på dokumenter tilknyttet beslutninger og iverksettelse i forhold til politiske og administrative institusjoner, samt forskningsartikler som er sentrert omkring de to aktuelle reformprosessene innenfor denne forvaltningen.

I oppgaven vil jeg konkret gå frem ved først å kartlegge den generelle organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008, dette med tanke på å skape et beskrivende bakteppe for den videre kartleggingen og analysen. Deretter vil jeg i den spesifikke kartleggingsdelen benytte dimensjoner av koordinering for å kartlegge koordineringselementer tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen i 2005 og reorganiseringen av denne reformen i 2008. Det vil benyttes fire ulike dimensjoner, nemlig positiv og negativ koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering og horisontal og vertikal koordinering. Dimensjonene vil benyttes for å strukturere kartleggingen, gjennom å skape et rammeverk for å fange opp ulike sider av innholdet i koordinering som et strukturelt endringsgrep innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Jeg vil til slutt i den analytiske delen som er tilknyttet denne spesifikke kartleggingsdelen benytte et teoretisk rammeverk som et hjelpemiddel for analyse og kontekstuell forståelse. Det teoretiske rammeverket er knyttet til et instrumentelt perspektiv, et kulturelt perspektiv og et myteperspektiv. Det vil anvendes en transformativ tilnærming av dette rammeverket hvor det i tillegg til å analysere innslaget av koordineringselementer ut i fra hvert av perspektivene vil ses på dynamikken mellom faktorene. På bakgrunn av denne transformative tilnærmingen som ser det komplekse og dynamiske samspillet mellom en rekke faktorer vil undersøkelsen dermed håndteres ut i fra en utfyllingsstrategi. Dette betyr at teoriene ikke blir satt opp mot hverandre, men heller benyttes på en helhetlig måte for å

fange opp ulike aspekter av organisasjonstenkningen. Dette vil kunne gi dybde og innsikt i organisasjonstenkningen (Askim et al., 2009, s. 1010).

### **3.4 Validitet – er materialet relevant?**

Validitet omhandler *systematiske målefeil* (Adcock & Collier, 2001, s. 531). Validitet eller gyldighet er en betegnelse på i hvilken grad man klarer å måle det man har til hensikt å måle (King, Keohane, & Verba, 1994, s. 24). Det omhandler dermed i hvilken grad datamaterialet er relevant for å kunne besvare forskningsprosjektets problemstilling (Hellevik, 2002, s. 102). Det er ikke selve forskningsmetoden som valideres, men tolkningen av data som valideres.

Ved at undersøkelsen baseres på dokument – og innholdsanalyse, er dokumenter min hovedkilde. Dokumentene er relevante da de danner grunnlaget for organisasjonstenkningen. Den supplerende forskningen tilknyttet reformprosessene er videre relevant da det bidrar til en dypere forståelse av dette innslaget av koordinering. Det kan sies at de offentlige dokumentene dette undersøkelsesopplegget er basert på innehar en høy grad av validitet. Grunnen til dette er at dokumentene er utarbeidet av sentrale politiske og administrative institusjoner og forskningsinstitutter. Disse ulike institusjonene innehar en høy grad av kompetanse i forhold til kunnskap og erfaring på arbeids – og velferdsfeltet. De er videre anerkjente institusjoner med en høy grad av pålitelighet.

For å unngå systematiske målefeil i undersøkelsen, er det helt sentralt med en god *begrepsvaliditet*. Cook og Campells (1979) fremhever at det finnes sted en god begrepsvaliditet dersom de operasjonaliserte definerte variablene måler alle de relevante aspektene innenfor det teoretisk definerte begrepet (Lund, 2002, s. 206). Koordinering er et relativt generelt og flerdimensjonalt teoretisk begrep. Dette teoretiske begrepet er forsøkt fanget opp ved å benytte dimensjoner av koordinering. De følgende dimensjonene; negativ og positiv koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering og horisontal og vertikal koordinering viser dermed ulike aspekter av det teoretiske begrepet koordinering (Bouckaert et al., 2010, s. 16). Sammen kan de gi en utfyllende operasjonalisering av det teoretiske begrepet koordinering. Dette ved at de viser de mange sidene koordinering kan bestå av. Denne

operasjonalisering er benyttet for å enklere kunne kartlegge og fange opp ulike aspekter av dette prinsippet innenfor de to spesifikke organisasjonstenkningene.

*Indre validitet* omhandler det å gjenkjenne kausale mekanismer. En slik form for validitet kan være en styrke ved casestudier. Dette på grunn av at den metodiske tilnærmingen gjør det mulig å få en dyp innsikt i mekanismer og prosesser (Gerring, 2007, s. 45). Undersøkelsen har til hensikt å beskrive og forklare i dybden hvordan koordinering kommer til uttrykk i de to spesifikke organisasjonstenkningene. Denne intensive studien gjør det dermed mulig å beskrive prosessen i forhold til dette innslaget på en dyptgående måte samt å gå inn i ulike mekanismer som kan forklare innslaget av koordinering. Dette er med på å fange opp en rekke faktorer i forhold til organisasjonstenkningen omkring disse to reformprosessene, noe som kan være med på å styrke undersøkelsens indre validitet. En annen styrke for den indre validiteten i undersøkelsen er at det brukes flere ulike skriftlige kilder. Det er dermed brukt et bredt datamateriale. Dette gjør det mulig å se innslaget av koordinering fra ulike sider og perspektiver. Dette er med på å hindre en skjev fremstilling av informasjon, som kan være en trussel mot den indre validiteten. Undersøkelsesopplegget gjør det dermed mulig med en dyptgående kartlegging og analyse av de sammenhengene som lå til grunn for problemstillingen, noe som kan være med på å styrke den indre validiteten til denne undersøkelsen.

Et sentralt spørsmål innenfor forskning er om resultatene av en undersøkelse innehar en høy grad av *ytre validitet* gjennom å kunne generaliseres til andre sosiale settinger (Gerring, 2007, s. 43). Særlig er dette et sentralt spørsmål i kvalitativ forskning hvor en ikke tar i bruk statistiske verktøy for å sikre seg representativitet i utvalget. Denne undersøkelsen tar kun for seg et case for å belyse benyttelsen av koordinering som prinsipp i reformprosesser. Funnene fra denne undersøkelsen kan dermed ikke generaliseres til andre organiserings - og reorganiseringsprosesser innenfor offentlig forvaltning (Hellevik, 2002, s. 114). Undersøkelsen kan likevel vise hvordan et slikt prinsipp kan komme til uttrykk i reformprosesser, samt hvilke avveininger som kan bli tatt i betraktning tilknyttet bruk av et slikt prinsipp. De ulike teoretiske perspektivene som vi bli tatt i bruk vil sette funnene fra undersøkelsen inn i et teoretisk rammeverk. Dette vil kunne bidra til innsikt i tendenser og faktorer som kan ha overfø-

ringsverdi til andre organiserings - og reorganiseringsprosesser. I hvilke grad det kan ha en slik overføringsverdi vil likevel kunne avhenge av en rekke faktorer av både en politisk, administrativ, økonomisk, kulturell og strukturell art.

På bakgrunn av denne drøftingen vil jeg si at studiens validitet er ivaretatt på en tilfredsstillende måte ved at det benyttes konkrete operasjonaliseringer og et bredt kil-demateriale fra anerkjente institusjoner. Videre ved at undersøkelsen er basert på et intensivt design som gjør det mulig å gå i dybden på mekanismer og prosesser tilknyt-tet forskningsspørsmålet.

### **3.5 Reliabilitet – ville andre forskere fått samme svar?**

Reliabilitet omhandler *usystematiske målefeil* (Adcock & Collier, 2001, s. 531). Det omhandler dermed nøyaktighet i hvordan data er innsamlet og behandlet. Hvis det er slik at man kan bruke de samme prosedyrene og oppnå de samme resultatene over fle-re tidspunkt kan man si at undersøkelsen innehar en høy grad av reliabilitet (King et al., 1994, s. 25). Reliabilitet omhandler dermed etterprøvbareheten av en studie.

Dataene innenfor denne undersøkelsen er ikke basert på harde data som kvanti-fiseres, men er i større grad basert på myke data av en kvalitativ art. Slike myke data gjør at datamaterialet må tolkes. I forhold til min undersøkelse kan det skape *reliabili-tetsutfordringer tilknyttet tolkning*. Dette ved at tolkningsstrategier og strukturering av tekstmaterialet kan gjøres på ulike måter, noe som kan påvirke utfallet (Bergstrom & Boreus, 2005, s. 141). Tolkningsstrategien og struktureringen av tekstmaterialet er ba-sert på en utfyllende strategi gjennom en transformativ tilnærming. En slik form for utfyllende strategi benytter perspektiver som vektlegger ulike aspekter av organisasjo-nen, samt interaksjonen og kombinasjonen av disse ulike perspektivene (Christensen et al., 2009, s. 207-208). Det kunne ha blitt valgt andre typer av tolkningsstrategier og strukturering ved at en hadde benyttet andre teoretiske innfallsvinkler eller andre kom-binasjoner av teorier. Jeg vil likevel si at den valgte tolkningsstrategien og strukture-ringen kan være med på å gi en helhetlig og utfyllende forståelse av forskningsspør-smålet, ved at teoriene trekker på ulike retninger innenfor organisasjonsteori. Videre gjør den transformative tilnærmingen at man kan se på kombinasjoner og dynamikker mellom faktorene. Kombinasjonen av det å benytte tre ulike perspektiver og å se pers-

pektivene i sammenheng med hverandre kan dermed bidra til en dyp forståelse av forskningsspørsmålet. Denne bestemte tolkningsstrategien og struktureringen er likevel et forskningsmetodologisk valg som vil være med å påvirke hvilke data og hvilke funn oppgaven genererer. Avgrensningen vil medføre at noen klassifiseringer og begreper blir vektlagt, mens andre får en mindre betydning. Benyttelse av andre teoretiske tilnærminger eller andre kombinasjoner av de valgte tilnærmingene ville kunne ha generert andre data og andre funn.

I forhold til den valgte kvalitative tilnærmingen kan det også finnes *andre reliabilitetsutfordringer*. En annen reliabilitetsutfordring kan være utvalg av tekster (Bergstrom & Boreus, 2005, s. 141). Hvilke tekster som velges ut vil være preget av skjønn, noe som kan true reliabiliteten. En styrke med de utvalgte tekstene innenfor denne undersøkelsen er at de er offentlige, noe som gjør etterprøvbarehet mulig. For å sikre en høy grad av reliabilitet har jeg nedskrevet de referanser jeg har benyttet meg av, slik at de dermed kan etterprøves (Hellevik, 2002, s. 16). Flesteparten av kildene som er benyttet i denne undersøkelsen kan også letes fram ved søkemotor på internett. En slik åpenhet gjør at andre vil ha mulighet til å benytte seg av dette kildematerialet ved en senere anledning.

På bakgrunn av dette vil jeg si undersøkelsen har en tilfredsstillende grad av reliabilitet, ved at det er brukt offentlige kilder som er nedskrevet samt et analyseverktøy basert på et utviklet og anerkjent teoretisk rammeverk. Likevel vil det kunne finne sted klassiske kvalitative forskningsutfordringer tilknyttet tolkning av forskningsmaterialet.

### **3.6 Metodiske betraktninger**

De ulike momentene som er nevnt i denne delen omkring metode og forskningsdesign kan være med å påvirke de funn som genereres av undersøkelsesopplegget. Refleksjoner og bevisstgjøring omkring styrker og svakheter ved studiens metode og forskningsdesign er viktig. En slik åpen og kritisk evaluering av undersøkelsesopplegget er med på å bidra til en kvalitetssikring av forskningsprosessen. Jeg er bevisst på at designet av undersøkelsesopplegget vil produsere innsikt som er en følge av de forklaringer og tolkninger jeg har gjort. Denne innsikten vil ikke være ufeilbarlig. Målet med denne undersøkelsen er likevel ikke å generere en fasit omkring hvordan vi kan forstå

innslaget av koordineringselementer innenfor organiseringen og reorganiseringen av NAV-reformen, men heller det å gi en tilfredsstillende fortolkning som evner å vise ulike aspekter av dette innslaget.



## **4 Empirisk del 1: Kartlegging av organisasjonstenkningen generelt**

### **4.1 Innledning**

Jeg vil i denne delen ta for meg problemstillingens første del, ved å se på hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen i 2005 og reorganiseringsprosessen i 2008 generelt. Organisasjonstenkning omhandler mål – middel tankegang gjennom hvilke mål som ligger til grunn og hvilke tiltak som velges, samt sammenhengen mellom disse (Christensen, 2011, s. 4-5). Denne generelle kartleggingsdelen vil være knyttet til en overordnet beskrivelse av sentrale kjennetegn ved mål og midler tilknyttet disse to reformprosessene. Dette vil danne et godt bakteppe for den videre spesifikke kartleggingsdelen og den etterfølgende analysen. Dette kapittelet vil først redegjøre for de historiske linjene til arbeids- og velferdsforvaltningen, for deretter å gjennomgå bakgrunnen og innholdet i NAV-reformen og reorganiseringen av denne reformen.

### **4.2 Historiske linjer**

For å få en forståelse av organisasjonstenkningen omkring organiseringen og reorganiseringen av NAV-reformen er det nødvendig å forstå de historiske linjene til arbeids – og velferdsforvaltningen. Dette fordi det er nødvendig å få innsikt i organisasjonens bakgrunn for å forstå de mål og de midler organisasjonen baserer sin virke på senere. Arbeids – og velferdsforvaltningen har tradisjonelt vært adskilt i tre sektorer; trygde-etaten, arbeidsmarkedsetaten og sosialetaten. Disse tre etatene har hatt hver sine organisasjoner med hver sine institusjonaliserte ordninger. *Trygdeetaten* ble etablert i 1895. Oppgaven til denne etaten har vært å gjennomføre trygdepolitikken og sikre enkeltindividers rettigheter og krav gjennom forvaltning av trygdeloven. Denne etaten har i stor grad vært regelstyrt og preget av å være et maskinbyråkrati, med liten grad av skjønnsmessig vurdering. *Arbeidsmarkedsetaten* ble opprettet i 1945 for å forebygge og avhjelpe arbeidsløshet, den har siden hatt ansvaret for å gjennomføre statens arbeidsmarkedspolitik (Stortingsproposisjon nr. 46: *Ny arbeids - og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 19-22). Arbeidsmarkedsetaten var i årene før refor-

men i stor grad en konsekvensorientert etat, gjennom å ha et klart fokus på mål og resultater med tanke på å oppnå ønskede effekter innenfor arbeidsmarkedet. *Sosialetaten* bestod av sosialtjenesten i kommunen, og var det nedre sikkerhetsnettet i det norske velferdssamfunnet. Sosialetaten var en skjønnsmessig utformet etat ved at tjenester var basert på individuelle vurderinger og en viss grad av frihet med tanke på å finne individuelt tilpassede løsninger (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 23-24*).

Utover 1970-tallet ble det et økende fokus på at denne tredelingen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen ble for fragmentert. Den ble i særlig grad kritisert for å være for fragmentert for fleretatsbrukere. På bakgrunn av en slik oppsplittet struktur var det krevende for brukere som benyttet seg av flere av etatene å orientere seg innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Det var også lite tiltak som favnet på tvers av disse etatene. Brukerorganisasjoner og organisasjoner for ansatte innenfor arbeids – og velferdssektoren fremmet denne kritikken overfor Stortinget, fagdepartementet og i media. Denne kritikken fikk likevel lite gjennomslag. På slutten 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ble forsøk med samarbeid mellom de ulike etatene gjennomført. Forsøkene ledet ikke til noe reform innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Utover 1990-tallet ble det tydeligere at tiltak burde settes i gang med tanke på å skape en mer helhetlig og integrert arbeids – og velferdsforvaltning (Christensen et al., 2010, s. 250).

### **4.3 Bakgrunnen for NAV-reformen av 2005**

Forslaget om nye arbeids – og velferdsforvaltning ble lagt frem ved Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005). Dette forslaget ble vedtatt med flertall i Stortinget, våren 2005. Reformen er den største som noen gang har funnet sted innenfor på arbeids – og velferdsområdet. Drivkreftene som presset på for en reform var blant annet utfordringer knyttet til den eksisterende tredelingen samt ulike former for samfunnsmessige endringer. Brukeres møte med en oppsplittet forvaltning og problemer dette bidro til, var en av hovedårsakene bak NAV-reformen.

Det var videre utfordringer i forhold til passive stønadsmottakere som sto på siden av arbeidsmarkedet (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 8). En befolkning med økende utdan-

nelse var også med på å stille høyere krav til den offentlige forvaltningen, ved at tjenester skulle være brukerrettet og av høy faglig kvalitet. Demografiske endringer gjennom eldrebølgen og en økende internasjonalisering var videre faktorer som presset på for å få endret oppbygningen til den norske arbeids – og velferdsforvaltningen (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 7*).

På bakgrunn av disse komplekse utfordringene ble organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen basert på tre overordnede mål for den nye etaten: Det første målet var *flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad*. Målet var flest mulig aktive deltakere i arbeidslivet og færrest mulig brukere av ulike former for stønader. Arbeidslinjen skulle dermed forsterkes og være med å bidra til at flere ble deltakere i arbeid, og forble der. Det andre målet var en *etat som var enklere for brukerne og tilpasset brukernes behov*. Målet var her å utvikle en arbeids – og velferdsforvaltning som satte brukeren i sentrum, gjennom forenkle, tilpasse og øke brukernes innflytelse. Det tredje målet var en *helhetlig og effektiv arbeids – og velferdsforvaltning*. En helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning vil si at en ser brukerens helhetlige behov for bistand og forvaltningens tjenesteaspekt i sammenheng. En effektiv arbeids – og velferdsforvaltning vil si at en tar både formålseffektivitet og kostnadseffektivitet i betraktning. Formålseffektivitet vil si at ressursene brukes på de rette tiltakene. Kostnadseffektivitet vil si en effektiv benyttelse av ressursbruk (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 9-10*).

Organisasjonstenkningen var dermed preget av overordnede mål tilknyttet det å skape en mer arbeidsrettet, brukerrettet, helhetlig og effektiv arbeids – og velferdsforvaltning. Sammen skulle disse målene danne et grunnlag for å skape en arbeids – og velferdsforvaltning som var bedre rustet til å kunne håndtere de komplekse og sammensatte utfordringene etaten stod overfor.

#### **4.4 Hovedtrekk ved NAV-reformen av 2005**

Det vil i denne delen bli sett på to sentrale aspekter tilknyttet prosessen vedrørende NAV-reformen, nemlig hvilke aktører som var sentrale og hvilken organisasjonsmodell som ble resultatet. Det var Stortinget som initierte prosessen til «en felles etat» i 2001, noe som er ganske uvanlig ved store og omfattende reformer. Bakgrunnen for

initiativet var noe ensidig, med fokus på enkelthistorier om brukere som ble kasteballer mellom ulike etater (Askim et al., 2009, s. 1012). På bakgrunn av dette initiativet startet utredningsprosessen for NAV-reformen. Denne utredningsprosessen kan deles inn i to faser: Den første fasen var *SATS-fasen* som var en utredningsprosess som ble lagt til Sosialdepartementet for å svare på Stortingets henvendelse. Her fikk tanken om en koordinert førstelinjetjeneste slått rot. Den andre fasen begynte med *Rattsø-utvalget* som var et ekspertutvalg bestående av personer med faglig kompetanse og forskererfaring på arbeids – og velferdsfeltet, ledet av Jørn Rattsø. Her ble partnerskapstanken introdusert og den endelige modellen foreslått. Organisasjonsmodellen som ble løsningen innebar en sammenslåing av trygdeetaten og Aetat, samt en fysisk samlokalisering med kommunenes sosialetat. Dette i form av lokale arbeids – og velferdskontorer i alle landets kommuner (Christensen, 2008, s. 41). Organisasjonsmodellen bestod dermed av to hovedkomponenter:

Den første komponenten var å *skape en integrert førstelinjetjeneste* bestående av felles lokale arbeids – og velferdskontorer i kommunene. De lokale kontorene skulle bestå av det statlige ansvaret knyttet til arbeid og trygd, i partnerskapssamarbeid med kommunens oppgaver knyttet til lov om sosiale tjenester (Askim et al., 2009, s. 1013). Arbeidet innenfor denne førstelinjetjenestene skulle være dannet på grunnlag av et forpliktende samarbeid nedfelt i lokale samarbeidsavtaler. Det skulle likevel være muligheter for førstelinjetjenestene å finne gode løsninger lokalt.

Førstelinjetjenestene skulle være forankret juridisk ved lov, og inneha visse minimumskrav. Disse minimumskravene omhandlet blant annet krav til at kontorene skulle kunne tilby kommunale oppgaver knyttet til økonomisk sosialhjelp, samt kunne håndtere grunnleggende statlige oppgaver knyttet til informasjon, veiledning og hjelp til å søke arbeid. De lokale samarbeidsavtalene skulle spesifisere nærmere hvilke tjenester de lokale kontorene skulle ha av tjenester utover dette. I tillegg til samarbeidsavtaler og juridiske bindinger skulle det settes i gang kulturelle tiltak for å skape en integrert og helhetlig førstelinjetjeneste (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 12-13*). Gjennom aktiv kulturbygging ønsket man å danne felles forståelsesrammer og handlingsregler for hvordan man skulle kommuni-

sere, samarbeide og møte brukere i praksis (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 77*).

Den andre komponenten var *endringer på statlig nivå tilknyttet direktorater*. Dette ved at Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket ble erstattet med et felles Arbeids – og velferdsdirektorat (Nielsen, 2007, s. 1). Direktoratet skulle ha ansvar og forpliktelser i forhold til overordnet planlegging, styring og utvikling av den nye arbeids – og velferdsforvaltningen. Direktoratet skulle videre ha ansvaret for å følge de forventninger, pålegg og juridiske bindinger departementet kom med. De nye direktoratet skulle på denne måten ha oppgaver innenfor hele NAVs politikkområde (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 85*). Integreringen og samordningen skulle dermed ikke bare finne sted på et lokalt nivå, men også finne sted på et overordnet nivå. Fokuset på koordinering skulle dermed gjennomsyre hele organisasjonen (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 9).

Organisasjonstenkningen var dermed preget av ulike former for reformgrep eller midler for å oppnå de mål som var satt for reformen. For å skape en mer helhetlig, brukerrettet og effektiv arbeids – og velferdsforvaltning ble det tatt i bruk midler tilknyttet integrering, samordning og koordinering av oppgaver, tjenester og strukturer på tvers av ulike organer og ulike nivåer innenfor forvaltningen (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 59*). Organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen bygget dermed på en klar antakelse om at strukturelle reformgrep er sentrale for å få til ønskede endringer av forvaltningen. Gjennom strukturelle virkemidler er det en antakelse om at en vil få til en større grad av samhandling, kommunikasjon og samarbeid med tanke på målene tilknyttet en mer helhetlig, brukerrettet og effektiv forvaltning (Egeberg, 2012, s. 6).

## **4.5 Hovedtrekk ved reorganiseringen av NAV-reformen i 2008**

En av de mest omfattende endringsgrepene av NAV-reformen var reorganiseringen av denne reformen i 2008. Det vil i denne delen bli sett på to sentrale aspekter tilknyttet prosessen vedrørende denne reorganiseringen, nemlig hvilke aktører som var sentrale og hvilken organisasjonsmodell som ble resultatet. Prosessen tilknyttet det å opprette de nye forvaltnings – og pensjonsenhetene var preget av lite dramatikk. Prosessen var i

stor grad toppstyrt, ved at det var toppledelsen i NAV som styrte prosessen og valgte løsninger i tett kontakt og dialog med den politiske ledelsen. Prosessen var dermed relativt hierarkisk styrt ved at det var aktører som satt høyt oppe i det hierarkiske systemet som var sentrale innenfor reorganiseringsprosessen. Konfliktene i forhold til prosessene var få. Begge prosessene, både prosessen i forhold til opprettelsen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene var grundige ved at det ble brukt store ressurser på analyser og utredninger (Christensen, 2011, s. 24-25).

På bakgrunn av denne forutgående prosessen ble det valgt en organisasjonsmodell. Denne organisasjonsmodellen opprettet forvaltnings – og pensjonsenhetene. Målene som preget organisasjonstenkningen omkring opprettelsen av de spesialiserte organene var *for det første å skape bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting*, gjennom en arbeidsdeling som i større grad fremmet spesialisering av ansatte. *For det andre å få til en større grad av likebehandling*, gjennom større enheter som så flere saker i sammenheng. *For det tredje å få til en bedre veilednings – og oppfølgningstjeneste*, gjennom spesialiserte enheter som kunne avlaste de lokale NAV-kontorene (Andreassen et al., 2011, s. 101). Reformgrepene for å nå disse målene var basert på to komponenter:

*Den første komponenten var det å etablere seks regionale pensjonsenheter og spesialenheter* for klager, utenriksaker, kontroll og fysisk støtte. Dette strukturelle grepet medførte en flytting av ansatte fra lokale kontorer til regionale enheter. Enhetene ble ikke en del av hovedlinjeorganisasjonen, men ble underlagt en avdeling for spesielle saker. Denne reorganiseringen fjernet i stor grad pensjonstjenester fra det lokale nivået. Reorganiseringen ble tett koblet til en reform på pensjonsfeltet, som omhandlet et nytt pensjonssystem og et nytt IKT-system for pensjonstjenester.

*Den andre komponenten var opprettelsen av 37 regionale administrative velferdsenheter*, som ble etablert i fylkene for å håndtere rettighetsbaserte tjenester og ytelser. Enhetene ble plassert under ledelse av NAV fylkesdirektør, noe som vil si at de representerte som pensjonsenhetene på regionalt nivå en endring i retning av vertikal de-spesialisering (Christensen & Lægreid, 2013, s. 560). Dette kommer til uttrykk ved at både flyttingen av forvaltningsoppgaver og pensjonsoppgaver til et regionalt nivå bidrar til en vertikal integrering av disse oppgavene. Forvaltningsenhetene bidrar likevel til dette i noe mindre grad enn pensjonsenhetene ved at det ikke er tydelige

endringer i horisontalplanet siden de skal ligge i fylkeslinjen (Christensen, 2011, s. 5). Samtidig bidrar forvaltningsenhetene til en horisontal koordinering gjennom å koordinere oppgaveløsning som tidligere lå hos hver kommune. Dette skulle bidra til å skape stordriftsfordeler.

Reorganiseringen endret videre systemet for håndtering av brukere. Den opprinnelige reformen var basert på prinsippet omkring en-inngangsdør. Dette betydde at brukere, og da spesielt fleretatsbrukere, kunne gå inn én inngangsdør for å få den informasjon og bistand de behøvde. Reorganiseringen av 2008 innførte en «tre-kanalstrategi», som betydde at tjenester også ble gitt via internett eller via telefon, noe som innebærer etableringen av regionale kundesentre. Prinsippene for saksbehandling ble også endret ved reorganiseringen. Den opprinnelige ideen omkring NAV-reformen var at lokalt ansatte kunne håndtere alle typer av spørsmål tilknyttet arbeids- og velferdsforvaltningen. Reorganiseringen i 2008 undergravde indirekte dette prinsippet, og konsentrerte seg i større grad om å fremme prinsipper tilknyttet stordriftsfordeler, effektivitet, faglig kvalitet, likebehandling og profesjonalitet (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 560-561). Mens det opprinnelige målet som preget organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen var lokale enheter som kunne håndtere det meste av arbeidet innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen, ble det gjennom reorganiseringen basert på et prinsipp om nivå-differensiering. Dette ble gjort gjennom differensierte beslutningsprosesser som skulle involvere fem faser eller delprosesser. Fasene eller delprosessene ble som følger: Mottakelse, informasjon, behandling av sak, utbetaling samt bistand og oppfølging av brukere for arbeid og aktivitet. Mottakelse av brukere og informasjon er i stor grad de lokale NAV-kontorenes og de nye kundesentrenes oppgaver. Når det gjelder selve saksbehandlingen og utbetalingen er dette hovedoppgaven til de nye forvaltningsenhetene, mens bistand og oppfølging i forhold til brukere er en helt sentral oppgave for de lokale NAV-kontorene (Andreassen et al., 2011, s. 5).

Organisasjonstenkningen er dermed preget av ulike former for reformgrep eller midler for å oppnå de mål som er satt for reorganiseringen. For å skape kvalitet i tjenesteyting, likebehandling og gode veilednings – og oppfølgingstjenester tas det i bruk midler tilknyttet spesialisering og arbeidsdeling på bakgrunn av saksbehandlingsprosess, men også midler tilknyttet koordinering både lokalt og regionalt. Reformgrepene

reorganiseringen av NAV-reformen forespeiler kombinerer dermed spesialisering og koordinering på en kompleks måte (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 564). Organisasjonstenkningen omkring denne reorganiseringen bærer som NAV-reformen preg av en antakelse om at strukturelle endringer av det organisatoriske arrangementet er helt sentralt for å få til ønskede endringer og måloppnåelse. Gjennom bruk av de strukturelle virkemidlene er det dermed en tanke at de mål NAV-reformen var basert på og videre de reorganiseringsnære målene skal oppnås.

#### **4.6 Konsekvensorientert organisasjonstenkning**

Både organiseringen og reorganiseringen av denne reformen bærer dermed preg av en organisasjonstenkning som er konsekvensorientert med tanke på å oppnå mål på bakgrunn av valgte midler. Mål-middel sammenhengene er likevel noe tvetydige, ved at midlene ikke nødvendigvis fremstår som tydelige og klare løsninger på de mål som er satt (Christensen, 2011, s. 21). En indikasjon på en slik tvetydighet er at det ut i fra de samme generelle målene kom en noe løs argumentasjon for en rekke ulike organisatoriske løsninger. Begrunnelsene for de ulike løsningene er dermed på et noe generelt plan. På bakgrunn av de generelle målene omkring arbeidsretting, brukerretting, effektivitet og helhet er det nødvendigvis ikke slik at den integrerte og samordnede organisasjonsmodellen NAV-reformen forespeiler er det beste tiltaket tilknyttet det å oppnå disse målene. Organisasjonsmodellen kan ha mulighet til dette, likevel er det viktig å være klar over at den partnerskapsløsningen som ble valgt var ny og innovativ. Det er dermed svært krevende å ha en klar idé omkring hvordan denne skulle fungere (Christensen, 2008, s. 60). Det er heller ikke nødvendigvis slik at opprettelsen av de mer spesialiserte organene tilknyttet reorganiseringen av NAV-reformen er de mest hensiktsmessige tiltakene tilknyttet det å oppnå målene omkring bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting, større grad av likebehandling og bedre veiledning – og oppfølgings-tjeneste. For å få en forståelse av de midlene som er valgt på bakgrunn av de gitte målene må en se på reformgrepenes kontekstuelle ramme. Mål-middel tankegangen må dermed forstås i lys av en kontekst som består av en rekke faktorer. Denne konteksten vil det videre være fokus på i en analytiske delen av undersøkelsen. En noe tvetydig kobling mellom mål og midler er likevel typisk for reformprosesser i mange land, da



en må ta hensyn til en rekke faktorer som f.eks. politisk vilje, samfunnsmessige og organisatoriske strukturer, kulturelle elementer, interesser og ytre press. Dette kan gjøre koblingen mellom mål og middel krevende, ved at det nødvendigvis ikke er slik at det er en klar og tydelig kobling mellom problemdefinisjon, målformulering og reformgrep. Ofte vil reformgrep, som både NAV-reformen og reorganiseringen av denne reformen viser, være basert på kompromisser og tilpasninger i forhold til en rekke hensyn.

## **5 Empirisk del 2: Kartlegging av spesifikt koordineringselementer**

### **5.1 Innledning**

Jeg vil i denne delen ta for meg problemstillingens andre del, gjennom å se på hva som karakteriserer organisasjonstenkningen i reformprosessen i 2005 og reorganiseringsprosessen i 2008 med hensyn til økt vekt på koordinering generelt. Det vil først bli sett på hvilke koordineringselementer som kan gjenkjennes ved organisasjonstenkningen omkring reformprosessen tilknyttet NAV-reformen i 2005. Det vil deretter bli sett på hvilke koordineringselementer som kan gjenkjennes ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringsprosessen av NAV-reformen i 2008. Det vil ved begge delene bli sett på fire ulike dimensjoner av koordinering; negativ og positiv koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering og til slutt horisontal og vertikal koordinering.

### **5.2 Koordineringselementer ved reformprosessen tilknyttet NAV-reformen i 2005**

#### **5.2.1 Negativ og positiv koordinering**

*Negativ koordinering* innebærer en avtale, selv stilltiende, om at aktørene ikke skal skade hverandres programmer (Bouckaert et al., 2010, s. 20). Den tidligere fragmenterte organiseringen gjennom adskilte oppgaver og enheter tilknyttet arbeid, trygd og sosiale tjenester var en typisk negativ form for koordinering. Dette ved at det var lite samordning og samarbeid på tvers av etatene, men likevel et fokus på at de ulike etatene skulle forsøke å unngå konfliktflater og uenigheter, samt å ha klare grenser i forhold til arbeidsdelingen (*Storingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 25-27*). Denne formen for koordinering som kan ses på som en minimalistisk form er ikke like relevant som den positive formen i organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen. Grunnen til det er at denne reformen går mye dypere når det gjelder samarbeid og integrering enn det denne formen tilsier. Det kan likevel gjenkjennes elementer av en slik form for koordinering gjennom blant an-

net tiltak som skal forebygge at konflikter og uenigheter skal finne sted på bakgrunn av tidligere skillelinjer. Dette er tiltak for å fremme felles kultur og holdninger på tvers av tjenesteområder. Tiltakene er blant annet samarbeidsarenaer på ledernivå, felles lederutvikling og felles kompetansebygging. Disse tiltakene skal danne en forståelse hos alle for at man har et felles ansvar, og skal være med på å forebygge at samarbeidsflatene blir konfliktflater (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 77*). Selv om det dermed finner sted en del tiltak for å sikre samarbeid, finnes det likevel ikke noe felles utdanning som fremmer kulturell integrering. Selv om dette på den ene siden kan være positivt ved at organisasjonsmedlemmer bringer med seg ulike perspektivet inn i organisasjonen, kan det likevel være et hinder i forhold til det å få til en negativ form for koordinering. Dette ved at en manglende enhetlig og samlet forståelse av ulike saker innenfor forvaltningen i visse tilfeller kan føre til konflikter.

I større grad enn den negative formen kan det gjenkjennes en dypere form for koordinering, nemlig *positiv koordinering*. Grunnen til dette var at organisasjonstenkningen som lå til grunn for NAV-reformen gikk lenger ved å omhandle de positive sidene ved koordinering. Disse positive sidene omhandler i større grad hvordan en kan bygge sammenheng innenfor et program eller en sektor, i stedet for det å bare minimere konflikt. Denne formen for koordinering som er vektlagt i organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen av 2005 er mer krevende å oppnå enn den negative formen. Dette er fordi denne positive formen for koordinering ofte krever at involverte aktører gir opp noen av sine mål, og foretrukne måter å oppnå disse målene, for å oppnå større og samlet opptreden av overordnede myndigheter (Bouckaert et al., 2010, s. 20).

Selv om ansatte nok ikke i hovedsak måtte gi opp de målene de var sosialisert til gjennom arbeid i de tidligere etatene, måtte de lære seg å håndtere et mye bredere spekter av mål. I den tradisjonelle tredelingen var det spesifikke mål tilknyttet henholdsvis trygdeetaten, sosialetaten og arbeidsmarkedsetaten (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 19-23*). Ved en ny organisering gjennom NAV-reformen ble det et bredere spekter av mål. Mål fra de tidligere etatene ble endret og modifisert og kom til uttrykk på nye måter, samt at nye mål kom til. Gjennom en koordinering av målformulering på tvers av de tidligere etatene legges det

vekt på at ansatte må forholde seg til et bredere spekter av mål enn tidligere. Selv om det ikke ser ut som om ansatte må oppgi mål, kan det likevel tenkes at de må oppgi noen av sine foretrukne måter å oppnå disse målene på.

Ved den tradisjonelle tredelingen var det spesifikke prosedyrer, arbeidsmetodikk og saksbehandlingssystemer innenfor hver av de tidligere etatene. Disse ble gjennom reformen av 2005 til en viss grad erstattet med nye prosedyrer, arbeidsmetodikk og saksbehandlingssystemer som skulle være felles for de tre etatene i de lokale kontorene. Den tradisjonelle tredelingen ble også erstattet med en ny strukturell utforming og en ny fysisk lokalisering (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 77-78*). Ansatte kan dermed føle at de oppgir noen av sine foretrukne arbeidsmåter gjennom en viss grad av samorganisering og samlokalisering av de tidligere etatene. Dette fordi det kan oppleves som svært utfordrende og belastende for den ansatte å gå gjennom slike omfattende omstillings- og læringsprosesser (Jacobsen, 2009, s. 161). Denne positive koordineringen kan dermed gjenkjennes, ved at en gjennom felles mål og felles tiltak for å oppnå disse målene skal forsøke skape en større grad av samlet opptreden innenfor arbeids- og velferdsfeltet.

### **5.2.2 Policy-spesifikk og system-orientert koordinering**

Det kan til en viss grad gjenkjennes *policy-spesifikk koordinering*, som omhandler koordinering for å løse spesifikke problemer (Bouckaert et al., 2010, s. 22). I organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen kommer dette til uttrykk i særlig to spesifikke problemer nemlig kasteballsproblematikken og problemene tilknyttet lange og sammensatte stønadsforløp.

Det første policy-spesifikke problemet omhandler brukere som har et stønadsforløp som krever kompetanse fra flere av etatene. Den tidligere strukturelle tredelingen var problematisk med tanke på brukere som måtte forholde seg til flere av etatene samtidig eller over tid. Dette førte for en del brukere til rundgang mellom ulike etater, hvor det ble krevende å få til helhetlig og individuelt tilpasset bistand.

Det andre policy-spesifikke problemet omhandler brukere med lange og sammensatte stønadsforløp. Analyser viste at det var en rekke brukere på slike lange og komplekse stønadsforløp, og at det var krevende å få dem tilbake til ordinært arbeid

(*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 32-34).

Den strukturelle koordineringen gjennom samorganiseringen og samlokaliseringen kan på bakgrunn av disse problemene ses som en policy-spesifikk koordinering med tanke på å håndtere disse problemene. Gjennom samorganiseringen og samlokaliseringen skal en få mer målrettet og samordnet virkemiddelbruk, noe som skal bidra til at langtidsmottakere og fleretatsbrukerne skal få mer skreddersydde tiltak og mer samordnet bistand (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 55). Ved koordineringen av det tidligere tjenesteaspektet skal disse brukergruppene oppleve en etat som gir helhetlige og individuelt tilpassede tjenester på ett sted.

De strukturelle endringsgrepene tilknyttet samorganiseringen og samlokaliseringen kan dermed ses som en forvaltningspolitikk som er rettet innover mot det administrative apparatets utforming med tanke på det å påvirke innholdet i den utadrettede politikken (Christensen et al., 2010, s. 214). Det er strukturelle grep tilknyttet koordinering som er rettet mot arbeids- og velferdsforvaltningens utforming, med tanke på å påvirke den utadrettede virkemåten gjennom å skape en mer brukervennlig og helhetlig etat som i større grad er rustet til å håndtere komplekse og sammensatte utfordringer. Vi ser dermed at koordinering er benyttet som et bevisst strukturelt grep med tanke på å påvirke den utadrettede politikken innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen.

Selv om det kan gjenkjennes elementer av policy-spesifikk koordinering er organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen i stor grad preget av en *systemorientert koordinering*. Dette ved at koordineringen av denne forvaltningen ikke bare kan ses i sammenheng med spesifikke problemer, men en mer overordnet organisasjonstenkningen omkring samordning og integrering. Det er tanker om dyptgripende endringer av forvaltningens virkemåte som ikke bare kan ses i sammenheng med spesifikke politiske spørsmål. Denne systemorienterte koordineringen omhandler overskridende endringer av hele systemet innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen.

De overskridende endringene kommer for det første til uttrykk i de generelle målene omkring det å skape en mer arbeidsrettet, brukerrettet, helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Arbeidsrettet gjennom helhetlig bistand med tanke på

å komme i arbeid. Brukerrettet ved at alle uansett bakgrunn skal arbeide for at brukeren skal få individuelt tilpasset hjelp. Helhetlig og effektiv ved at de organisatoriske endringene skal bidra til integrerte tjenester og effektiv benyttelse av samfunnsmessige ressurser (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 5*).

Denne systemorienterte koordineringen kommer for det andre til uttrykk gjennom de strukturelle endringsforslagene omkring samorganisering og samlokalisering for å oppnå disse målene. Gjennom samorganiseringen og samlokaliseringen skal man få til en større grad av koordinering av tjenester og bistand innenfor forvaltningen. Dette med tanke på at brukere skal møte en enhetlig etat. Den systemorienterte koordineringen kommer dermed til uttrykk i komplekse og dyptgripende endringer av arbeids – og velferdssystemet. Reformgrepene omhandler dermed ikke bare spesifikke policy-problemer men også generelle strukturelle endringer av et omfattende system (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 22). Det vil altså si endringer av en kompleks sammenheng bestående av ulike deler (Schiefløe, 2011, s. 523). Denne sammenhengende helheten blir endret ved omfattende strukturelle endringer av arbeids – og velferdsforvaltningens ulike deler og deres relasjon til hverandre.

Det er som sagt i stor grad denne systemorienteringen som dominerer, selv om det også kan gjenkjennes elementer av policy-spesifikk koordinering gjennom koordinering med særlig fokus på å håndtere kasteballsproblematikken og problemer tilknyttet lange stønadsforløp. Det er dermed et komplekst bilde tilknyttet retningen på koordineringen, hvor en både fokuserer på koordinering på et overordnet system-nivå, men også mer spesifikt rettet mot å håndtere problemer tilknyttet visse grupper.

### **5.2.3 Indre og ytre koordinering**

*Indre koordinering* omhandler samarbeid eller samordning innenfor eller mellom offentlig organisasjoner med tanke på det å produsere bedre tjenester for innbyggerne (Bouckaert et al., 2010, s. 23). Det er dermed en koordinering som finner sted innenfor den offentlige sektor, og ikke i forhold til andre aktører innenfor samfunnet. Det kan gjenkjennes en indre koordinering ved at koordineringen gjennom partnerskapet i den nye arbeids – og velferdsforvaltningen utelukkende består av offentlige aktører fra se-

parate forvaltningsnivåer. Partnerskapet finner sted mellom statlige og kommunale organer. Det er et partnerskap som er pålagt ved lov og kan dermed sies å være et formalisert samarbeid (Askim et al., 2009, s. 1013). Samarbeidet omhandler i særlig grad velferdsproduksjon, hvor en på tvers av organ og nivå ønsker å bidra til produksjon av tjenester, tiltak og stønader på en helhetlig og effektiv måte.

Det kan videre gjenkjennes en indre koordinering på et mer overordnet nivå. Dette er knyttet til at de tidligere organene Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket erstattes med et nytt Arbeids- og velferdsdirektorat. Sammenslåing bidrar til en indre koordinering av sentraladministrasjonen, ved at det nye direktoratet skal være en integrert og helhetlig organisasjon med fokus på felles styring, planlegging og utvikling på arbeids – og velferdsfeltet (Nielsen, 2007, s. 2).

Det er disse to formene for indre koordinering som er kjernen i selve de forvaltningspolitiske reformgrepene NAV-reformen forespeiler. Det kan likevel gjenkjennes andre indre koordineringselementer ved reformgrepene i 2005. Dette gjelder blant annet forholdet til tilgrensede tjenesteområder innenfor den offentlige sektoren. Dette innebærer at de nye arbeids- og velferdskontorene får en rekke viktige samarbeidsflater mot andre tjenesteområder, ikke minst i forhold til kommunale tjenester. Det er viktig å få til en god koordinering mellom de lokale kontorene og husbanken, støttekontakttjenesten, legetjenesten og tiltak overfor rusmisbrukere. Både disse og andre tjenester kan være helt sentrale for å bistå brukere inn mot egenmestring, deltakelse og arbeid. Det kan dermed også gjenkjennes en indre koordinering med tanke på å samhandle omkring oppgaver og arbeid mellom NAV-kontor og andre offentlige organer. Det er dermed ikke bare en koordinering innenfor selve arbeids- og velferdsforvaltningen som vektlegges, men også en koordinering i forhold til tilgrensede områder innenfor den offentlige sektoren. Dette med den hensikt å skape større grad av sammenheng i tjenesteaspektet innenfor det offentlige apparatet. En annen indre koordinering det legges vekt på i reformprosessen i 2005 er interkommunale løsninger. Det er åpenhet for å benytte en slik form for offentlig koordinering for å sikre fleksibilitet og effektivitet særlig i små kommuner (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 82*).

Som vi ser er organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen preget av en slik indre koordinering, hvor en samarbeider eller samordner innenfor eller mellom offentlige organisasjoner med den hensikt å produsere bedre tjenester for innbyggerne. Denne koordineringen gjelder både innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, men også til en viss grad i forhold til andre organer innenfor den offentlige sektoren. Det legges i reformen vekt på det å samordne og samarbeide med offentlige organer på ulike nivåer og innenfor ulike felt for å nå de mål som er satt for reformen.

Selve organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen er i mindre grad preget av *ytre koordinering*, hvor en koordinerer med private og frivillige aktører i samfunnet (Bouckaert et al., 2010, s. 23). Det kan likevel gjenkjennes elementer av denne formen for koordinering. Prosjektene som dannet grunnlaget for NAV-reformen var preget av et omfattende samarbeid med det private næringslivet, og det ser ut som om dette blir tatt med som et grunnlag i den nye førstelinjetjenesten. Ved redegjørelse for den nye førstelinjetjenesten legges det vekt på at denne nye tjenesten samlet skal håndtere en omfattende portefølje av samfunnsoppdrag og arbeidsoppgaver. Under dette legges det vekt på at førstelinjetjenesten skal samarbeide med og sikre en mer enhetlig håndtering overfor næringslivet og arbeidsmarkedet med henblikk på å få og beholde flere i arbeid (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 71*).

Samarbeidet handler dels om å bistå virksomheter som bidragsytere og dels om å arbeide for målet om et inkluderende arbeidsliv. Den ytre koordineringen med næringslivet og arbeidsmarkedet innebærer blant annet samarbeid for å sikre praksisplasser, få oversikt over ledige stillinger, tilpasse på arbeidsplassen, sykefraværsoppfølging, tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og bistand til rekruttering og omstillingsarbeid (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 86-90). Det legges dermed vekt på koordinering også med private aktører for å arbeide mot en tydelig arbeidslinje. Det kan dermed også gjenkjennes en ytre koordinering, selv om denne formen for koordinering ikke er kjernen i reformgrepene NAV-reformen forespeiler.



## 5.2.4 Horisontal og vertikal koordinering

I organisasjonstenkningen omkring NAV-reformer kommer *horisontal koordinering* til uttrykk i de strukturelle endringene som skal omhandle en samlokalisering av de tidligere etatene og en viss grad av samorganisering av tjenester innenfor de lokale kontorene. Samlokaliseringen kommer til uttrykk gjennom felles bygningsmasse, kontorlandskap og inngangsdør for de tre etatene. En viss grad av samorganisering vil si at en skal arbeide på tvers av tidligere strukturelle og administrative skillelinjer for å kunne gi et mest mulig koordinert tjenestetilbud for etatens brukere. De ansatte skal dermed kunne utføre de fleste tjenester de lokale kontorene tilbyr. Det skal likevel fortsatt opprettholdes visse grenser mellom statlige og kommunale oppgaver innenfor kontorene. På bakgrunn av dette ser vi at både fysisk struktur og strukturelle virkemidler støtter opp om en større grad av kommunikasjon og samarbeid mellom ansatte fra de tidligere etatene (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 11-12).

Den horisontale koordineringen kommer også til uttrykk gjennom de kulturelle grepene som omhandler tiltak for å støtte opp om disse endringene, gjennom blant annet felles kompetanseutvikling og ledelsesutvikling (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 11-12). Dette kan bidra til å skape et felles verdigrunnlag og felles virksomhetskultur (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 13*). I hvilken grad dette vil ha en effekt på faktisk atferd i organisasjonen er noe usikkert. På den ene siden kan det tenkes at de kulturelle endringene er med på å støtte opp om de strukturelle endringene gjennom å skape forsterkende effekter. På den andre siden ser en at kultur som et virkemiddel er en noe u håndterbar variabel som kan være krevende å manipulere og krevende å skille fra andre virkemidler (Egeberg, 1992, s. 189). Det finnes hellig ikke noe felles utdanning som fremmer kulturell integrering. Det finnes dermed ansatte med svært ulike bakgrunn innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. En felles utdanning i forhold til arbeid innenfor denne forvaltningen kunne ha fremmet en mer enhetlig og samlet forståelse, samtidig vil en etat som bringer med seg organisasjonsmedlemmer med ulike faglige bakgrunner bringe med seg ulike perspektiver inn i organisasjonen.

Endringsgrepene som omhandler samlokaliseringen og samorganisering av de tidligere etatene innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen skal bidra til å bedre

håndtere wicked problems som finner sted innenfor dette politikkkfeltet. Disse problemene omhandler blant annet sammensatte utfordringer i forhold til fattigdom og arbeidsløshet (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 12-13). Både fattigdom og arbeidsløshet er preget av en kompleks art, hvor det finnes motstridende elementer og sammensatte årsaksforhold. Årsaksforholdene til fattigdom kan ofte knyttes til en rekke ulike faktorer, som blant annet lav utdanning, dårlig boligstandard, svak tilknytning til arbeidslivet og svekket fysisk og psykisk helse. Ofte er det også en kombinasjon og et komplekst samspill mellom disse ulike faktorene. På bakgrunn av dette vil en rekke brukere ofte ha behov for tjenester og ytelser fra ulike områder innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. En av utfordringene som dannet grunnlaget for reformen var at en del av disse fleretatsbrukerne ble kasteballer mellom ulike instanser innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 34*). Ved å skape en etat gjennom en horisontal koordinering ønsket man å ta hensyn til at slike komplekse og sammensatte problemer krever kompetanse fra ulike sektorområder. Ved å ha en inngangsdør til hele tjenesteaspektet og gjennom å i større grad ha en mer helhetlig tilnærming til virkemidler og tiltak skal en forsøke å håndtere disse utfordringene på en mer hensiktsmessig måte (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 14-15).

Horisontal koordinering kommer videre til uttrykk på et mer overordnet nivå, ved at de tidligere organene Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket erstattes med et nytt Arbeids- og velferdsdirektorat. Gjennom en slik sammenslåing bidrar dette til en horisontal koordinering av sentraladministrasjonen, gjennom en samordning og integrering av oppgaver og administrative prosesser på dette nivået (Aunevik-Berntsen, 2015a, s. 10-11). Denne overordnede horisontale koordineringen skal bidra til felles styring, planlegging og utvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen, med tanke på å oppnå de grunnleggende målene omkring arbeidsretting, brukerretting og effektivitet som dannet grunnlaget for selve etaten (Nielsen, 2007, s. 2). Det som skal koordineres på en slik horisontal måte kan variere betydelig når det gjelder grad av formalisering og felles målformulering. Denne horisontale koordineringen av de overordnede organene bærer preg av å være basert på en sterk grad av formalisering, gjennom en organisatorisk sammenslåing som er lovfestet gjennom Arbeids – og velferdsforvaltnings-

loven. Sammenslåingen er videre basert på en sterk grad av felles målformulering da det nye direktoratet skal basere seg på felles grunnleggende mål som skal finne sted på tvers av de tidligere overordnede organene. Denne sammenslåingen skal dermed bidra til en horisontal koordinering med tanke på å skape gode vilkår for overordnet planlegging og styring av etaten. Den horisontale koordineringen av de overordnede organene skal dermed bidra til en større grad av samordning og integrering av styrende organer med tanke på å skape en helhetlig offentlig innsats på arbeids – og velferdsområdet.

Den horisontale koordineringen skal dermed ikke bare finne sted i de underordnede lokale velferdskontorene tilknyttet levering av velferdstjenester, men også finne sted på et overordnet nivå tilknyttet overordnet styring og utvikling av etaten som helhet. Sammen skal disse organisatoriske endringene bidra til en mer helhetlig, effektiv og brukerrettet etat (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 13). Det kan dermed gjenkjennes former for horisontal koordinering som skal finne sted på ulike nivåer innenfor den nye arbeids- og velferdsforvaltningen. Denne horisontale koordineringen skal likevel kombineres med hensynet til spesialiseringsprinsipper på bakgrunn av blant annet klient, prosess og geografi. I hvilken grad benyttelsen av spesialisering og koordinering bidrar til et spenningsforhold eller til en komplementering er krevende å si. På den ene siden kan det tenkes at prinsippene spesialisering og koordinering kan stå i et spenningsforhold til hverandre på bakgrunn av det forespeiler to svært ulike grunnlag for organisering noe som kan skape uenigheter og uklarheter i spesifikke situasjoner omkring hvilke prinsipper som skal være rådende. Spesialiseringssprinsippene legger vekt på at ulike former for oppgaver og prosedyrer skal være adskilt, mens koordineringssprinsippene legger vekt på sammenføring av oppgaver for å sikre en mer helhetlig tilnærming til ulike oppgaver og prosedyrer. Samtidig kan det tenkes at spesialiseringssprinsippene og koordineringssprinsippene kan komplementere hverandre, gjennom å utfylle hverandre ved å trekke på fordeler fra hver av prinsippene (Bogdanor, 2005, s. 26).

Det kan også gjenkjennes aspekter av *vertikal koordinering* i organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen. Denne vertikale koordineringen kommer til uttrykk i tanken omkring det å skape et partnerskap mellom kommunale og statlige tjenester innenfor etaten (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 13). Partnerskapet er knyttet til

reformdelen hvor den statlige delen og den kommunale sosialtjenesten skal gå inn i et formelt samarbeid om benyttelse av statlige og kommunale virkemidler innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Statlig og kommunal etat skal dermed føres sammen og samarbeide på lokalt nivå, noe som er en krevende og noe uvanlig konstruksjon (Askim et al., 2009, s. 1013-1014). Disse to ulike forvaltningsnivåene skal ikke slås sammen, ei heller skal de underlegges samme styring – og rapporteringslinje. Begge enhetene skal fortsatt ha ansvars – og instruksjonsrett til sine respektive rapporteringslinjer. Selv om det dermed eksisterer en fysisk samlokalisering mellom organer fra disse to forvaltningsnivåene, skal det dermed finnes visse organisatoriske skiller. I forhold til brukeren skal likevel velferdstjenestene komme i stand og bli tilbudt på en samordnet og helhetlig måte til brukerens beste (Nyhuus & Thorsen, 2007, s. 10). Det kan dermed også gjenkjennes en horisontal forbindelse ved dette partnerskapet. Denne horisontale forbindelsen omhandler styringsbetingelser og koordinering med tanke på at tjenesten skal fremstå på en slik helhetlig og integrert måte i forhold til virkemidlene fra de ulike forvaltningsnivåene. Hvordan relasjonene mellom aktørene i partnerskapet er og hvordan koordineringsarenaene fungerer har en stor innvirkning på hvordan denne partnerskapsmodellen bestående av to separate styringslinjer vil fungere i praksis (Nyhuus & Thorsen, 2007, s. 51).

Den vertikale koordineringen omhandler videre styring av dette partnerskapet gjennom blant annet partnerskapsmøter. I møtene gjør rådmann eller fylkesdirektør eller eventuelle stedfortredere avtaler, som i ettertid besluttes i henholdsvis kommunal eller statlig linje. Partnerskapsmøtet er de statlige og kommunale eiernes styre. Her skal de kommunale og statlige partene koordinere de styringssignaler som skal gjelde, avklare forventninger til samarbeidet, handlingsrommet og resultatmålene (Nyhuus & Thorsen, 2007, s. 6). Videre er partnerskapsmøtet en viktig informasjons – og samordningsarena, der en skal drøfte satsingsområder og prioriteringer av statlige og kommunale oppgaver. Partnerskapsmøtet skal dermed bidra til å redusere avstanden mellom nivåene, og dermed skape en større grad av vertikal koordinering med tanke på planlegging, styring og ledelse av det lokale partnerskapet.

Den vertikal koordineringen kommer dermed til uttrykk i organisasjonstenkingen omkring NAV-reformen i 2005, dette gjennom partnerskapsaspektet bestående

av offentlige aktører fra ulike forvaltningsnivåer og gjennom styringen av dette partnerskapet. Det som dermed er særegent med den vertikale koordinering representert ved partnerskapet er at den hierarkiske arbeids – og velferdsforvaltningen må innordne seg partnerskapsaspekter preget av nivånøytralitet og to-veis kommunikasjon (Nyhuus & Thorsen, 2007, s. 41-42). Den vertikale koordineringen innebærer dermed en gjensidig tilpasning i stedet for hierarkisk styring.

Selv om det dermed kan gjenkjennes dette vertikale aspektet av koordinering i reformelementene omkring NAV-reformen, kan det også gjenkjennes hierarkiske aspekter. De hierarkiske aspektene strekker seg fra staten – dvs. departementet, via den sentrale etaten til de regionale enheter og under. En organisasjonsmodell som innebærer benyttelse av disse to formene samtidig er krevende (Christensen & Læg Reid, 2012, s. 591). Dette fordi staten gjennom partnerskapet vil ha en likeverdig rolle med kommunen, mens den gjennom det hierarkiske aspektet har en overordnet rolle i forholdet til kommunen. Disse to rollene staten skal ha i samarbeidet kan være krevende å skille. Det er mulig at integreringen gjennom partnerskapet i de lokale kontorene vil kunne gjøre det lettere for statlige myndigheter å utøve en form for kontroll. Grunnen til dette er at de deltar og involverer seg i en større andel prosesser og oppgaver de tidligere ikke hadde en deltakelse i. En slik deltakelse og involvering kan gjøre sannsynligheten større for at den statlige delen av kontorene får en dominerende posisjon i forhold til den kommunale delen. Dette på bakgrunn av at det i utgangspunktet er et asymmetrisk forhold mellom disse to myndighetsorganene (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 14). Hvorfor ønsker så kommunene å involvere seg i et prosjekt som har en slik form for risiko ved seg? Det kan være flere grunner til det: Det var en tanke ved reformen at kommunene skulle få en helt sentral plass i partnerskapet, og likeverdighet i partnerskapet skulle etterstrebnes. Videre var det en tanke om at partnerskapet skulle bidra til kompetanseoverføring fra de statlige organene, gjennom blant annet tiltak for å skape samarbeidsarenaer og kompetansebygging.

For at et slikt partnerskap skal fungere i praksis er en blant annet avhengig av felles håndtering av mål og ressurser, engasjement og involvering hos sentrale ledere og hos medarbeidere samt grunnleggende holdninger omkring likeverdighet og tillit mellom partene (Andreassen & Fossestøl, 2011, s. 216-218). Det kan likevel finnes

faktorer som kan virke desintegrerende for partnerskapet, og som dermed kan hemme denne vertikale koordineringen. Tradisjonelle styringslinjer som preger partnerskapsmøtet og forskjellige styringssystemer og styringskulturer mellom kommune og stat kan hemme denne vertikale koordineringen (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 238).

Videre er ikke den horisontale og vertikale koordineringen i arbeids – og velferdsforvaltningen uavhengig av hverandre. En hensiktsmessig horisontal koordinering på et overordnet nivå er ikke mulig å oppnå uten klare tilbakemeldingsmuligheter gjennom en viss grad av vertikal koordinering. En horisontal koordinering på et underordnet nivå tilknyttet integrering av tjenester er også svært krevende å oppnå uten hensiktsmessige styrings- og rapporteringslinjer (Nyhuus & Thorsen, 2007, s. 27-28). Vertikal og horisontal koordinering bør dermed ikke ses som to adskilte organisasjonselementer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen, men som to elementer som til en viss grad er gjensidig avhengige av hverandre. De er gjensidig avhengig av hverandre fordi integrering innenfor en forvaltning er avhengig av overskridelse av skillelinjer både på tvers av enhet og nivå. Det behøves både integrering av ulike politikkområder, samtidig som dette må kombineres med vertikale styringslinjer for å sikre et overordnet ansvar for denne koordineringen. Dette er med å skape en hybrid organisasjon gjennom at de to elementene blandes sammen og kombineres på nye måter innenfor den nye arbeids – og velferdsforvaltningen. De blandes sammen og kombineres for å skape mer samordnede og integrerte tjenester i etaten som helhet. Dette bidrar til en hybridisering av den nye arbeids – og velferdsforvaltningen gjennom å skape en etat som består av en rekke elementer som må relateres og kombineres med hverandre.

### **5.2.5 Et sammensatt bilde av koordineringselementene**

Kartleggingen av koordineringselementer generelt tilknyttet organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen i 2005 viser at reformen er preget av ulike aspekter av koordinering. Det kan gjenkjennes aspekter av både negativ og positiv koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering og horisontal og vertikal koordinering, slik tabell 2 oppsummerer:

Tabell 2 Funn ved organiseringen ut i fra koordineringsdimensjonene

| <b>Funn ved organiseringen ut i fra koordineringsdimensjonene</b> |   |
|---|---|
| <b>Negativ koordinering</b>                                       | Tiltak som skal forebygge at konflikter og uenigheter skal finne sted på bakgrunn av tidligere skillelinjer. Blant annet samarbeidsarenaer på ledernivå, felles lederutvikling og felles kompetansebygging. |
| <b>Positiv koordinering</b>                                       | Gjennom felles mål og felles midler for å oppnå disse målene. Dette for å skape en større grad av samlet opptreden innenfor arbeids – og velferdsfeltet.  |
| <b>Policy-spesifikk koordinering</b>                              | Samorganisering og samlokalisering med tanke på å håndtere problemer tilknyttet fleretatsbrukere og langtidsmottakere.  |
| <b>System-orientert koordinering</b>                              | Gjennom en overordnet organisasjonstenkning omkring samordning og integrering. Dette for å skape dyptgripende endringer av forvaltningens virkemåte.  |
| <b>Indre koordinering</b>   | Innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen, men også til en viss grad i forhold til andre enheter innenfor offentlig sektor.   |
| <b>Ytre koordinering</b>  | Koordinering med private og frivillige aktører for å arbeide mot en tydelig arbeidslinje.   |
| <b>Horisontal koordinering</b>                                    | Gjennom samlokalisering og samorganisering og sammenslåing av enheter på direktoratsnivå.   |
| <b>Vertikal koordinering</b>                                      | Gjennom partnerskapsaspekter samt gjennom styring av dette partnerskapet.   |

Disse koordineringsaspektene må videre ses i sammenheng. Det kan finnes komplekse kombinasjoner av ulike koordineringselementer. Tabell 3 viser noen former for slike kombinasjoner som kan finne sted (Christensen & Læg Reid, 2008):

*Tabell 3 Kombinasjoner av ulike koordineringselementer*

|                           | <b>Horisontal koordinering</b>   | <b>Vertikal koordinering</b>  |
|---------------------------|--|---|
| <b>Indre koordinering</b> | Koordinering mellom forskjellige avdelinger, organer og sektorer på samme hierarkiske nivå.              | Koordinering mellom overordnede myndigheter og underliggende etater og instanser innenfor samme sektor. |
| <b>Ytre koordinering</b>  | Koordinering med privat sektor, interesseorganisasjoner eller andre aktører innenfor det sivile samfunn. | Koordinering oppover mot internasjonale organisasjoner eller nedover mot lokale organisasjoner.         |

Et eksempel innenfor organisasjonstenkingen omkring NAV-reformen kan være kombinasjonen av indre koordinering og horisontal koordinering, gjennom vektleggingen av at den kommunale delen av de lokale kontorene bør ha et nært samarbeid med tilgrensede tjenestoområder innenfor kommunal sektor. Et annet eksempel er kombinasjonen av indre koordinering og vertikal koordinering, ved at det også vektlegges samarbeidskonstellasjoner med hjelpeapparat på andre forvaltningsmessige nivåer med tanke på å bistå brukere mot egenmestring og deltakelse. Dette viser at de ulike koordineringsaspektene må ses i sammenheng. De ulike aspektene ved dimensjonene kan dermed gå i hverandre, ved at det ikke er vanntette skott mellom dem. De kan dermed forstås som analytiske begreper eller kategorier for å strukturere en kartlegging. På bakgrunn av dette vil det derfor finnes ulike grensesnitt og ulike kombinasjoner som tabellen overfor viser. Dette skaper et sammensatt bilde av koordineringen som lå til grunn for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i 2005.

Kartleggingen har videre vist at disse koordineringsaspektene kombineres med elementer av spesialisering og hierarki i den nye arbeids – og velferdsforvaltningen.



En organisasjonsmodell som innebærer et slikt komplekst samspill av ulike forvaltningsprinsipper kan være krevende. Organisasjonsmodellen blir enda mer krevende ved at NAV-reformen videre forsøker å ta hensyn til to delvis motstridende prinsipper i den norske politiske og administrative systemet, nemlig prinsippet om ministeransvar og prinsippet om lokalt selvstyre (Christensen & Lægreid, 2012, s. 591).

Det er dermed ikke bare koordineringselementer som ligger til grunn for NAV-reformen, men en rekke hensyn og prinsipper. Det kan være krevende å finne en balanse mellom de ulike hensynene og prinsippene, og innføring av koordineringselementene kan tenkes å stå i et spenningsforhold til noen av disse. Koordineringselementene kan tenkes å stå i et spenningsforhold til blant annet spesialisering (Bogdanor, 2005, s. 28). Dette ved at prinsippet koordinering vektlegger integrering og samordning av oppgaver og prosesser innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, mens prinsippet spesialisering vektlegger adskilte oppgaver og prosesser innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Ved å ta i bruk både koordinering og spesialisering innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen kan det i praktiske situasjoner oppstå spenninger og konflikter omkring hvor balansepunktet mellom disse to overordnede prinsippene skal finne sted. Organisasjonstenkningen omkring reformprosessen tilknyttet NAV-reformen kan dermed være med å skape en kompleks etat, som er sammensatt og mangfoldig og som består av en rekke ulike elementer.

## **5.3 Koordineringselementer ved reorganiseringsprosessen av NAV-reformen i 2008**

### **5.3.1 Negativ og positiv koordinering**

*Negativ koordinering* omhandler tiltak for å minimere konflikt og uenigheter mellom ulike organer (Bouckaert et al., 2010, s. 20). Reorganiseringen kan bidra til å skape utfordringer og konflikter tilknyttet grensesnittet mellom forvaltningsenhetene og lokalkontorene. Med forvaltningsenhetene vil det etableres en arbeidsdeling mellom lokale NAV-kontor og forvaltningsenheter som er ny (Andreassen et al., 2011, s. 57). Reorganiseringen kan bære kime til utfordringer og konflikter tilknyttet grenseoppganger, ansvarlinjer og samhandlingsrutiner mellom NAV-kontorer og forvaltnings-

enheter. Krevende logistikk, oppgaveflyt, papirflyt og komplekse datasystemer kan også bidra til å gjøre samarbeidet og kommunikasjonen vanskelig. Grensesnittet mellom lokale kontorer og bakenforliggende byråkrati kan dermed være krevende å håndtere.

For å håndtere disse utfordringene og skape en positiv koordinering legges det vekt på at forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene ikke skal overprøve lokalkontorene, og at de ansatte ved lokalkontorene ikke overprøver den nye arbeidsdelingen. Det vil særlig være viktig å forsøke å forebygge konflikter i saker hvor en skal håndtere ikke-standardiserte ytelser, som er ytelser som ikke har en tydelig spesifisering omkring innhold. Ikke-standardiserte ytelser har dermed noe mindre klare retningslinjer enn standardiserte ytelser. De er dermed åpne for å kunne tolkes på forskjellige måter. De ulike forvaltningsmessige organene kan ha forskjellige forståelsesrammer av disse ytelsene, noe som kan bære kime til uenigheter og konflikter mellom ulike organer innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Det kan som sagt dermed gjenkjennes visse elementer av negativ koordinering i organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen gjennom blant annet klare grenser mellom lokale kontorer og de nye organene som skal bidra til å unngå konflikter og uenigheter (Christensen, 2011, s. 18-23).

Men, kan reorganiseringen også bidra til en *positiv form for koordinering*, gjennom en koordinering som ikke bare minimerer konflikt men også bygger sammenheng? Det opprinnelige fokuset på at det skulle være en dør inn til arbeids – og velferdsforvaltningen, som lå til grunn for reformen i 2005 fravikes til en viss grad ved den nye organiseringen. Dette ved at det trekkes ressurser ut fra de lokale kontorene, og opprettes tre kanaler for kontakt med forvaltningen. Selv om reorganiseringen dermed reduserer den helheten og sammenhengen som eksisterte ved én-inngangsdør, bidrar den i større grad til en helhet i kontaktmuligheter overfor forvaltningen. Dette skjer gjennom tre-kanal-strategien hvor en kan kontakte forvaltningen gjennom personlig oppmøte, gjennom internett og gjennom telefonsentre (Christensen, 2011, s. 15). Man går dermed fra én-inngangsdør til tre kanaler, dette endrer innholdet i denne positive koordineringen. Sammenhengen innenfor forvaltningen blir dermed nødvendigvis ikke redusert, men innholdet i sammenhengen blir heller rettet mer mot tilgjengeligheten av de ansatte enn fysisk lokalisering.

Samtidig kan det nok sies at organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen i noe mindre grad enn ved selve NAV-reformen legger vekt på en positiv koordinering gjennom integrasjon og samordning med tanke på det å bygge sammenheng innenfor forvaltningen. Dette ved at noen av de organisatoriske tiltakene som ble innført i 2005 ble modifisert eller delvis reversert gjennom en flytting av forvaltningsmessige oppgaver til nye organer og gjennom en større grad av oppsplitting av arbeids – og velferdsforvaltningen på bakgrunn av dette. Dette bidro til at de lokale one-stop-shops eller lokale kontorene ble smalere, gjennom at færre oppgaver og politikkområder var adressert lokalt, og bare noen faser av beslutningsprosessen ble overlatt til disse lokale kontorene (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 561). Fokuset ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen ligger i større grad på prinsipper tilknyttet spesialisering og regionalisering enn integrering og samordning. Spesialisering gjennom at byråkratiet fikk igjen en mer fremtredende plass og restaurerte spesialisering etter formål. Denne spesialiseringen gjorde at ansatte innenfor de lokale kontorene og ansatte innenfor forvaltningsenhetene jobbet innenfor samme oppgaveområde, men med ulike ledd i oppgaveløsningen. Regionalisering gjennom at oppgaver og ressurser ble flyttet fra de lokale kontorene til statlige organer på regionalt nivå. Regionaliseringen var ment å bidra til å skape mer standardisering på tvers av regioner og innenfor samme oppgaver, men variasjon mellom forskjellige oppgaver.

Det kan dermed her gjenkjennes en form for positiv koordinering som har til hensikt å bygge sammenheng innenfor et regionalt nivå og i forhold til spesifikke typer av oppgaver. Dette skaper dermed mer sammenheng innenfor et større geografisk område, samt en større sammenheng og likebehandling i forhold til behandling av samme typer av tjenester og ytelser. Til en viss grad har likevel denne reorganiseringen representert et skritt tilbake mot den opprinnelige organisasjonsmodellen NAV-reformen forespeilet, men pendelen har på ingen måte svingt helt tilbake til utgangspunktet (Christensen & Læg Reid, 2012, s. 592). Det kan nok heller sies at den positive koordineringen som preget organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen, blir supplert med andre elementer ved reorganiseringen i 2008. Dette er som sagt prinsippene omkring spesialisering og regionalisering, men også andre prinsipper som f.eks. likebehandling og effektivitet.

### **5.3.2 Policy-spesifikk og system-orientert koordinering**

Den *policy-spesifikke* koordineringen omhandler koordinering i forhold til spesifikke problemer. Ved NAV-reformen kom denne formen for koordinering til uttrykk i særlig to spesifikke problemer nemlig kasteballsproblematikken og problemene tilknyttet lange og sammensatte stønadsforløp (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 32-34). Dette fokuset på policy-spesifikke problemer blir videreført ved reorganiseringen i 2008. Opprettelsen av de nye organene skal bidra til å avlaste de lokale kontorene slik at de i større grad skal kunne konsentrere seg om å gi helhetlig og individuelt tilpassede tjenester til blant annet tidligere fleretatsbrukerne og langtidsmottakere. Kontorene skal bli avlastet gjennom flytting av visse saksbehandlingsoppgaver til egne organer, noe som skal være et tiltak for blant annet å gi bedre tid og ressurser til å koordinere innenfor de lokale kontorene. De frigjorte ressursene skal blant annet bedre mulighetene for å tilrettelegge og følge opp brukere som benytter seg av flere tjenester og som har lange og sammensatte stønadsforløp (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 247). Likevel kan det se ut som om tiltakene for å håndtere disse policy-spesifikke problemene i større grad kan knyttes til en organisasjonstenkning omkring det å rendyrke oppgaver.

Reorganiseringen legger dermed i større grad enn policy-spesifikk koordinering vekt på prinsipper tilknyttet spesialisering for å håndtere disse problemene. Spesialiseringen finner blant annet sted på bakgrunn av oppgaver og prosesser. Det blir dermed en spesialisering mellom mer tekniske og administrative oppgaver til bakenforliggende organer, og mer brukerrettede oppfølgingsoppgaver til de lokale kontorene (Christensen, 2011, s. 15). Dette kan bidra til en større grad av spesialisering og rendyrking av oppgaver tilknyttet administrative saksbehandlingsoppgaver på den ene siden og mer brukerrettet oppfølgingsoppgaver på den andre siden. Dette kan likevel bidra til mer koordinering med tanke på brukerrettede oppfølgingsoppgaver innenfor de lokale kontorene, og gjennom dette bidra til å i større grad kunne håndtere policy-spesifikke problemer tilknyttet blant annet fleretatsbrukerne og langtidsmottakere. Dette gjennom bedre muligheter for koordinering av samarbeidet mellom de rekke tjenestene som eksisterer innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Ut i fra dette kan

det se ut som reorganiseringen med tanke på policy-spesifikke problemer er preget av en spesialisering på et mer overordnet nivå, samtidig som det kan gjenkjennes en koordineringstankegang når man går ned på et mer underordnet nivå tilknyttet brukerrettede oppfølgingsoppgaver innenfor lokale kontorer. Det kan dermed gjenkjennes en policy-spesifikk koordinering tilknyttet lokale kontorer og en mer overordnet spesialisering tilknyttet forholdet mellom ulike organer innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen. Samtidig vektlegges det tiltak for å håndtere dette nye grensesnittet med den tanke å få til en større grad av koordinering.

Organisasjonstenkningens vekt på spesialisering tilknyttet reorganiseringen i 2008 kan likevel tenkes å skape noen utfordringer tilknyttet det å få til en policy-spesifikk koordinering, ved at endringsgrepene kan skape nye kasteballer. Selv om endringene kan skape en større grad av tid og ressurser til å koordinere innenfor de lokale kontorene, kan det bli et større gap mellom lokale kontorer og bakenforliggende byråkrati. Den nye organisasjonsmodellen kan dermed bidra til å skape nye kasteballer og nye koordineringsbehov som stortingsproposisjonen tilknyttet NAV-reformen hadde til hensikt å unngå (Andreassen et al., 2011, s. 68). Den nye organisasjonsmodellen kan gjøre det krevende for en del brukere å vite hvor de skal henvende seg for informasjon om sin sak, da det vil finnes flere ledd når saker skal behandles (Andreassen et al., 2011, s. 5). Dette kan skape nye kasteballer og nye koordineringsproblemer som finner sted på bakgrunn av saksprosess, og ikke som tidligere på bakgrunn av ulike etater innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen.

Den *system-orienterte koordineringen* omhandler koordinering mot retningslinjer og atferd innenfor det politiske – og administrative systemet mer bredt. Denne system-orienterte koordineringen kom ved NAV-reformen til uttrykk gjennom de generelle målene omkring det å skape en mer arbeidsrettet, brukerrettet, helhetlig og effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, samt gjennom de forvaltningspolitiske endringsforslagene omkring samorganisering og samlokalisering for å oppnå disse målene (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 5*). Er denne system-orienterte koordineringen like fremtredende ved reorganiseringen i 2008? Når det gjelder de generelle målene er disse til en viss grad like fremtredende ved reorganiseringen i 2008, da det er felles mål som skal eksistere innenfor hele ar-

beids- og velferdsforvaltningen også etter reorganiseringen. Målene nevnes flere steder i utredningene, planene og rapportene til reorganiseringen av NAV-reformen, men de er relativt løst koplet til de løsningene som velges (Christensen, 2011, s. 21). Det er i særlig grad de generelle målene omkring arbeidsretting, brukerretting og effektivitet som kommer til uttrykk, mens det generelle målet omkring det å skape en helhetlig etat kommer noe i skyggen av disse andre målene. Målet om effektivitet skal oppnås gjennom spesialiserte organer om skal kunne ta ut stordriftsfordeler. Målene om arbeidsretting og brukerretting skal oppnås gjennom at disse spesialiserte organene skal avlaste de lokale kontorene og dermed fremme muligheten for å oppnå disse to målene (Christensen, 2011, s. 9-10). Denne sterke vektleggingen av målene omkring arbeidsretting, brukerretting og effektivitet ser ut til å gå på bekostning av målet omkring en helhetlig arbeids – og velferdsforvaltning. Også nye mål og prinsipper i organisasjonstenkningen tilknyttet spesialisering ser ut til å gå på bekostning av det å skape integrering og samordning på et mer overordnet nivå gjennom system-orientert koordinering.

Når det gjelder de strukturelle endringsgrepene vektlegger en at samorganiseringen og samlokaliseringen skal bestå. Reorganiseringen legger dermed vekt på å fortsatt opprettholde en koordinering mellom de tidligere etatene innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen, samtidig som den også legger vekt på å opprette nye og mer spesialiserte organer. Det legges likevel vekt på at det er viktig å opprettholde koordinering mellom de nye spesialiserte organene og lokale NAV-kontor. Mangel på en teknisk og praktisk infrastruktur kan likevel gjøre denne koordineringen krevende. Denne mangelen på infrastruktur kan blant annet skape utfordringer hvor flere enheter skal jobbe og gi informasjon i samme sak og innenfor en begrenset tidsperiode (Andreassen et al., 2011, s. 95).

Vi ser dermed at målene tilknyttet organiseringen av NAV-reformen og reorganiseringen av denne reformen i hovedsak er like, samtidig velges det noe ulike løsninger tilknyttet det å nå disse målene. Målene ved reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 kan i hovedsak ses som en videreutvikling av målene tilknyttet NAV-reformen i 2005. På bakgrunn av at reorganiseringen har til hensikt å få den nye integrerte arbeids – og velferdsforvaltningen til å fungere på en hensiktsmessig måte er de strukturelle tiltakene noe ulike. For å få denne forvaltningen til å fungere på en hen-

siktsmessig måte forsøker en gjennom reorganiseringen å modifisere og endre reform-grepene som kom ved NAV-reformen. Derfor velger en noe ulike strukturelle tiltak ved reorganiseringen. Den nye arbeids- og velferdsforvaltningen som var basert på en integrering og samordning av de fleste ledd, viste også behov for en viss grad av arbeidsdeling og spesialisering for å kunne oppnå de grunnleggende målene tilknyttet forvaltningen. De strukturelle tiltakene ved reorganiseringen viser dermed at en noe ensformig vektlegging av koordinering skaper et behov for en viss grad av spesialisering. Det behøvdtes dermed å finne en balanse mellom de to prinsippene spesialisering og koordinering.

Gjennom dette kan vi se at spesialisering og koordinering kan være to elementer som kan ha til hensikt å utfylle hverandre. En sterkt vektlegging av koordinering som var tilfellet ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen i 2005, kan skape behov for en større grad av spesialisering. Og en kompleks spesialisering kan skape behov for en større grad av koordinering (Bouckaert et al., 2010, s. 26-27). Organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 bærer preg av en forsøk på å finne en balanse mellom disse to prinsippene. Dette ved at den forsøker å ta tak i begge deler gjennom de nye reformgrepene den forespeiler (Christensen & Lægred, 2013, s. 562). Den tar tak i koordinering ved at de fleste organisatoriske grepene som kom ved NAV-reformen skal opprettholdes og videreutvikles, samtidig som den legger vekt på at for at dette skal kunne fungere er det behov for en viss grad av spesialisering med tanke på å opprettholde kompetanse, sikre rettsikkerhet og avlaste lokale kontorer.

### **5.3.3 Indre og ytre koordinering**

Ved NAV-reformen kom den *indre koordineringen* til uttrykk gjennom partnerskapet, sammenslåingen av de tidligere statlige organene og gjennom fokuset på samarbeid med tilgrensede området innenfor offentlig sektor (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 82). Organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen er preget av en videreførelse av denne indre koordineringen på noen områder, samtidig som noen av endringsforslagene kan være med på å redusere den indre koordineringen på andre områder. Den er preget av en videre-

førelse ved at reorganiseringen bygger videre på de grunnleggende samordnings – og integreringsgrepene som ble innført ved NAV-reformen. Samtidig blir noen av elementene tilknyttet den indre koordineringen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen redusert. Elementer av indre koordinering innenfor NAV-kontorene tilknyttet saksprosessen blir redusert ved opprettelsen av spesialiserte organer som blir opprettet på bakgrunn av oppgavetype og prosess. Dette bidrar dermed til en noe mer oppsplittet arbeids- og velferdsforvaltningen, og dermed en noe mindre grad av indre koordinering i den henseende (Christensen & Lægreid, 2013, s. 562). Selv om det dermed kan bidra til en noe mindre grad av indre koordinering på visse områder tilknyttet saksprosess og visse oppgavetyper, kan endringsgrepene bidra til en indre koordinering på andre områder. Organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen legger blant annet vekt på en indre koordinering innenfor organer, mellom de ulike organene og på tvers av ulike hierarkiske nivå.

*For det første* er organisasjonstenkningen preget av en tanke om at opprettelsen av de nye organene skal bidra til å avlaste de lokale kontorene slik at de i større grad skal kunne bidra til en indre koordinering med tanke på å skape en større grad av arbeidsretting og brukerretting. De lokale kontorene skal dermed kunne sørge for all nødvendig koordinering både i forhold til tjenesteaspektet innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen med også i forhold til andre relevante tjenester brukeren har behov for. Den nye organisasjonsstrukturen med en horisontalt spesialisert arbeidsdeling kan dermed bidra til å skape en større grad av koordinering, innsikt og forståelse innenfor hver enkelt enhet (Andreassen et al., 2011, s. 101).

*For det andre* legges det vekt på at lederen av det enkelte NAV-kontor og den enkelte forvaltningsenhet har en helt sentral rolle i koordineringen av oppgaver og tjenester innenfor sine spesifikke kontorer, og i forhold til koordineringen mellom kontor og forvaltningsenhet. Det vektlegges dermed at disse lederne har en sentral rolle i å skape indre koordinering både i forhold til det å se saker og prosesser i sammenheng innenfor eget kontor men også i forhold til å se de ulike enhetenes oppgaver som en sammenhengende prosess.

*For det tredje* legges det vekt på at fylkesdirektøren har en helt sentral koordineringsrolle i forhold til grensesnittet mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor.



Som en overordnet leder innenfor fylket har han dermed en sentral rolle i forhold til det å tilse og arbeide for at denne indre koordineringen skal fungere på en tilfredsstillende måte.

*For det fjerde* legges det i organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen vekt på koordineringsinstrumenter som ulike former for nettverk og faggrupper med representanter fra både NAV-kontor og forvaltningsenhet, med den hensikt i å drøfte saker hvor det er utfordringer i forhold til grensesnittet mellom enhetene. Dette kan dermed forstås som arenaer for å forsøke å få den indre koordineringen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet til å fungere på en mest mulig problemfri måte.

*For det femte* legges det også vekt på koordinering mellom fylke representert ved fylkesdirektøren og overordnet Arbeids – og velferdsdirektorat, dette for oppfølging av resultater med tanke på måloppnåelse samt for å koordinere ressurser ved behov. Denne indre koordineringen har dermed til hensikt å koordinere mellom ulike forvaltningsnivåer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen med den hensikt i å skape mindre avstand mellom gjennomførelse og ledelse (Andreassen et al., 2011, s. 9-12).

En organisasjonsmodell som innebærer en arbeidsdeling mellom NAV-kontor og forvaltningsenheter og pensjonsenheter skaper en horisontal spesialisering der de ulike enhetene er likestilte men har hver sine spesifikke oppgaver i saksbehandlingsprosessen. En slik spesialisering forventes å begrense informasjonsflyt på tvers av de ulike enhetene og dermed redusere den indre koordineringen mellom lokale kontorer og bakenforliggende byråkratiske enheter. Samtidig bidrar denne oppsplittingen til å flytte koordineringen oppover i organisasjonen, til et fylkesnivå (Andreassen et al., 2011, s. 50). Den vertikale inter-organisatoriske spesialiseringen bidrar dermed til en indre koordinering på et høyere nivå. Dette kan bidra til å gjøre det enklere å koordinere utfordringer som finner sted innenfor fylker, ved at det gjør det enklere å få en helhetlig overblikk over et større område. Samtidig som denne koordineringen innenfor et fylke er med på å fremme stordriftsfordeler gjennom en samling av ressurser. En slik organisering av arbeids – og velferdsforvaltningen kan likevel skape behov for koordinering mellom lokale NAV-kontor og forvaltningsenhet. Koordineringstiltakene nevnt overfor skal forsøke å bidra til å håndtere dette grensesnittet.

Samtidig er det viktig å være klar over at den fysiske avstanden mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet kan ha en innvirkning på i hvilken grad man klarer å få til en koordinering. Forskning har vist at det er lettere å få til en koordinering når den fysiske avstanden er mindre enn når den er større (Egeberg, 1992, s. 191). Dette kan være med å skape forskjeller i muligheten for koordinering mellom enhetene. Ved en liten grad av fysisk avstand mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet kan den fysiske lokaliseringen være med å støtte opp om koordinering mellom enhetene. Dette kan i særlig grad gjelde dersom forvaltningsenhet og NAV-kontor er plassert innenfor samme bygningsmasse, ved at en slik plassering kan åpne for utveksling av informasjon mellom ansatte fra de ulike enhetene. Ved en stor grad av fysisk avstand mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet kan den fysiske lokaliseringen være en faktor som svekker koordinering mellom enhetene. Nye kommunikasjonsmidler som f.eks. telefoni, internettsystemer og lignende kan likevel være med å nøytralisere denne forskjellen på bakgrunn av fysisk avstand (Egeberg, 1992, s. 191).

Ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen var den *ytre koordineringen* noe mindre fremtredende enn den indre koordineringen. Det kunne likevel gjenkjennes visse elementer av denne formen for koordinering. Disse elementene var knyttet til det at førstelinjetjenesten skulle samarbeide med næringslivet og arbeidsmarkedet med tanke på å oppnå de mål omkring det å få og beholde flere i arbeid (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 71*). Organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen vektlegger ikke eksplisitt ytre koordinering, da denne reorganiseringen omhandler opprettelsen av to nye organer, nemlig pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene. Det synes likevel å være en tanke om å videreføre denne formen for koordinering ved organisasjonstenkningen omkring denne reorganiseringen. Dette ved at organisasjonstenkningen er preget av en tanke om å flytte mer tekniske og administrative oppgaver til bakenforliggende organer for å avlaste lokale kontorer slik at de skal få frigjort ressurser til brukeroppfølging og arbeidsretting. Gjennom reorganiseringen skulle oppfølgingen bli bedre og tettere, og i større grad bli rettet mot arbeid (Christensen, 2011, s. 22). Dette kan tenkes å gjøre det lettere å få til en større grad av ytre koordinering med aktører som blant annet det private næringsliv eller frivillige organisasjoner som driver ar-

beidstrening. En slik ytre koordinering gjennom samarbeid og samhandling med private eller frivillige aktører krever tid og ressurser fra ansatte ved lokale kontorer. Avlastningen og opprettelsen av de nye organene kan blant annet være tiltak som kan bidra til dette.

### **5.3.4 Horisontal og vertikal koordinering**

Det vertikale og horisontale koordineringen innenfor organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen omhandlet henholdsvis partnerskap og én etat, samt kulturelle og strukturelle endringer på bakgrunn av dette (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 5*). Begrunnelsen bak opprettelsen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene var basert både på det å skape spesialisering og koordinering. Spesialisering og rendyrking av oppgaver ved at de lokale kontorene skulle spesialisere seg på oppgaver som omhandlet brukerrettet kontakt, mens de regionale kontorene skulle spesialisere seg på oppgaver som i mindre grad var av en slik brukernær karakter (Andreassen et al., 2011, s. 5). Koordinering gjennom det å skape mer samhandling av oppgaver og arbeid innen spesialiserte enheter på regionalt nivå.

Det kan videre gjenkjennes andre elementer av koordinering tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen. Det kan gjenkjennes elementer av *horisontal koordinering* gjennom koordineringsmekanismer mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor som blant annet faggrupper, nettverk og ledelsessamarbeid for å håndtere dette grensesnittet (Andreassen et al., 2011, s. 8-9). Den vertikale inter-organisatoriske spesialiseringen gjennom arbeidsdelingen mellom NAV-kontor og forvaltningsenhet bidrar også til å løfte den horisontale koordineringen opp på et høyere nivå. Dette ved at samordningen og integreringen av oppgaver i større grad omhandler fylker enn lokale geografiske områder, som en kommune. Denne horisontale koordineringen skal bidra til å oppnå stordriftsfordeler ved at en samler og konsentrerer ressursene for å skape mer målrettet og effektiv drift av forvaltningen.

Det har også vært en helt sentral begrunnelse at gjennom opprettelse av de nye organene skal lokale kontorer bli avlastet slik at de kan konsentrere seg om hovedoppgaven som er oppfølging av brukere (Christensen, 2011, s. 15). Det kan dermed tenkes at spesialiseringen bidrar til at en kan få til en horisontal koordinering på lokalt nivå.

Spesialiseringen kan dermed bidra til at man får til den integreringen og samordningen med tanke på å fremme målet om å gi brukere helhetlig og individuelt tilpassede tjenester og ytelser innenfor de lokale kontorene. Opprettelsen av pensjons- og forvaltningstjenestene ved reorganiseringen i 2008 kan dermed være et bidrag for å fremme noen av de mål som var satt ved NAV-reformen. Dette ved at de nye organene ikke svekker den koordineringen som de lokale kontorene var basert på, men heller er en form for tiltak for å få denne koordineringen til å fungere i praksis.

Det kan videre gjenkjennes elementer av *vertikal koordinering* ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen gjennom blant annet vektleggingen av en samordning og kontakt mellom fylke representert ved fylkesdirektør og overordnet Arbeids – og velferdsdirektorat. Denne kontakten skal bidra til samhandling og kommunikasjon mellom nivåene med tanke på å oppnå resultater på bakgrunn av gitte mål (Andreassen et al., 2011, s. 12). Det kan dermed på tross av at selve reorganiseringen vektlegger en viss grad av spesialisering og oppsplitting av arbeids – og velferdsforvaltningen, også gjenkjennes elementer som bærer preg av både horisontal og vertikal koordinering. Disse koordineringselementene er likevel ikke like fremtredende ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringsprosessen i 2008 som ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen i 2005.

### **5.3.5 Endringer over tid**

Det kan gjenkjennes endringer i organisasjonstenkningen fra selve reformen av 2005 til reorganiseringsprosessen i 2008. Selve organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen er i relativt stor grad preget av en koordineringstankegang, selv om det også kunne gjenkjennes hierarkiske elementer og spesialiseringselementer (Christensen & Lægneid, 2012, s. 591).

Organisasjonstenkningen ved reorganiseringsprosessen i 2008 vektlegger i større grad det sistnevnte prinsippet gjennom opprettelse av de nye pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene. Det legges tydelig vekt på spesialiseringselementer gjennom en tydelig arbeidsdeling på bakgrunn av saksbehandlingsprosessen og gjennom en større grad av rendyrking av oppgaver til ulike forvaltningsenheter innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen (Andreassen et al., 2011, s. 5).

Koordineringselementene er dermed mer tydelige og mer fremtredende ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen, gjennom en tydelig ambisjon omkring det å koordinere ulike aspekter av det organisatoriske arrangementet for å skape integrerte og samordnede velferdstjenester (Andreassen & Fossetøl, 2011, s. 14-15). Det kan likevel gjenkjennes elementer av dette prinsippet også ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen i 2008. Denne koordineringen som kan gjenkjennes er i særlig grad knyttet til baklandet hvor en gjennom den vertikale inter-organisatoriske spesialiseringen løfter koordineringen opp på et høyere nivå. Koordineringen blir dermed mer regionalisert. Denne koordineringen omhandler i større grad det å skape stordriftsfordeler og likebehandling gjennom å integrere ressurser tilknyttet ytelsessaksbehandling og pensjon innenfor ett fylke. Koordineringselementer innenfor reorganiseringen kan også gjenkjennes gjennom tiltak for å få til en samordning mellom de nye forvaltningsenhetene og lokale NAV-kontor, i forhold til koordinering av oppgaveløsning innenfor de spesifikke enhetene og i forhold til det å skape gode styrings og rapporteringslinjer mellom enheter fra ulike hierarkiske nivå. Tabell 4 oppsummerer funn ved reorganiseringen ut i fra de ulike koordineringsdimensjonene:

Tabell 4 Funn ved reorganiseringen ut i fra koordineringsdimensjonene

| <b>Funn ved reorganiseringen ut i fra koordineringsdimensjonene:</b> |   |
|--|---|
| <b>Negativ koordinering</b>  | Tiltak for å skape klare grenser mellom lokale kontorer og nye enheter med tanke på å unngå konflikter.   |
| <b>Positiv koordinering</b>  | Videreføring fra NAV-reformen, men også noe modifisering.   |
| <b>Policy-spesifikk koordinering</b>                                 | Nye enheter som skal avlaste de lokale kontorene, dette for blant annet å lettere kunne konsentrere seg om komplekse problemer.   |
| <b>System-orientert koordinering</b>                                 | Noe modifisering ved et større innslag av spesialisering.   |
| <b>Indre koordinering</b>  | Koordinering innenfor organer, mellom de ulike organene og på tvers av ulike hierarkiske nivå.  |
| <b>Ytre koordinering</b>   | Opprettelse av nye organer som bidrar til å avlaste de lokale kontorene. Dette for å skape kapasitet til ytre koordinering med aktører som det private næringsliv og frivillige organisasjoner.                             |
| <b>Horisontal koordinering</b>                                       | Koordineringsmekanismer mellom forvaltningsenheter og NAV-kontor med tanke på å håndtere grensesnittet. Videre gjennom integrering av oppgaver innenfor fylker samt koordinering på lokalt nivå tilknyttet brukeropfølging. |
| <b>Vertikal koordinering</b>   | Vektleggingen av samordning og kontakt mellom fylke representert ved fylkesdirektøren og overordnet arbeids – og velferdsdirektorat.  |

Vi ser dermed at det gjennom organiseringen av NAV-reformen i 2005 og videre reorganiseringen av denne reformen i 2008 finner sted en *kompleks blanding av ulike organisasjonsprinsipper*. Heller enn en rendyrking av et organisatorisk prinsipp i en stabil organisasjonsmodell, ser vi et organisatorisk system i forandring som blander ulike koordinerings- og spesialiseringsprinsipper over tid. Vi ser at hvis prinsipper om koordinering blir for dominerende som mulig var tilfellet ved NAV-reformen, kan det utløse en motreaksjon gjennom en rebalansering som i større grad bidrar til en komplementær benyttelse av de to prinsippene. En slik rebalansering kan det se ut som en forsøker å få til gjennom reorganiseringen av denne reformen i 2008. Dette ved at en forsøker å kombinere koordinerings - og spesialiseringselementer på en kompleks og sammensatt måte.

Utviklingen innenfor NAV-reformen kan videre ses ut i fra en *to-fase modell*, hvor det er fokus på en sekvensiell utvikling av organisasjonen. Tanken her er at de lokale one-stop-shops eller velferdsbutikkene skulle være ferdige før en tok fatt på å utvikle de regionale enhetene. Den nye arbeids – og velferdsforvaltningen manglet kapasitet til å kunne gjøre alt på samme tid. Det måtte dermed først innføres et partnerskap gjennom etablering av de lokale velferdskontorene for deretter å justere denne ordningen gjennom reorganiseringen (Christensen & Lægneid, 2013, s. 562).

En annen måte å forstå reformens dynamikk på er å se forløpet til reformen gjennom et *stimulus-respons mønster* angående spesialisering og koordinering. Selve NAV-reformen av 2005 hadde en klar helhetlig koordineringsambisjon, gjennom fokus på løsning av samordningsproblemer. Ved reorganiseringen i 2008 ble likevel organisasjonsmodellen noe balansert mot mer re-spesialisering i forhold til tjenesteområder innenfor forvaltningen og i forhold til faser i saksbehandlingsprosessen. Dette til sammen representerte en geografisk integrasjonsprosess for å styrke det regionale nivået, vis a vis det lokale (Christensen & Lægneid, 2012, s. 590).

## **6 Analyse: Forståelse av organisasjonstenkningen i disse reformprosessene**

### **6.1 Innledning**

Ved å ta i bruk organisasjonsteori kan en få en dypere analytisk forståelse for innslaget av koordineringselementer innenfor reformprosessene. Innslaget av koordineringselementer vil her bli analysert ut i fra en transformativ tilnærming. Dette ved å først analysere dette innslaget av koordineringselementer ut i fra henholdsvis et instrumentelt perspektiv, et kulturperspektiv og et myteperspektiv, for deretter å se det komplekse og dynamiske samspillet mellom faktorene.

### **6.2 Innslaget av koordineringselementer ut i fra et instrumentelt perspektiv**

#### **6.2.1 En instrumentell analyse**

I lys av dette perspektivet vil det først bli sett etter hierarkiske aspekter, deretter forhandlingsaspekter og til slutt rasjonelle aspekter i forhold til innslaget av koordineringselementer ved organisasjonstenkningene ved de to reformprosessene. Sammen vil denne tilnærmingen kunne gi en helhetlig forståelse av det strukturelle handlingsrommet som finner sted ved disse to reformprosessene.

#### **6.2.2 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen**

##### *Ut i fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet*

Den *hierarkiske varianten* av det instrumentelle perspektiver er bare delvis beskrivende for den prosessen som ledet frem til disse koordineringstiltakene. Selv om den kan være noe beskrivende for slutfasen av prosessen, var likevel en stor del av prosessen preget av sentrale myndigheters defensive posisjon. Dette kan skyldes at det var Stortinget som tok initiativet til utredningen og var en helt sentral pådriver for prosessen fremover. Gjennom dette initiativet ble Regjeringen bundet av Stortinget, noe som det var vanskelig å komme ut av. I SATS-fasen kom man tilbake med et forslag som var



basert på en lignende struktur som den eksisterende. Stortinget avviste dette forslaget, og dette undergravde Regjeringens hierarkiske kontroll over organisasjonsutforming av arbeids – og velferdsforvaltningen. Etter innstillingen fra Rattsø-utvalget skjedde det likevel en tilpasning gjennom at Regjeringen kom med et forslag om et kompromiss og en mellomløsning. Gjennom dette forslaget fikk regjeringen styrket sin hierarkiske posisjon gjennom å ta tilbake initiativet i saken (Christensen, 2008, s. 59). Den hierarkiske varianten av det instrumentelle perspektivet kan dermed bare til en viss grad brukes til å forstå prosessen som ledet fram til koordineringstiltakene ved NAV-reformen. Med tanke på regjeringens styrkende posisjon i den avgjørende slutfasen av prosessen kan likevel virkemidlene til en viss grad forstås på bakgrunn av sentrale aktørers instrumentelt-rasjonelle analyser av ulike former for virkemidler og deres konsekvenser med tanke på å i størst mulig grad kunne oppnå de mål som var fastsatt for reformen.

### ***Ut i fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet***

I lys av en *forhandlingsvariant* av dette perspektivet fokuserer man i større grad på de ulike aktørenes standpunkter omkring hvordan den nye arbeids – og velferdsforvaltningen burde utformes. Ved at arbeids – og velferdsforvaltningen er preget av en rekke wicked problems, med en kompleksitet som gjør det svært utfordrende å finne tilfredsstillende løsninger, kan det bidra til uenigheter og motsetninger mellom aktører om hvilke mål og midler man skal benytte for å håndtere utfordringer av en slik art (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 18). Aktører fra Aetat, Rikstrygdeverket og KS var viktige i forhandlingsprosessen etter at Dagfinn Høybråten ønsket en kompromissløsning. De ble viktige parter for det å få til denne kompromissløsningen (Christensen, 2008, s. 61). Det å strukturere organisasjonen på bakgrunn av koordineringsprinsipper kan ut i fra en slik tilnærming ses som et resultat av diskusjoner og forhandlinger mellom ulike aktører fra blant annet Aetat, Rikstrygdeverket, KS, arbeidsgiverorganisasjoner, arbeidstakerorganisasjoner og departementer.

Kompleksiteten i prosessen som ledet fram til organisasjonsmodellen basert på koordinering kan være med på å forklare hvorfor det eksisterte en noe tvetydig mål og middel sammenheng i organisasjonstenkningen omkring reformgrepene. Dette kan

blant annet skyldes forhandlinger, tilpasninger og kompromisser i forhold til ulike interesser og ulike grupperinger som var sentrale ved utformingen av denne etaten. Det er dermed en rekke aktører og hensyn som skal tas i betraktning ved utformingen av organisasjonsmodellen, noe som kan gjøre det krevde å få til en helt klar mål og middel sammenheng.

I hvilken grad det vil være mulig å få tilkoblet koordineringselementene i iverksettelsen av reformen, vil ut i fra denne tilnærmingen være avhengig av i hvilken grad sentrale yrkesgrupper har fått muligheten til å utøvd innflytelse i de forutgående forhandlingsprosessene av reformen. På bakgrunn av at en rekke aktører fra de tidligere etatene ble trukket inn i forhandlingsprosessene kan det danne et godt grunnlag for å få tilkoblet koordineringselementene i iverksettelsen av reformen (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 18).

### ***Rasjonell bruk av organisatoriske virkemidler***

I lys av et *instrumentelt perspektiv* kan koordineringselementene som gjenkjennes i organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen forstås som strukturelle virkemidler for å håndtere de utfordringer og problemer arbeids – og velferdsforvaltningen sto overfor. De utfordringer og problemer denne forvaltningen sto overfor var blant annet en fragmentert forvaltning, passive stønadsmottakere på siden av arbeidsmarkedet, demografiske endringer representert ved eldrebølgen og internasjonalisering. Det var dermed utfordringer og problemer tilknyttet den eksisterende organiseringen samt samfunnsmessige endringer (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 28*).

Virkemidlene for å håndtere disse problemene og utfordringene var av en strukturell art ved at det legges vekt på endring av organisasjonsstrukturer gjennom samorganisering og partnerskap (Aunevik-Berntsen, 2015a, s. 10). Den kan likevel også gjenkjennes benyttelse av fysisk lokalisering som et virkemiddel gjennom vektleggingen av samlokalisering av den tidligere tredelte forvaltningen (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 59*). Vi ser dermed at både de strukturelle virkemidlene og virkemidlene tilknyttet fysisk lokalisering er basert på koordinering med tanke på det å skape mer samhandling av oppgaver og arbeid innen-

for arbeids – og velferdsforvaltningen. Begge virkemidlene er dermed basert på koordinering for å kunne løse de problemer og utfordringer arbeids – og velferdsforvaltningen sto overfor.

Gjennom disse virkemidlene basert på koordinering ønsker en ved NAV-reformen å oppnå en rekke fordeler. Disse fordelene som kan gjenkjennes ved NAV-reformen kan sies å trekke på likheter med fordeler som ønskes å oppnås ved reformbølgen Post-NPM. Det kan dermed se ut som en forsøker på en rasjonell måte å adoptere elementer av Post-NPM med tanke på å oppnå de fordeler som denne reformbølgen har til hensikt å oppnå. Tabell 5 viser fordeler som ideelt sett kan oppnås ved bruk av Post-NPM og fordeler som ønskes oppnås ved benyttelse av koordineringselementer tilknyttet NAV-reformen:

Tabell 5 Sammenligning av fordeler tilknyttet Post-NPM og koordineringselementer tilknyttet NAV-reformen

| <b>Fordeler som kan oppnås ved bruk av Post-NPM:</b>                   | <b>Fordeler tilknyttet koordineringselementer ved NAV-reformen:</b>   |
|--|---|
| Eliminere situasjoner hvor ulike politikkområder undergraver hverandre | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Unngå overlapp av oppgaver på overordnet nivå gjennom et samlet og integrert direktorat</li> <li>-Unngå overlapp når det gjelder styring og planlegging av partnerskapet</li> <li>-Redusere overlapp gjennom å skape et kontaktsenter og en inngangsdør til etaten</li> </ul>   |
| Bedre utnyttelse av knappe ressurser                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Styring, planlegging og ledelse på bakgrunn av et mer helhetlig bilde av ressursbenyttelsen og ressursbehovet.</li> <li>-Effektivitet gjennom å unngå overlapp og gjennom å redusere antallet som er kasteballer mellom ulike etater</li> </ul>   |
| Oppnå synergier gjennom å bringe sammen ulike interessenter            | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Kompetanseutveksling på trygdefeltet og arbeidsmarkedsfeltet, som er to delvis overlappende politiske felt.</li> <li>-Kompetanseutvikling ved å bringe sammen ulike perspektiver og forståelsesrammer</li> <li>-Gjensidig kunnskapsutvikling mellom statlige og kommunale parter.</li> </ul>  |
| Tilby innbyggerne sømløs levering av relaterte tjenester               | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Overordnet utvikling, planlegging og styring av etaten med tanke på sømløs levering av relaterte tjenester.</li> <li>-Sømløs levering av tjenester gjennom koordinering av tjenester, bistand og informasjon.</li> <li>-Redusere fragmenteringen og fremme en større grad av brukervennlighet ved at tjenester er tilgjengelige på ett sted.</li> </ul> |

Vi ser dermed at det eksisterer en rekke likheter mellom de fordeler som kan oppnås ved bruk av Post-NPM og de fordeler som man ønsker å oppnå ved koordineringselementene tilknyttet organiseringen av NAV-reformen. Fordelene tilknyttet koordineringselementene i forhold til den nye arbeids – og velferdsforvaltningen kan dermed trekke på likheter med Post-NPM. Det kan dermed se ut som om sentrale aktører tilknyttet organiseringen av den nye arbeids – og velferdsforvaltningen tar tak i konsepter og byggesteiner hentet fra andre land på en rasjonell og systematisk måte som inspirasjon for å designe den nye etaten. Dette viser også grunnleggende dokumenter tilknyttet organiseringen av etaten (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 39*).

Ut i fra dokumentene kan det se ut som det nødvendigvis ikke er slik at aktørene vektlegger elementer av Post-NPM på en eksplisitt måte, gjennom å fremheve dem på en presis måte som en oppskrift for å strukturere det organisatoriske arrangementet. På bakgrunn av likhetstrekkene er det heller indikasjoner på at denne organisasjonsoppskriften kommer implisitt til uttrykk i koordineringselementene tilknyttet organisasjonstenkningen. Dette ved at elementer av denne oppskriften kommer indirekte til uttrykk gjennom den argumentasjon og ordlegging som benyttes, samt gjennom de reformgrep som vektlegges.

### **6.2.3 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen**

#### ***Ut i fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet***

Ut i fra en *hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet* var det ledelsen i NAV som var sentrale for opprettelsen av de nye enhetene gjennom å ta initiativet til dette. Det var videre en stor grad av konsensus mellom topplederne innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen og mellom politisk ledelse om at dette var et riktig grep å ta (Andreassen et al., 2011, s. 3). Det var videre NAVs ledelse som organiserte prosessen vedrørende reorganiseringen, dette med basis i en definisjon i at muligheten for endringen lå i sentrale dokumenter tilknyttet NAV-reformen og NAV Interim. Dette kan dermed forstås ut i fra en hierarkisk variant ved at det er overordnet ledelse innenfor

arbeids – og velferdsforvaltningen som legger føringer og som har avgjørende betydning innenfor prosessen. Det er likevel innslag av kulturell sti-avhengighet ved at prosessen tar utgangspunkt i den forløpende stien eller utviklingsforløpet som er blitt lagt for arbeids – og velferdsforvaltning. Ved å ikke gripe inn overfor prosessen og innholdet i den legitimerer politisk ledelse dermed denne (Christensen, 2011, s. 20-21).

En forståelse av den nye strukturelle utformingen ut i fra en hierarkisk variant av det instrumentelle perspektivet var at lederne av arbeids – og velferdsforvaltningen mente at den nye integrerte arbeids – og velferdsforvaltningen ikke fungerte på en tilfredsstillende måte. Dette ved at reformen var for bred og innslaget av Post-NPM prinsipper tilknyttet koordinering og samordning var for stort. Det var en økende erkjennelse at spesialisering på bakgrunn av prosess hadde mange fordeler, og at siloer eksisterte for gode grunner. Opprettelsen av pensjonsenhetene og forvaltningsenhetene skulle dermed bidra til et større innslag av spesialisering og rendyrking av oppgaver. Samtidig skulle de større enhetene på et regionalt nivå bidra til en horisontal koordinering innenfor fylker. Denne koordineringen skulle fremme effektivitet, kompetanseutvikling og likebehandling av saker. Organisasjonstenkningen bar dermed preg av en kompleks kombinasjon av spesialisering og koordinering med tanke på å få den nye arbeids – og velferdsforvaltningen til å fungere på en hensiktsmessig måte (Christensen & Lægreid, 2013, s. 563).

Ut i fra den hierarkisk varianten av det instrumentelle perspektivet var dermed sentrale ledere innenfor det administrative apparatet sentrale ved utformingen av reorganiseringstiltakene. Dette gjennom å legger føringer for definering og løsningsforslag.

### ***Ut i fra en forhandlingsvariant av det instrumentelle perspektivet***

Det kan virke som om *forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet* er noe mindre relevant her, da det i liten grad var knyttet kritikk til beslutningen om å opprette pensjons – og forvaltningsenhetene. Det var i stor grad konsensus innad i forvaltningen omkring dette. Det var også i hovedsakelig lite tautrekking og forhandlinger i prosessen.

Det kan likevel gjenkjennes en viss grad av tautrekking. Denne tautrekkingen finner man innenfor NAVs ledelse og organisasjon og omhandler hvor forvaltningsen-

hetene organisatorisk skulle ligge. Pensjonsenhetenes plassering i spesialenhetenslinjen var lite omstridt. Tautrekkingen handlet heller om hvor en skulle plassere forvaltningsenhetene organisatorisk, og da med tanke på relasjonen mellom lokale NAV-kontor og forvaltningsenhet. På bakgrunn av det å skape en mest mulig enkel organisasjon falt en ned på fylkeslinjen, noe også fylkesdirektøren og det lokale nivået hovedsakelig var enige i. Det kan videre tenkes at ansatte fra den tidligere Aetat var sentrale med tanke på de å fremme forvaltningsenheter som en løsning. Mye tyder på at dette var tilfellet ved at aktører fra den tidligere arbeidsmarkedsetaten var sterke i denne prosessen. Ansatte fra den gamle trygdeetaten motsatte seg ikke dette så lenge de fikk sin pensjonsenhet (Christensen, 2011, s. 21). Selv om dermed mye av prosessen kan forstås ut i fra en hierarkisk variant, behøves det også en forhandlingsvariant for å få en fullverdig forståelse av denne reorganiseringen.

### ***Rasjonell bruk av organisatoriske virkemidler***

Ut i fra et instrumentelt perspektiv kan vi forstå endringsgrepene gjennom en benyttelse av struktur som et organisatorisk virkemiddel. De strukturelle virkemidlene omhandler en viss grad av oppsplitting og spesialisering til pensjonsenheter, forvaltningsenheter og informasjonssentre. Videre omhandler virkemidlene tiltak for å sikre en koordinering mellom de ulike enhetene og tiltak tilknyttet det å sikre større enheter på regionalt nivå med den hensikt å sikre koordinering innenfor en region. Denne regionale koordinering skulle representere en kompetanseforbedring og effektivisering men den hensikt i å skape mer likebehandling av saker. En slik argumentasjon kan knyttes til rasjonelle-instrumentelle betraktninger som forsvarer opprettelsen basert på de forventede effektene av de nye regionale enhetene (Christensen & Læg Reid, 2012, s. 563). Det kan også gjenkjennes en bruk av fysisk lokalisering som virkemiddel. Dette ved at de strukturelle endringene også har til hensikt i å bidra til en endring i fysisk lokalisering, gjennom å flytte ansatte fra lokale kontorer til nye kontorer med en annen fysisk plassering. Både de strukturelle virkemidlene og virkemidlene tilknyttet fysisk lokalisering er benyttet for å støtte opp om de reorganiseringsnære målene tilknyttet bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting, en større grad av likebehandling og en bedre veilednings – og oppfølgingstjeneste (Andreassen et al., 2011, s. 101).

Virkemidlene struktur og fysisk lokalisering som preger organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen består av et komplekst samspill av ulike organisasjonsprinsipper som både har elementer av koordinering og spesialisering. Det kan se ut som organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 er preget av et forsøk på å finne en balanse mellom koordinering og spesialisering. Dette ved at organisasjonstenkningen er preget av begge deler. Selv om organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen er preget av fokuset fra selve NAV-reformen omkring det å skape en større grad av koordinering, legger den også vekt på at det er nødvendig med en viss grad av spesialisering for å få koordineringen til å fungere i praksis. Spesialiseringen skal dermed være med på å bidra til en koordinering både på sentralt nivå tilknyttet koordinering av saksbehandleroppgaver og lokalt nivå tilknyttet brukeroppfølgning.

## **6.3 Innslaget av koordineringselementer ut i fra et kulturperspektiv**

### **6.3.1 En kulturell analyse**

I lys av et kulturperspektiv kan de eksisterende kulturelle elementene av organisasjonen skape et handlingsrom for innslaget av og benyttelsen av koordineringselementene. Eksisterende normer, verdier og innarbeidede handlingslogikker kan dermed være kulturelle elementer av organisasjonen som kan skape muligheter og begrensninger tilknyttet det å innføre og ta i bruk koordineringselementer (Christensen & Røvik, 1999, s. 159).

For å belyse innslaget av koordineringselementer ved de to reformprosessene ut i fra et kulturperspektiv, vil jeg nedenfor diskutere dette innslaget ut i fra to varianter av det kulturelle perspektivet, nemlig en historisk variant og en normativ variant. Den historiske varianten vil ta utgangspunkt i den historiske arvens betydning for det organisatoriske designet ved disse to reformprosessene, mens den normative varianten vil ta utgangspunkt i handlingsnormers betydning for hva som anses som passende og akseptable endringer av denne arbeids – og velferdsforvaltningen. Sammen vil de to



variantene kunne gi en helhetlig forståelse av det kulturelle handlingsrommet som finner sted ved disse to reformprosessene.

### **6.3.2 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen NAV-reformen**

#### *Ut i fra en historisk variant av det kulturelle perspektivet*

En historisk variant av det kulturelle perspektivet kan bidra til innsikt og forståelse for måten koordineringselementene kommer til uttrykk i organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen. Selv om organisasjonstenkningen foreskriver omfattende endringer gjennom å skape en integrert, samordnet og helhetlig arbeids – og velferdsforvaltning, baseres likevel den nye forvaltningen på noen grunnleggende aspekter av den tidligere organiseringen. Den baseres på aspekter av den kommunale sosialfaglige delen, gjennom et partnerskap med de statlige organene (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 59*). Videreføringen og den sentrale plassen den sosialfaglige delen av etaten får i de nye kontorene kan forstås ut i fra en slik historisk variant av det kulturelle perspektivet, gjennom en stiavhengighet. Denne stiavhengigheten kommer til uttrykk ved at tradisjonelle arbeidsformer, arbeidsdelinger og handlingslogikker er blitt formende for den utviklingsveien organisasjonen følger. I møte med omfattende endringsforsøk av organisasjonen blir aktører dermed begrenset av et kulturelt rammeverk som allerede består (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 17). Dette kulturelle rammeverket består av uformelle elementer av den sosialfaglige delen av etaten som har eksistert i organisasjonen siden dens begynnende år. Den sosialfaglig etaten er svært gammel og preget av yrkesgrupper med en sterk faglig tilknytning, nærhet til brukergruppene og skjønnsmessig handlingslogikk (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 23-25*). Dette er faktorer som kan være med på å snevre inn hva som anses som akseptable, mulige og ønskelige endringer, noe som kommer til uttrykk i de faktiske forsøkene på endring av denne delen av etaten. Ved forsøk på en strukturell redesign gjennom omfattende strukturelle endringer tilknyttet samorganisering og samlokalisering, vil sentrale aktører innenfor reformprosessen bli begrenset av dette kulturelle rammeverket som allerede består. Det kulturelle rammeverket viser dermed hva som er aksep-

table og ikke akseptable reformendringer, og kan være med å forklare hvorfor det også ved reformen var en hensikt i å fortsatt opprettholde visse skiller mellom den kommunale sosialfaglige delen og de statlige delene av forvaltningen (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 17). Koordineringen mellom de ulike enhetene blir dermed ikke basert på en fullstendig integrering, men også en fortsatt opprettholdelse av visse skillelinjer.

Ut i fra en historisk variant av det kulturelle perspektivet kan koordineringselementene tilknyttet samorganisering og samlokalisering til en viss grad forstås som et brudd på en sti (Askim et al., 2009, s. 1021). Dette ved at Stortinget ville gjennom sitt initiativ gå inn i en ny kulturell sti gjennom å endre på grunnleggende tradisjoner ved den tradisjonelle tredelingen av arbeids – og velferdsfeltet. Også de løsningsforslag som ble vedtatt var basert på en helt annen utforming enn den tradisjonelle tredelingen (Christensen & Lægred, 2008, s. 62). Det kan dermed ses som et brudd på en sti som omhandlet den tradisjonelle arbeidsdelingen slik den har vært siden de spesifikke etatene ble opprettet. Grunnen til dette er at organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen med vekt på ulike former for koordineringselementer skaper en helt ny organisering, lokalisering og samarbeidsløsning enn det den tradisjonelle spesialiserte etaten var bygget på (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 59*).

Selv om det dermed fortsatt opprettholdes visse skillelinjer mellom de statlige organene og den kommunale sosialtjenesten finner det likevel sted et brudd for alle de tre tidligere etatene, om enn i noe ulike grad. Det finner dermed sted et brudd på en sti i forhold til hvilken tankegang som skal være rådende, hvilke oppgaver som skal utføres og hvordan disse oppgavene skal utføres. I forhold til de tre tradisjonelle etatene var det ulik arbeidsmetodikk og handlingslogikk som lå til grunn for utføringen av det praktiske arbeidet. Dette ved at den sosialfaglige delen var basert på en sterk grad av skjønnsmessig utforming, arbeidsmarkedsetaten en sterk grad av konsekvensorientering og trygdeetaten en sterk grad av regelorientering. Denne eksisterende kulturelle basisen kan skape en stivhengighet som kan bidra til en manglende kulturell samstemmighet i forhold til den nye organisatoriske utformingen. Denne manglende kulturelle samstemmigheten kan forsterkes av en manglende felles utdanning i forhold til arbeid innenfor etaten. Dette ved at utdanningsbakgrunn er en viktig faktor for sosiali-

sering, gjennom å forme individers verdier, normer og virkelighetsoppfatninger (Schiefløe, 2011, s. 297) . Ulike organisasjonsmedlemmer vil dermed ha blitt sosialisert til ulike normer, verdier og tankesett, noe som kan gjøre det krevende å bli resosialisert til en felles integrert kultur innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Denne manglende kulturelle samstemmigheten profesjonelt kan dermed være med på å undergrave virkningene av de strukturelle endringene tilknyttet samlokalisering og samorganisering.

Det kan dermed til en viss grad gjenkjennes et brudd på en sti i forhold til den tradisjonelle utformingen av arbeids – og velferdsforvaltningen. Reformgrepene tar likevel utgangspunkt i arbeids – og velferdsforvaltningens grunnleggende arbeidsoppgaver, brukergrupper og tradisjonelle mål som er hentet fra de tre ulike etatene, kombinert med nye elementer. De tradisjonelle elementene som omhandler tre ulike kulturer nemlig en regelorientert trygdeetat, en konsekvensorientert arbeidsmarkedsetat og en skjønnsbasert sosialetaten, kan være utfordrende å kombinere med nye elementer omkring det å skape en helhetlig og integrert etat innenfor den nye arbeids – og velferdsforvaltningen (Christensen et al., 2009, s. 61). Grunnen til dette er at stivhengigheten fra de tre etatene vil kunne skape problemer med tanke på økt samordning. Dette ved at den manglende kulturelle samstemmigheten kan undergrave virkningene av de strukturelle endringene. Samordningen kan dermed blir krevende på bakgrunn av dette bruddet med en kulturell sti som har vært siden de ulike etatene ble opprettet. Det kan dermed være krevende å smelte sammen de tre ulike kulturene. Dette ved at stivhengigheten vil kunne komme til uttrykk ved det praktiske arbeidet tilknyttet gjennomføringen av den nye etaten, gjennom en fraværende integrert arbeidspraksis. Dette vil kunne skape utfordringer tilknyttet det å få koordineringen gjennom samlokalisering og samorganisering til å fungere på en hensiktsmessig måte.

### ***Ut i fra en normativ variant av det kulturelle perspektivet***

Ut i fra en normativ variant av det kulturelle perspektivet kan man forstå at det opprettholdes visse skiller mellom den sosialfaglige delen av forvaltningen og de andre delene av forvaltningen ved at det anses som passende ut i fra de kulturelle normene og standardene som eksisterer (March & Olsen, 1989, s. 23-24). De kulturelle standar-

dene som eksisterer er basert på lange tradisjoner som har utviklet seg over tid innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen og har skapt et kulturelt handlingsrom aktører må forholde seg til ved organisatorisk redesign. Kobling av situasjon og identitet har her skjedd på grunnlag av erfaringsmessig læring. Dette på bakgrunn at aktører innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen over lang tid har opparbeidet seg komplekse meningsbærende kategorier om den skjønnsmessige utformingen, lokale nærheten og tette brukeroppfølgingen som noe hensiktsmessig, og på bakgrunn av dette forsøker å videreføre disse elementene i reformprosessen (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 17).

Videre kan en ut i fra en slik normativ variant av det kulturelle perspektivet forstå hvorfor det brukes lignende tiltak tilknyttet koordinering som er brukt i andre vestlige land. Dette ved at en benytter andre offentlige organisasjoners erfaringer som en form for handlingsregel som forbinder situasjon og identitet. Situasjonen arbeids – og velferdsforvaltningen står overfor er ulike former for utfordringer tilknyttet blant annet langtidsmottakere, fleretatsbrukere og en fragmentert forvaltning (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 28*). Identiteten til den norske arbeids – og velferdsforvaltningen er basert på det å være en vestlig organisasjon innenfor arbeids – og velferdsfeltet, gjennom å utforme sin virksomhet på bakgrunn av prinsipper tilknyttet rasjonalitet, effektivitet og faglighet. Handlingsregelen som forbinder situasjonen og identiteten kan forstås som en kulturell norm, en forventning om hvordan en bør handle i den gitte situasjonen. Den er basert på en kulturell norm som sier hva som er legitime og riktige endringsgrep innenfor den norske arbeids – og velferdsforvaltningen. Det som ses på som legitime og riktige endringsgrep tar her blant annet utgangspunkt i andre vestlige lands erfaringer med reformprosesser innenfor arbeids – og velferdsfeltet. Det ses dermed som legitimt og riktig å bruke lignende koordineringstiltak som er brukt innenfor samme organisasjonsfelt innenfor vestlige land man liker å sammenligne seg med (Christensen et al., 2009, s. 55). Arbeids- og velferdsforvaltningen tar blant annet utgangspunkt i erfaringer fra Danmark, Tyskland, Storbritannia, Nederland og Finland når de skal omorganisere den tredelte forvaltningen (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 39*). De gjør en utredning for å finne ut om disse landenes erfaringer innenfor arbeids – og velferdsfeltet er relevante for en norsk kon-

tekst. På bakgrunn av dette bruker de lignende virkemidler og tiltak tilknyttet integrering og samordning av arbeids – og velferdsfeltet. Ved en slik kobling av situasjon og identitet gjennom å bruke erfaringer fra andre land som står en nærme kulturelt kontekstualiserer man (Christensen et al., 2010, s. 50). Ved reformprosessen tilknyttet NAV-reformen kontekstualiserer man dermed vet å ta utgangspunkt i kulturell kontekst gjennom å bruke erfaringer fra land som har en relativt lik kultur. De spesifikke landenes erfaringer ses dermed som særlig relevante.

Selv om organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen vektlegger visse elementer tilknyttet koordinering, vil det som anses som kulturelt passende kunne variere fra et kontor til et annet. Innenfor den nye arbeids – og velferdsforvaltningen vil det dermed kunne finnes interne forskjeller omkring hva som anses som akseptable og legitime handlingslogikker. Disse ulike handlingslogikkene vil kunne påvirke hvordan partnerskapet som i utgangspunktet skal være likeverdig forhold mellom stat og kommune kommer til uttrykk i det praktiske arbeidet innenfor de lokale kontorene (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 17). Lokale tradisjoner, forståelsesrammer og arbeidsformer vil her være av betydning for hvordan de ansatte innenfor de spesifikke kontorene forholder seg til denne koordineringen i det daglige arbeidet (Jacobsen, 2009, s. 122-123). Hvordan en forstår det likeverdige partnerskapet, hvordan en ser på ansatte med ulik bakgrunn og i hvilken grad en respekterer de ulike rollene en skal ha i samarbeidet vil dermed ha betydning for i hvilken grad en får denne koordineringen til å fungere i praksis. Dette ved at de uformelle kulturelle elementene av kontorene vil kunne utøve en innflytelse på i hvilken grad en får de strukturelle koordineringselementene til å fungere i praksis.

### **6.3.3 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen**

#### *Ut i fra en historisk variant av det kulturelle perspektivet*

Ut i fra en historisk variant av det kulturelle perspektivet kan vi forstå de strukturelle reorganiseringsegrepene som på den ene siden bidrar til en spesialisering og på den andre siden bidrar til en overordnet koordinering, ved at det er en utforming som ligner mer på den tradisjonelle organiseringen slik den var før NAV-reformen. Pensjonsenhe-

tene ligner mer på de tradisjonelle trygdekontorene, og de regionale forvaltningsenhetene ligner mer på den tradisjonelle Aetat (Christensen, 2011, s. 21). Dette i forhold til oppgaveaspekt og organisatorisk utforming. Det kan dermed gjenkjennes en delvis tilbakevending til en kulturell sti. Dette ved at tidligere institusjonelle beslutninger som er blitt tatt i de formende årene til de ulike etatene spiller inn på veien den nye arbeids – og velferdsforvaltningen tar. Institusjonelle beslutninger omkring adskillelse mellom ulike oppgaver og tjenester virker inn på de senere beslutninger. Ved reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 går en tilbake til en noe mer tradisjonell organisering og strukturering av oppgaver og tjenester. Omstillingene er dermed til en viss grad basert på grunnleggende normer og verdier, mål og målgrupper som var sentrale ved den formende fasen av de ulike delene av arbeids – og velferdsforvaltningen. Dette viser at forvaltningens historiske røtter er med på å bidra til stabilitet over tid. Dette ved at de dype og grunnleggende elementene innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen er krevende å endre (Krasner, 1988, s. 67).

Det var dermed en viss grad av stivhengighet ute og gikk ved reorganiseringsprosessen av NAV-reformen i 2008, ved at grupper fra henholdsvis den tidligere trygdeetaten og den tidligere arbeidsmarkedsetaten fikk enheter som de var kjent med fra sine tidligere enheter. Dette ved at en gjennom reorganiseringen griper tilbake til elementer av organisasjonsløsninger man kjenner fra før (Christensen, 2011, s. 21). Reorganiseringen er dermed preget av en form for stivhengighet ut i fra en historisk kulturell forklaring, ved at arbeids – og velferdsforvaltningen blir preget av de grunnleggende normene og verdiene de ulike etatene ble basert på ved etableringen.

Et slikt stivhengighetstrekk kan likevel til en viss grad være problematisk med tanke på integrasjon og koordinering i den nye organisasjonen. Grunnen til det er at den nye organiseringen vil være basert på en viss grad av tradisjonelle røtter som kan være internalisert i organisasjonsmedlemmene og kan fremme avstand og klare grenser mellom ulike enheter. Dette kan blant annet gjøre det krevende å få til en indre koordinering på tvers av enheter. Det kan likevel gjøre det enklere å få til en indre koordinering innenfor enheter. Grunnen til det er at enhetene vil være basert på ansatte med noe likere bakgrunn og utdanning enn tidligere, noe som lettere kan bidra til felles forstå-

elsesramme hos de ansatte. Dette kan gjøre det enklere å koordinere innenfor enhetene, ved at de ansatte har en større grad av felles forståelse av saker, prosesser og tiltak.

Den historiske varianten av det kulturelle perspektivet vektlegger dermed stiavhengighet gjennom de grunnleggende normene, verdiene og handlingslogikkene fra de historiske opprettelsene av de ulike etatene innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen kan nok sies å være et noe mindre brudd på denne stiavhengigheten enn organisasjonstenkningen omkring selve NAV-reformen. Dette ved at reorganiseringsgrepene bidrar til endringer som er noe mer lik den tradisjonelle arbeids – og velferdsforvaltningen. Det kan dermed ses som et noe mindre brudd enn ved NAV-reformen, som i stor grad var basert på en svært annen form for utforming enn den tradisjonelle tredelingen. I forhold til denne reorganiseringen kan det nok sies å finne sted et størst brudd i forhold til kommunene og sosialetaten. Dette ved at disse blir svekket gjennom regionaliseringen og delvis funksjonstømt gjennom en flytting av oppgaver og ressurser. Det er dermed en endring fra selve NAV-reformen, hvor tilpasningen i forhold til den sosialfaglige delen nok var størst. Ved reorganiseringen var det dermed en noe større grad av tilpasning i forhold til de tradisjonelle statlige etatene, ved at det ble opprettet organer som lignet mer på utformingen av disse tidligere etatene.

Vi kan dermed forstå reorganiseringen som et uttrykk for en stiavhengighet fra de historiske opprettelsene av de ulike etatene innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Vi kan videre forstå denne reorganiseringen gjennom en gjenkjennelse av en bredere form for stiavhengighet. Føringene for denne reorganiseringen var dermed ikke bare tilknyttet den tidlige organiseringen av Rikstrygdeverket og Aetat, men også i forhold til St.prop.46 (2004– 2005), NAV Interim og gjennom vedtakelsen om en pensjonsreform. Det kan dermed også gjenkjennes en stiavhengighet fra dokumenter og forberedelser tilknyttet den nye arbeids – og velferdsforvaltningen, samt i forhold til innholdsreformer i kjølevannet av denne. Dette ved at disse pekte i retning av videreutvikling av arbeids – og velferdsforvaltningens organer gjennom opprettelse av ulike former for forvaltningsenheter. Denne bredere formen for stiavhengighet kan dermed også ha vært med på å presse fram en reorganisering. Dette gjennom historiske drivkrefter som er med på å drive fram en slik reorganisering. Det finnes likevel aktø-

rer som betviler denne stivhengigheten ved reorganiseringen, og heller ser på disse endringsgrepene som et form for brudd på de mål og den organisering vedtakene fra NAV-reformen forespeilet (Christensen, 2011, s. 14-15).

Det er også mulig å forstå organisasjonstenkningen på en annen måte enn denne stivhengigheten. En kan også forstå denne ut i fra en form for syklisk utvikling, hvor det etter en periode med bestemte reformtrekk, kommer trekk fra den første perioden. En slik syklisk utvikling kan tenkes å finne sted innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Grunnen til dette er at det ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen ble tydelig vektlagt elementer tilknyttet koordinering, samordning og integrering, mens det ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av denne reformen i større grad kom trekk fra perioden før opprettelsen av NAV-reformen. Selv om organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen dermed baserer seg på en del koordineringselementer hentet fra NAV-reformen, kommer det også innslag av blant annet spesialiseringselementer som bærer preg av likheter fra den tradisjonelle tredelingen (Christensen, 2011, s. 21). En går dermed fra en sterk grad av samordning og koordinering ved NAV-reformen, til et noe større innslag av spesialisering ved reorganiseringen. Det er likevel noe usikkert om dette kan forstås som en syklisk utvikling eller om det heller kan forstås ut i fra elementer som supplerer hverandre og smelter sammen på en slik måte at arbeids – og velferdsforvaltning etter hvert fremstår som svært kompleks og hybrid. Dette ved at ulike kulturelle elementer fra ulike perioder legger seg oppå hverandre og kombineres på komplekse måter (Christensen et al., 2009, s. 63-64).

### *Ut i fra en normativ variant av det kulturelle perspektivet*

Reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 er med på å skape en større grad av spesialisering på regionalt nivå mellom administrasjonssenheter i fylkene og pensjonssenheter, og en større grad av spesialisering mellom regionalt nivå og lokalt nivå. Reorganiseringen bidrar likevel på bakgrunn av disse endringene til en koordinering på sentralt og lokalt plan tilknyttet de spesifikke enhetene og deres oppgaver. Dette innslaget av organisasjonsprinsipper kan forstås ut i fra logikken om det kulturelt passende, hvor



kobling av situasjon og identitet har skjedd på bakgrunn av kategorisering og på bakgrunn av tidsmessig nærhet.

Koblingen har *for det første skjedd på bakgrunn av kategorisering* hvor man har visse kulturelle verdier som man verdsetter høyt og ser på som ønskelige. Når slike verdier dukker opp forsøker aktører innenfor institusjoner å fremme dem. I forhold til reorganiseringen kom verdier som likebehandling, effektivitet og rettsikkerhet opp. Gjennom opprettelsen av de nye enhetene forsøkte man å skape en større grad av kapasitet og kompetanse i forhold til det å fremme disse verdiene.

Koblingen har *for det andre skjedd på bakgrunn av tidsmessig nærhet*. Hvor regler og identitet som nettopp er benyttet, benyttes igjen. Ofte vil en søke tilbake i en egen organisasjons praksis når nye spørsmål skal tas opp. I forhold til reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 søker en tilbake til praksis fra den opprinnelige organiseringen. Regler og identiteter derifra brukes igjen. Regler blant annet i forhold til spesialisering og i forhold til identiteter tilknyttet den tradisjonelle spesialiseringen brukes igjen. Det kan dermed gjenkjennes en noe skjev søkeprosess ved denne reorganiseringsprosessen, dette ved at en henter elementer fra slik organiseringen var før NAV-reformen (Christensen et al., 2009, s. 50). Dermed kan det gjenkjennes to ulike koblinger, nemlig kategorisering og tidsmessig nærhet. Disse koblingene er basert på det kulturelle og normativt institusjonelle grunnlaget som eksisterer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen.

Ut i fra en slik normativ variant av det kulturelle perspektivet kan en se endringer som evolusjonære naturlige utviklingsprosesser, hvor en tilpasser seg press fra organisasjonens indre og ytre omgivelser (Christensen et al., 2009, s. 59). Vi kan ut i fra en slik normativ variant forstå reorganiseringen av NAV-reformen som en gradvis utvikling videre etter reformen i 2005. Dokumenter som dannet grunnlaget for NAV-reformen nevner at de ulike tjenestene behøver å videreutvikles samt at det i tillegg bør etableres større enheter for å håndtere visse typer av saker. Dette for å skape mer spesialiserte organer, men også for å skape en regional koordinering gjennom en koordinering av oppgaver innenfor et større geografisk område. Dokumentene legger dermed vekt på at en gradvis utvikling av den nye arbeids – og velferdsforvaltning er mer hensiktsmessig enn å gjøre alle endringsgrep på en gang. Denne gradvise utviklingen bæ-

rer preg av å balansere en rekke elementer som både har innslaget av tradisjonelle forvaltningsprinsipper men også nye elementer tilknyttet ulike former for forvaltningsreformer (Christensen & Læg Reid, 2012, s. 563). Denne gradvise utviklingen bærer også preg av det å forsøke å finne en balanse mellom prinsippene koordinering og spesialisering, med den hensikt i å få den nye arbeids – og velferdsforvaltningen til å fungere på en hensiktsmessig måte.

## **6.4 Innslaget av koordineringselementer ut i fra et myteperspektiv**

### **6.4.1 En mytepreget analyse**

For å belyse innslaget av koordineringselementer ved organisasjonstenkningen omkring de to reformprosessene ut i fra et myteperspektiv vil jeg undersøke om det kan gjenkjennes reformelementer tilknyttet reformbølgen Post-NPM. Den første delen vil undersøke om det kan gjenkjennes henholdsvis en tvangsmessig, normativt eller mimetisk adoptering av Post-NPM elementer, og videre om dette kommer til uttrykk i de spesifikke reformgrepene tilknyttet NAV-reformen. Den andre delen vil undersøke om det kan gjenkjennes visse elementer av denne reformbølgen ved reorganiseringen av denne reformen i 2008. Denne analytiske tilnærmingen vil kunne gi en forståelse for det internasjonale handlingsrommet som finner sted ved disse to reformprosessene.

### **6.4.2 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen av NAV-reformen**

#### ***Adoptering av Post-NPM elementer?***

Ut i fra et myteperspektiv forsøker aktører innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen å ta tak i og adoptere internasjonale konsepter eller oppskrifter. Tilknyttet innslaget av koordineringselementer innenfor organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen i 2005 kan sentrale aktører ha hentet inspirasjon reformbølgen Post-NPM. Dette for å fremstå som moderne, effektive og fremtidsrettede (Meyer & Rowan, 1991, s. 41). Det kan være ulike begrunnelser for at aktører innenfor arbeids- og velferdsforvaltningen forsøker å adoptere aspekter av en slik reformbølge. Som det i den teoretiske gjennomgangen er redegjort for skiller DiMaggio og Powell mellom tre ulike grunner for

en slik adoptering av tidsmessige konsepter; tvangsmessig adoptering, normativt basert adoptering og mimetisk adoptering (DiMaggio & Powell, 1983).

Den første grunnen DiMaggio og Powell nevner nemlig *tvangsmessig adoptering* kan gjenkjennes ved at innføringen av koordineringselementene med inspirasjon fra Post-NPM er pålagt på bakgrunn av juridiske lover og forskrifter. Koordineringselementene er dermed pålagt på bakgrunn av Stortingsmeldinger som i seg selv kan forstås som noe tvangsmessig ved at Stortinget og Regjeringen vedtar dem.

Den andre grunnen *normativt eller profesjonelt basert adoptering* kan tenkes å gjenkjennes ved at koordineringselementene hentet fra Post-NPM til en viss grad kan ha kommet på bakgrunn av Stortingets samlede oppslutning omkring ideene om integrering og samordning. Det er likevel noe usikkert om initiativet fra Stortinget er preget av forbildehenting fra andre land eller om det i større grad omhandlet en forvaltningstradisjon med fragmentering og utfordringer tilknyttet dette. Imitasjonen i forhold til Post-NPM elementene virker heller i større grad å finne sted innenfor det administrative enn det politiske systemet (Christensen, 2008, s. 27), gjennom en sterk vektlegging av andre lands erfaringer innenfor det administrative systemet. En slik vektlegging innenfor det administrative systemet kan skyldes de sterke drivkreftene i forhold til en slik integrering og samordning innenfor arbeids – og velferdsforvaltningens institusjonelle omgivelser.

Den tredje grunnen *mimetisk adoptering* kan gjenkjennes ved at adopteringen av koordineringselementer hentet fra Post-NPM til en viss grad er basert på usikkerhetssituasjoner arbeids – og velferdsforvaltningen har stått overfor. På bakgrunn av denne usikkerhetssituasjonen har de forsøkt å etterligne og ta tak i konsepter som er benyttet i andre land (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 14-15). Denne usikkerhetssituasjonen kan knyttes til en rekke av de utfordringene arbeids- og velferdsforvaltningen sto overfor, som blant annet fleretatsbrukernes møte med en fragmentert forvaltning, passive stønadsmottakere på siden av arbeidsmarkedet og demografiske endringer representert ved innvandring og eldrebølgen (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 28). For å kunne håndtere disse utfordringene har sentrale aktører innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen etterlignet lignende endringsforsøk som har hatt positiv effekt i andre land. Aktører innenfor den norske ar-

beids – og velferdsforvaltningen har blant annet funnet inspirasjon til den nye forvaltningen fra fem europeiske land, nemlig Danmark, Tyskland, Storbritannia, Nederland og Finland. Dette gjennom etableringen av lokale jobbsentre i Danmark og Tyskland, Jobcentre Plus i Storbritannia, sentre for arbeid og inntekt i Nederland og gjennom tverretatlige servicesentre i Finland (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 39*). Den spesifikke strukturelle utformingen samt hvor langt man er kommet i arbeidet med samordning og helhetlig organisering varierer fra land til land. Denne variasjonen må ses på bakgrunn av ulike tradisjoner, kulturer, forvaltningssystemer og politisk vilje. Selv om reformgrepene varierer når det gjelder fysiske og strukturelle endringer, tar de likevel alle utgangspunkt i Post-NPM elementer tilknyttet felles inngangsdør, samorganisering og forsøk på å håndtere komplekse og sammensatte utfordringer tilknyttet arbeid og velferd (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 43*).

Denne mimetiske adopteringen kan være strategisk planlagt eller preget av en større grad av tilfeldigheter. Da det i grunnleggende dokumenter tilknyttet utformingen av den nye arbeids – og velferdsforvaltningen redegjøres for lignende tiltak hentet fra andre vestlige land, kan det se ut som om benyttelsen av elementene er en bevisst og planlagt strategi fra sentrale aktører tilknyttet utformingen av den nye etaten. Aktørene forsøker likevel å oversette og modifisere elementene som er hentet fra andre vestlige land. Dette for at de skal kunne være kompatible med de kulturelle og strukturelle forholdene som eksisterer innenfor en norsk kontekst, og dermed enklere skal kunne implementeres i en slik kontekst (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 43*). Det tas i bruk koordineringselementer tilknyttet Post-NPM, samtidig som det opprettholdes visse tradisjonelle skiller mellom statlige og kommunale oppgaver innenfor de lokale kontorene (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 16). At elementer av Post-NPM til en viss grad blir adoptert til den norske arbeids – og velferdsforvaltningen, er ikke ensbetydende med at elementene får en automatisk effekt på den faktiske beslutningsaktiviteten innenfor organisasjonen (Christensen et al., 2009, s. 90-91). Om de får en slik virkning vil blant annet avhenge av graden av samsvar mellom reformelementene og kjennetegn ved organisasjonen (Brunsson & Olsen, 1993, s. 6).

Ut i fra et myteperspektiv kan en forstå Post-NPM som en reformbølge som er på reise og som er sentral innenfor visse perioder. De strukturelle koordineringselementene Post-NPM foreskriver er likevel ikke noe helt nytt. Dette ved at de på den ene siden kan forstås som noe moderne og på den andre siden kan forstås som elementer av grunnleggende forvaltningsprinsipper tilknyttet koordinering. Det som likevel er tydelig er at den norske arbeids – og velferdsforvaltningen tar i bruk prinsippene i en periode hvor det finnes sterke krefter av en slik koordineringstankegang på tvers av land. Elementene tilknyttet samlokalisering, samordning, sammenslåing og en inngangsdør finner dermed sted på tvers av land og bidrar til en likeretting av organisasjonsmangfoldet innenfor arbeids – og velferdsfeltet. En slik likeretting er noe som ikke bare kan forstås ut i fra tradisjonelle forvaltningsprinsipper, men også behøver et myteperspektiv for å få en fullverdig forståelse (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 16).

### ***Koordineringselementer med innslag av Post-NPM?***

Post-NPM som en reformbølge betegner en aspirasjon til å oppnå horisontal og vertikal koordinering. Innenfor organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen kan dette horisontale og vertikale aspektet av Post-NPM knyttes til ideen om å skape en etat og partnerskap innenfor den nye arbeids – og velferdsforvaltningen (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 3). Ideen om en etat kan ses i sammenheng med det horisontale aspektet av Post-NPM, og kommer til uttrykk gjennom samlokaliseringen, samorganiseringen og de kulturelle tiltakene som skal bidra til integrering med tanke på å skape mindre avstand mellom de tidligere etatene (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning*, 2004-2005, s. 12-13). Ideen om partnerskap kan knyttes til det vertikale aspektet av Post-NPM, og kommer til uttrykk gjennom partnerskapsaspektet bestående av offentlige aktører fra ulike forvaltningsnivåer. Det horisontale og vertikale aspektet av Post-NPM kommer også til uttrykk på et mer overordnet nivå. Horisontalt kommer dette til uttrykk ved at sammenslåingen av Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket skal bidra til å integrere og samordne planlegging og styring av forvaltningen i tråd med Post-NPM (Nielsen, 2007, s. 1). Vertikalt kommer dette til uttrykk i partnerskapsmøtet som skal bidra til en integrering og samordning av aktører fra ulike

hierarkiske nivåer med tanke på planlegging, styring og beslutninger tilknyttet det lokale partnerskapet (Nyhuus & Thorsen, 2007, s. 6).

Ut i fra en *klassisk tilnærming* til myteperspektivet kan benyttelsen av Post-NPM elementene ses gjennom et ønske om å skaffe seg legitimitet. For å skaffe seg dette har aktører innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen tatt tak i elementer fra en moderne og tidsriktig reformbølge som er benyttet i andre vestlige land som har hatt suksess. Ved å ta i bruk elementer fra en tidsriktig og moderne reformbølge samt å etterligne vellykkede reformprosesser i andre vestlige land, kan arbeids – og velferdsforvaltningen skaffe seg legitimitet. Dette fra blant annet i forhold til lokale, nasjonale og internasjonale aktører innenfor arbeids – og velferdsforvaltningens omgivelser (Meyer & Rowan, 1991, s. 41). Bruken av koordineringselementene med inspirasjon fra Post-NPM kan også forstås ut i fra tanken omkring *rasjonaliserte myter*. For det første ved at benyttelsen av Post-NPM elementene tilknyttet blant annet horisontal og vertikal koordinering kan ses i sammenheng med en instrumentell formålslogikk, med fokus på at disse koordineringselementene skal være midler for å nå de mål som er satt ved reformen. For å nå målene tar aktører i bruk midler som har vist seg å ha ønskede effekter i andre land. For det andre ved at benyttelsen av koordineringselementene hentet fra Post-NPM blir sett på som naturlige objektive løsninger på gitte problemer, og dermed på en slik måte blir selvfølgeliggjort som den mest rasjonelle måten å håndtere utfordringene innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. De blir dermed nærmest selvbegrunnet, uten at det finnes et klart og tydelig vitenskapelig grunnlag for dette (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 15-16).

De to tilnærmingene viser at bruken av reformelementer er preget av ulike begrunnelser, og at det dermed er krevende å si hva som er preget av myter omkring det å skaffe seg legitimitet og hva som er preget av en rasjonell benyttelse av oppskrifter. Ofte vil det nok være en kombinasjon av en symbolbruk og rasjonell bruk, slik at det vil finne sted en tvetydighet over bruken av oppskrifter. Dette ved at bruken er preget av både mytepregede og rasjonelle begrunnelser på en sammensatt måte. Både myteperspektivet og det instrumentelle perspektivet vil dermed være nødvendig for å få en fullstendig forståelse av denne bruken (Christensen et al., 2010, s. 95-96).

### **6.4.3 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen**

I hvilken grad preger så Post-NPM organisasjonstenkningen omkring reorganiseringsprosessen i 2008? Til en viss grad videreføres elementer av Post-NPM som kom til uttrykk ved NAV-reformen i 2005. Reorganiseringsprosessen viderefører elementer tilknyttet partnerskapet, sammenslåingen av de statlige etatene og de ulike koordineringsorganene som f.eks. partnerskapsmøtet. Post-NPM elementene tilknyttet koordinering og samordning får likevel en noe svakere posisjon gjennom en større vekt på adskilte enheter og spesialisering. Dette gjennom en økt spesialisering mellom regionalt og lokalt nivå gjennom å løfte oppgaver opp til et regionalt nivå, samt en økt spesialisering på regionalt nivå gjennom et skille mellom administrasjonssenheter i fylkene og pensjonssenheter (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 560-561).

Koordineringselementer kommer likevel til uttrykk ved den vertikale interorganisatoriske spesialiseringen som bidrar til at oppgaver som før tilhørte lokale NAV-kontor, løftes opp på et regionalt nivå. Dette ved at denne spesialiseringen bidrar til å skape en større grad av regional koordinering innenfor fylker (Andreassen et al., 2011, s. 50). Det kan dermed gjenkjennes en form for regional koordinering innenfor organisasjonstenkningen omkring denne reorganiseringen. Hovedprinsippet er som sagt spesialisering gjennom en tydelig arbeidsdeling. Den regionale koordineringen kommer likevel som et resultat av denne arbeidsdelingen. Dette endringsgrepet vil jeg likevel ikke si bærer preg av Post-NPM. Grunnen til det er at selve kjernen i reorganiseringen ikke er knyttet til samordning og integrering, men i større grad en argumentasjon omkring oppsplitting av forvaltningen med tanke på å oppnå likebehandling, effektivitet og stordriftsfordeler. Dette er heller en argumentasjon som i større grad ligner på den som blir benyttet innenfor reformbølgen New Public Management. Argumentasjonen innenfor denne reformbølgen vektlegger blant annet en klar og tydelig arbeidsdeling med den hensikt i å skape effektivitet og klare ansvarslinjer. Mer spesifikt kan det likevel diskuteres om det kan gjenkjennes visse elementer av Post-NPM:

*For det første* ved at reorganiseringen med noen unntak fortsatt bygger videre på organiseringen som NAV-reformen forespeilet gjennom den horisontale koordineringen gjennom en etat og den vertikale koordineringen gjennom partnerskap. Det er

fortsatt dette som er den strukturelle basisen, selv om noen elementer av denne blir modifisert og endret (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 564).

*For det andre* ved at det kan se ut som om organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen er preget av koordineringselementer på et underordnet nivå tilknyttet det å løse wicked problems innenfor lokale kontorer. Det er et ønske at reorganiseringen skal bidra til å styrke koordineringen med tanke på å få brukere ut i arbeid. Ved å ta noen oppgaver ut av kontoret, skal en skape tid, ressurser og kapasitet til en mer helhetlig og individuelt tilpasset brukeoppfølging innenfor de lokale kontorene (Andreassen et al., 2011, s. 5). Det kan likevel diskuteres om dette er et uttrykk for Post-NPM, eller om det i større grad er uttrykk for en argumentasjon omkring spesialisering og fordeler som kan komme ut i fra dette.

Det som likevel er klart er at selv om reorganiseringen er preget av en viss oppsplitting og spesialisering av arbeids – og velferdsforvaltningen, kan det også gjenkjennes elementer som vektlegger koordinering både innenfor enheter, i grensesnittet mellom enheter og i forholdet til enheter på et høyere hierarkisk nivå. Det ser dermed ut som om en forsøker å finne en balanse mellom disse to prinsippene i reorganiseringen av NAV-reformen. Å finne en slik balanse er likevel krevende, da de ulike prinsippene både har fordeler og ulemper som hele tiden må avveies i forhold til hverandre (Bouckaert et al., 2010, s. 26-28). Vi kan karakterisere denne utvikling som en kompleks, blandet og ustabil rekkefølge, som på ulike måter balanserer elementer fra den tradisjonelle offentlige forvaltningen, NPM og post-NPM reformer. Snarere enn at pendelen skrifter ser vi en lagdeling og sedimentering (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 563), hvor ulike elementer kombineres og blandes sammen på en kompleks måte.

## **6.5 Et transformativt bilde**

### **6.5.1 En transformativ tilnærming med vekt på et instrumentelt perspektiv**

De tre ulike teoretiske analysene danner et godt bakteppe for en analyse av det komplekse og dynamiske samspillet mellom de ulike faktorene. For å belyse innslaget av koordineringselementer ved de to reformprosessene ut i fra en transformativ tilnærming vil det benyttes den andre varianten av den transformative tilnærmingen. Ut i fra denne varianten tar undersøkelsen utgangspunkt i et instrumentelt perspektiv gjennom



planlagte reformer og ser på hvordan disse blir transformert i møtet med kulturelle tradisjoner og press fra arbeids – og velferdsforvaltningens ytre omgivelser.

### **6.5.2 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring organiseringen**

Vi kan forstå innslaget av koordineringselementer innenfor organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen ut i fra en planlagt reform som til en viss grad blir transformert i møtet med kulturelle tradisjoner og press fra ytre omgivelser. At de planlagte strategiene blir transformert vil si at de blir omdannet, gjennom å gi en noe annen oppbygging eller utforming enn den som var hensikten. Denne planlagte reformen kom på bakgrunn av problemer og utfordringer som hadde eksistert over lang tid. På bakgrunn av grundige planlegginger og analyser kom beslutningen omkring å innføre koordineringselementene. Innslaget av koordineringselementer var preget av en form for forvaltningspolitikk, med klare rasjonelle og strukturelle trekk. Det var her brukt en forsterkende kombinasjon av virkemidlene lokalisering og struktur med tanke på å påvirke den utadrettete aktiviteten til arbeids – og velferdsforvaltningen (Egeberg, 1992, s. 191). Denne planlagte reformen ble likevel transformert i møtet med kulturelle tradisjoner og press fra ytre omgivelser. Dette ved at arbeids – og velferdsforvaltningen ikke kunne sette i gang en omfattende reform uten å eksplisitt og implisitt forholde seg til kulturelle tradisjoner og ytre omgivelser.

Den planlagte reformen ble *transformert i møtet med press fra ytre omgivelser*, ved at internasjonale ideer og doktriner omkring organisasjonsutforming innenfor arbeids – og velferdsfeltet fikk innflytelse i utredningsfasen av reformen. Dette ved at sentrale dokumenter tilknyttet organiseringen av NAV-reformen bærer preg av en internasjonal dimensjon influert av ideer og konsepter tilknyttet integrering, samordning og samarbeid mellom nivåer og enheter innenfor arbeids – og velferdsfeltet (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 39*). Elementene som kan gjenkjennes er tydelige innenfor samme organisasjonsfelt tilknyttet arbeid- og velferd på tvers av land. Innslaget av koordineringselementer tilknyttet NAV-reformen bærer mer spesifikt preg av elementer hentet fra reformbølgen Post-NPM. Dette kan forstås som en reformbølge som har til hensikt å oppnå horisontal og vertikal koordinering for blant annet å kunne løse komplekse og sammensatte proble-

mer. Vi ser dermed at de planlagte strategiene kan ha blitt transformert i møtet med Post-NPM. Dette ved at en slik reformbølge er med på å endre forståelsen av problem og løsningsforslag i forhold til hva som anses som legitime og tidsriktige endringer innenfor denne forvaltningen.

De kan på den ene siden ha blitt transformert på en eksplisitt måte ved at løsningsforslagene for den nye arbeids – og velferdsforvaltningen er basert på tydelige likheter ved løsningsforslag innenfor andre vestlige land som f.eks. blant annet Danmark, Tyskland, Storbritannia, Nederland og Finland. Aktører innenfor arbeids – og velferdsfeltet forsøker på en rasjonell måte å filtrere og modifisere disse internasjonale erfaringene. Dette blir gjort ved at de gjennom analyser og utredninger forsøker å finne ut hvilke elementer som kan oversettes til en norsk kontekst (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 43*). De ser dermed på strukturelle og kulturelle rammebetingelser i forhold til det å ta i bruk elementer fra slike internasjonale erfaringer.

De internasjonale elementene kan på den andre siden ha blitt transformert på en mer implisitt måte ved at normer og verdier omkring organisasjonsutforming tilknyttet integrering, samordning og koordinering får betydning i planlegging og utforming av den nye etaten uten at dette nødvendigvis alltid er en helt bevisst strategi. Vi ser at elementer tilknyttet koordinering gjennomsyrrer organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen uten at det alltid er en helt klar begrunnelse for dette. Hvordan problemforståelse og løsningsforslag ville ha vært uten slike krefter innenfor arbeids – og velferdsforvaltningens institusjonaliserte omgivelser er vanskelig å si.

På den ene siden kunne det til viss grad gjenkjennes utfordringer tilknyttet fragmentert struktur og personer på utsiden av arbeidslivet i lang tid (*Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids - og velferdsforvaltning, 2004-2005, s. 30-32*). Spørsmål tilknyttet samarbeidsproblemer og overlapp ble på bakgrunn av dette også tatt opp en rekke ganger blant annet i St. meld. nr. 39 (1991–1992) og St. meld. nr. 35 (1994–1995), som omhandlet blant annet utfordringer tilknyttet denne fragmenterte strukturen (*Stortingsmelding nr. 35: Velferdsmeldingen, 1994-1995; Stortingsmelding nr. 39: Attføring og arbeid for yrkeshemmede: sykepenger og uførepensjon, 1991-1992*).

På den andre siden er det nødvendigvis ikke slik at dette ville ha bli sett på som objektive problemer med behov for omfattende omveltninger av hele arbeids – og velferdsforvaltningens organisering uten slike sterke drivkrefter fra arbeids – og velferdsforvaltningens institusjonelle omgivelser utover tusenårsskiftet. Det er heller ikke slik at de spesifikke reformgrepene som er sterkt preget av en horisontal og vertikal koordinering ville ha funnet sted uten drivkrefter fra internasjonale reformoppskrifter. Det skal ofte mye til for å få gjennom slike dyptgripende reformgrep av en organisasjon som er basert på en helt annen organisasjonsutforming enn reformgrepene forespeiler. Sterke drivkrefter fra institusjonaliserte omgivelser kan være med på å presse frem slik omfattende endringsgrep av en organisasjon som i utgangspunktet er basert på helt andre prinsipper.

Den planlagte reformen blir *transformert i møtet med kulturelle tradisjoner*, ved at det tas hensyn til de kulturelle rammene og tradisjonene som eksisterer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Disse elementene kan sitte dypt og kan være krevende å endre. De kan dermed legge en demper på hva som anses som akseptable strukturelle endringer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen (Christensen & Røvik, 1999, s. 159). De kulturelle rammene kan ha noe å si for hvorfor det ble opprettet et relativt tydelig skille mellom statlige og kommunale oppgaver. Dette kan ha med kulturelle forskjeller mellom den kommunale og statlige delen av forvaltningen. Dette kommer til uttrykk i kulturelle forskjeller mellom kommunal nærhet og statlig sentralisering og i kulturelle forskjeller mellom kommunal skjønn og statlig standardisering. Selv om det også var kulturelle ulikheter mellom de to tidligere statlige etatene med tanke på forskjeller i forhold til en regelorientert trygdeetat og konsekvensorientert arbeidsmarkedsetat, kan det nok sies at de kulturelle forskjellene mellom disse to etatene var noe mindre enn forskjellene til den sosialfaglige delen. Dermed blir de instrumentelle betraktningene transformert i møte med en sterk kulturell ramme, ved at disse kulturelle rammene påvirker hvordan det instrumentelle designet utføres.

Det finner dermed sted en tilpasning til de normene, verdiene og handlingslokkene som eksisterer innenfor arbeids – og velferdsfeltet. Selv om det dermed til en viss grad kan gjenkjennes en tilpasning til eksisterende kulturelle elementer, kan likevel NAV-reformen med dens vekt på ulike former for koordineringselementer forstås

som en brudd på en sti i forhold i den tradisjonelle arbeidsdelingen slik den hadde vært siden de spesifikke etatene ble opprettet. Dette kan bidra til en sterk grad av transformering av de instrumentelle betraktninger i det praktiske arbeidet tilknyttet gjennomføringen av reformen. Dette ved at stivhengigheten hentet fra de tre tradisjonelle etatene kan skape utfordringer i forhold til å få denne koordineringen til å fungere på en hensiktsmessig måte. De instrumentelle elementene kan dermed bli undergravd av sterke kulturelle elementer som kan gjøre krevende å få til det innslaget av koordineringselementer som foreskrives ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen.

### **6.5.3 Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen**

Vi kan forstå innslaget av koordineringselementer innenfor organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen som en planlagt reform som til en viss grad er blitt transformert. Denne planlagte reorganiseringen kom på bakgrunn av utfordringer i forhold til det å få den nye arbeids – og velferdsforvaltningen til å fungere på en hensiktsmessig måte. Reorganiseringen var basert på både elementer av spesialisering og koordinering, hvor en skapte spesialiserte organer som skulle avlaste de lokale kontorene samtidig som en flyttet koordinering opp til en høyere nivå. I hvilken grad ble så denne planlagte reorganiseringen transformert i møtet med kulturelle tradisjoner og press fra ytre omgivelser?

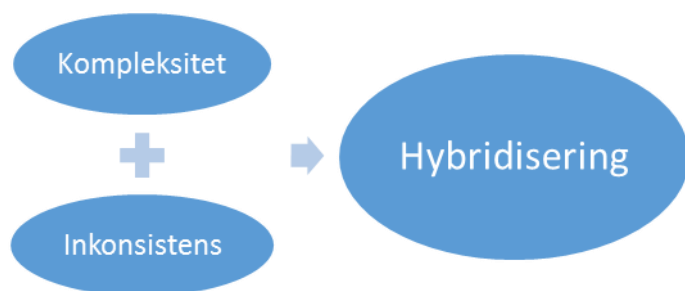
Det var ved denne prosessen en liten grad av *transformering ut i fra internasjonale doktriner*. De kan se ut som om de instrumentelle betraktningene omkring innholdet i reorganiseringen i mindre grad enn ved innholdet i NAV-reformen bar preg av internasjonale doktriner omkring organisasjonsutforming. Organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen bar likevel preg av Post-NPM elementer hentet fra NAV-reformen omkring koordinering og samordning.

Det var likevel i større grad en *transformering av de instrumentelle betraktningene på bakgrunn av en stivhengighet fra den tradisjonelle tredelingen*. Dette ved at grupper fra henholdsvis trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten fikk enheter som de var kjent med fra sine tidligere organer. Ved reorganiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen griper en dermed tilbake til mer tradisjonelle løsninger. Den historisk kulturelle stivhengighet er dermed med på å transformere hvilke valg man gjør ved

organisasjonsutformingen ved reorganiseringsprosessen. Dette bidro til utforming av en organisasjonsstruktur som hadde kjennetegn fra den organisatoriske inndelingen som fant sted før NAV-reformen. Reorganiseringen bidrar dermed til endringsgrep som er mer lik den organiseringen som de ulike etatene var basert på ved sin opprinnelse (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 562). Dette viser at ordninger innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen kan sitte dypt, ved at den kulturelle tredelingen kan eksistere innenfor ansattes handlingslogikk og tanke sett også etter samlokaliseringen og samorganiseringen av den tredelte etaten. Ved at reorganiseringsgrepene på bakgrunn av dette kan ses som et noe mindre brudd på den tradisjonelle tredelingen enn reformgrepene tilknyttet NAV-reformen kan det nok sies å finne sted en større grad av samsvar mellom kulturelle elementer av organisasjonen og strukturelle reformgrep. Dette samsvaret kan tenkes å gjøre det lettere å få til de strukturelle reformgrepene reorganiseringen forespeiler.

## 6.6 Et sammensatt bilde av innslaget av koordineringselementer i reformprosessene

Det dynamiske og komplekse samspillet som denne transformative tilnærmingen viser kan bidra til en hybridisering av organisasjonen. Dette ved at den komplekse interaksjonen mellom ulike faktorer er med på å bidra til en svært sammensatt organisasjon. Innføring av de ulike koordineringselementene kan dermed sies å bidra til en hybridiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen (Christensen & Læg Reid, 2013, s. 563).



Figur 1 Hybridisering (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 19)

Det vil si at de ulike endringsgrepene bidrar til å skape en arbeids – og velferdsforvaltning som består av både komplekse og inkonsistente elementer slik modell 1 viser (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 19):

*Kompleksiteten* kommer til uttrykk ved at elementer fra arbeids – og velferdsforvaltningens ulike epoker blandes sammen og kombineres på nye måter. Lag på lag legges oppå hverandre. Nye lag fra reorganiseringen legges oppå lag fra den integrerte og samordnede NAV-etaten og lag fra NAV-etaten legges oppå lag fra den tradisjonelle tredelingen. Det innføres nye elementer ved reorganiseringen, samtidig som tradisjonelle elementer blir bestående, reversert eller modifisert. Over tid bidrar dette til en svært sammensatt og kompleks arbeids – og velferdsforvaltning. Dette ved at den har gått gjennom en rekke ulike faser. Kulturelle og instrumentelle elementer fra den tradisjonelle tredelte forvaltningen lever videre i den nye forvaltningen, samtidig som disse elementene endres og modifiseres i møte med nye elementer.

*Inkonsistensen* kommer til uttrykk ved at elementer som ikke samsvarer med hverandre lever ved siden av hverandre i den nye forvaltningen. Hierarkiske elementer lever ved siden av nettverksaspekter, og koordineringselementer lever ved siden av spesialiseringselementer. Kompleksiteten og inkonsistensen som her gjenkjennes kan bidra til en hybridisering av organisasjonen, hvor de ulike elementene av organisasjonen må balanseres og tas i betraktning (Aunevik-Berntsen, 2015b, s. 19-20). Aktører innenfor organisasjonen må ta en rekke hensyn, prinsipper, normer og verdier i betraktning, samtidig som de må forsøke å finne en balanse mellom de ulike elementene.

## 7 Konklusjon

### 7.1 Belysning av studiens spesifikke tema

Utgangspunktet for denne undersøkelsen har vært organisasjonstenkningen tilknyttet organiseringen og reorganiseringen av arbeids – og velferdsforvaltningen.

*Første del av problemstillingen* omhandler hva som generelt karakteriserte organisasjonstenkningen i reformprosessen i 2005 og reorganiseringsprosessen i 2008. Den generelle kartleggingsdelen viser at det ved begge reformprosessene fant sted komplekse strukturelle reformgrep med tanke på å oppnå visse mål. De strukturelle reformgrepene tilknyttet organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen 2005 var basert på en sterk grad av koordinering gjennom samlokalisering, samorganisering og partnerskap med tanke på å oppnå mål tilknyttet en mer arbeidsrettet, helhetlig, effektiv og brukerrettet arbeids – og velferdsforvaltning. De strukturelle reformgrepene tilknyttet organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 var basert på en kompleks kombinasjon av spesialiserings – og koordineringsprinsipper. Spesialisering ved et skille mellom administrasjonsenhetene i fylkene og pensjonssenhetene, og gjennom en spesialisering mellom regionalt og lokalt nivå. Koordinering gjennom strukturelle tiltak med tanke på samorganisering og integrering av oppgaver innenfor de ulike enhetene. Det legges dermed til rette for en større grad av koordinering i forhold til saksbehandlingsoppgaver på et sentralt plan og en større grad av koordinering i forhold til de brukerrettede oppfølgingsoppgavene innenfor de lokale NAV-kontorene. Denne komplekse kombinasjonen av koordinerings – og spesialiseringsprinsipper har funnet sted med tanke på å oppnå de reorganiseringsnære målene tilknyttet bedre kvalitet i vedtak og tjenesteyting, større grad av likebehandling og bedre veilednings- og oppfølgingstjenester.

Både organiseringen og reorganiseringen av denne reformen bærer dermed preg av en konsekvensorientert tenkning. Dette gjennom en vektlegging av midler tilknyttet fysisk lokalisering og struktur med tanke på å oppnå visse mål. Sammenhengen mellom mål og midler var likevel noe tvetydig, ved at midlene ikke nødvendigvis fremsto som tydelige og klare løsninger på de mål som var satt (Christensen, 2011, s. 21). En indikasjon på denne tvetydigheten ved disse to reformprosessene var at det ut i fra de

generelle målene kom en noe løs argumentasjon for en rekke ulike organisatoriske løsninger. Det kunne dermed ha funnet sted andre organisatoriske løsninger med tanke på å oppnå disse målene. En slik tvetydighet kan forstås i lys av en kontekst bestående av en rekke faktorer så som politisk vilje, samfunnsmessige og organisatoriske strukturer, kulturelle elementer, interesser og ytre press. Dette kan gjøre koblingen mellom mål og middel krevende, ved at reformgrepene må være basert på kompromisser og tilpasninger til en rekke hensyn. En tydelig rasjonell analyse med tanke på en optimal sammenheng mellom mål og middel kan dermed være krevende. I stedet for å finne en optimal sammenheng mellom mål og middel har disse reformprosessene heller vært basert på det å finne en tilfredsstillende løsning i forhold til de rekke forholdene som må bli tatt i betraktning.

*Andre del av problemstillingen* omhandlet hva som karakteriserte organisasjonstenkningen i reformprosessen innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen i 2005 samt reorganiseringsprosessen innenfor denne forvaltningen i 2008 mer spesifikt med hensyn til økt vekt på koordinering. Tilknyttet organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen kunne det gjenkjennes aspekter av både negativ og positiv koordinering, policy-spesifikk og system-orientert koordinering, indre og ytre koordinering og vertikal og horisontal koordinering. Denne koordineringen omhandlet både det å samordne og integrere med tanke på å løse spesifikke problemer tilknyttet fleretatsbrukere og langtidsmottakere, men også en overordnet organisasjonstenkning omkring det å skape en større grad av samlet opptreden innenfor arbeids – og velferdsfeltet. Denne koordineringen innenfor organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen finner sted på ulike nivåer og i forhold til ulike enheter innenfor denne forvaltningen. Det finnes videre ulike grensesnitt og ulike kombinasjoner av disse koordineringselementene ved organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen, noe som skaper et sammensatt bilde av koordineringen som lå til grunn for den nye arbeids- og velferdsforvaltningen i 2005. Det var likevel ikke bare koordineringselementer som lå til grunn for NAV-reformen, men en rekke hensyn og prinsipper. Undersøkelsen viste at det kan være krevende å finne en balanse mellom de ulike hensynene og prinsippene, og innføring av koordineringselementene kan tenkes å stå i et spenningsforholdet til noen av disse.



Ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen av NAV-reformen i 2008 kan det gjenkjennes en endring i denne sterke vektleggingen av koordineringselementer. Det vektlegges her i større grad spesialiseringselementer gjennom en tydelig arbeidsdeling på bakgrunn av saksbehandlingsprosessen og gjennom en større grad av rendyrking av oppgaver til ulike enheter innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Denne spesialiseringen omhandler en horisontal spesialisering på regionalt plan gjennom et skille mellom administrasjonssenheter i fylkene og pensjonssenheter. Videre omhandler den en økt spesialisering mellom regionalt og lokalt nivå, ved at oppgaver blir løftet opp på et regionalt nivå. Det kan likevel gjenkjennes elementer av prinsippet koordinering. Denne koordineringen er i særlig grad knyttet til baklandet hvor en gjennom den vertikale inter-organisatoriske spesialiseringen løfter koordineringen opp på et høyere nivå, koordineringen blir dermed mer sentralisert til et fylkesnivå. Videre er denne koordineringen tilknyttet det å samordne ressurser innenfor et lokalt plan med tanke på å få brukere ut i arbeid. Koordineringselementer innenfor reorganiseringen kan også gjenkjennes gjennom tiltak for å få til en samordning mellom de nye forvaltningsenheter og lokale NAV-kontor, i forhold til koordinering av oppgaveløsning innenfor de spesifikke enhetene og i forhold til det å skape gode styrings og rapporteringslinjer mellom enheter fra ulike hierarkiske nivå. Det kan se ut som en gjennom reorganiseringen forsøker å få til en rebalansering med den hensikt i å finne en komplementær benyttelse av prinsippene spesialisering og koordinering. Dette gjennom å kombinere koordinerings – og spesialiseringselementer på en kompleks måte.

*Tredje del av problemstillingen* omhandlet hvordan vi kunne forstå organisasjonstenkningen med hensyn til innslaget av koordinering i disse prosessene ut i fra et transformativt perspektiv. Denne tredje delen av problemstillingen er dermed knyttet til det spesifikke temaet i denne undersøkelsen. Den transformativt tilnærmingen viser dermed at en rekke faktorer samt interaksjonen mellom disse faktorene er sentrale for å forstå det *spesifikke temaet* ved denne undersøkelsen som er bruk av koordineringselementer innenfor organisasjonstenkningen omkring organiseringen og reorganiseringen av NAV-reformen. Den transformativt tilnærmingen viser at denne benyttelsen av koordineringselementer innenfor disse to reformprosessene kan forstås som et strukturelt virkemiddel med tanke på å håndtere en rekke problemer og utfordringer

innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Videre viser tilnærmingen at benyttelsen av koordineringselementer bærer preg av internasjonale reformelementer tilknyttet blant annet Post-NPM, og dermed må ses i en videre kontekstuell ramme tilknyttet de institusjonelle omgivelsene til arbeids – og velferdsforvaltningen. Dette gjelder i særlig grad i forhold til organisasjonstenkningen omkring NAV-reformen hvor det hentes inspirasjon fra reformprosesser tilknyttet samme organisasjonsfelt fra andre vestlige land. Ved organisasjonstenkningen omkring reorganiseringen er disse elementene noe mindre tydelige, selv om det kan gjenkjennes noen elementer av Post-NPM hentet fra NAV-reformen. Videre viser tilnærmingen at en i reformprosessene tilpasser og modifierer sine strategier i forhold til den kulturelle rammen som eksisterer innenfor arbeids – og velferdsforvaltningen. Dette både i forhold til den kulturell-historiske arven og i forhold til normative og verdimeslige forståelsesrammer. Selv om det dermed til en viss grad kan gjenkjennes en tilpasning til kulturelle elementer av organisasjonen, kan også reformegrepene til en viss grad forstås som et brudd på den tradisjonelle institusjonelle og organisatoriske utformingen av arbeids – og velferdsforvaltningen. Størst er dette bruddet for NAV-etaten, hvor de nye reformegrepen er basert på en helt annen utforming og handlingslogikk enn den tradisjonelle etaten. Bruddet er noe mindre ved reorganiseringen av denne reformen i 2008 ved at den i større grad enn ved NAV-reformen bærer preg av spesialiseringsprinsipper og koordineringsprinsipper som er mer like de den tradisjonelle tredelingen var basert på.

Den transformative tilnærmingen viser dermed at en rekke ulike forhold blir tatt i betraktning tilknyttet benyttelse av koordineringselementer, og at de instrumentelt-rasjonelle betraktninger omkring organisasjonsutforming også må ses i lys av et videre kontekstuell handlingsrom. Det kontekstuelle handlingsrommet består av ulike faktorer både i forhold til organisasjonens indre og ytre omgivelser. Disse faktorene skaper begrensninger og muligheter i forhold til design av det organisatoriske arrangementet. Dette kan være med å forklare hvorfor organisasjonstenkningene omkring organiseringen og reorganiseringen av NAV-reformen er preget av en noe tvetydig mål-middel tenkning, ved at det er en rekke faktorer som spiller inn ved slike reformprosesser. De spesifikke reformelementene tilknyttet koordinering som blir resultatet vil ofte være basert på blant annet forhandlinger og dragkamper mellom ulike grupper samt trekk

ved den eksisterende strukturelle og kulturelle rammen (Christensen & Lægneid, 2013, s. 563). Dette bidrar til at mål og midler må tilpasses disse faktorene, og det dermed ikke nødvendigvis blir mulig å få til en klar sammenheng mellom mål og middel. Dette fordi aktører ikke handler innenfor et vakuum, men innenfor en organisatorisk, samfunnsmessig og kulturell kontekst. Denne konteksten vil ha betydning for utformingen av det organisatoriske arrangementet ved at det skape er handlingsrom for organisatorisk design.

## **7.2 Belysning av studiens generelle tema**

*Den generelle temaet* for denne oppgaven har vært koordinering som et prinsipp i reformprosesser. De gitte funnene fra denne undersøkelsen kan bidra til innsikt som kan tenkes å ha en overføringsverdi til andre reformprosesser som tar i bruk koordineringselementer.

*For det første* viser denne undersøkelsen at benyttelse av koordineringselementer er basert på ulike valg omkring hvilke saker, tiltak og programmer som skal ses i sammenheng og hvilke som ikke skal dette, noe som kan skape nye koordineringsutfordringer. Dette i forhold til de valg og de prioriteringen man gjør i forhold til nærhet og avstand mellom ulike oppgaver, tjenester og enheter. Koordinering i forhold til visse oppgaver, tjenester og enheter kan dermed bidra til at koordineringstiltak innenfor andre områder blir nedprioritert. Benyttelse av koordineringsprinsipper kan dermed ha utilsiktede effekter i forhold til koordinering av andre saker og tjenester. Dette viser dermed viktigheten av å ha et bevisst forhold til ulike implikasjoner av et koordineringstiltak, og at dette blir tatt i betraktning og analysert ved en eventuell redesign av de organisatoriske strukturene.

*For det andre* viser denne undersøkelsen at benyttelsen av koordineringselementer vil stå i et forhold til spesialiseringsprinsipper, hvor disse to prinsippene må balanseres og avveies med tanke på å finne en mest mulig optimal likevekt. På den ene siden er koordinering og spesialisering to forskjellige prinsipper for organisering. På den andre siden er de likevel komplementære og gjensidig avhengig av hverandre. Dette bidrar til komplekse utfordringer og avveininger ved forsøk på redesign av det strukturelle arrangementet. Det er dermed nødvendig å ha et bevisst forhold til hvilken

effekt vektleggingen av det ene prinsipper vil ha på det andre. I forhold til benyttelse av koordineringsprinsipper ved reformprosesser er det dermed nødvendig å analysere hvilke implikasjoner benyttelse av et slikt prinsipp vil ha på blant annet fordeler tilknyttet spisskompetanse på bakgrunn av spesialisering.

*For det tredje* viser denne undersøkelsen at benyttelsen av koordineringselementer i reformprosesser også må ses i forhold til en kontekstuell ramme bestående av en rekke faktorer. Den kontekstuelle rammen består både av eksisterende strukturer og eksisterende kulturelle elementer, noe som kan være med på å fremme eller hemme koordineringselementene. I hvilken grad det er samsvar eller ikke samsvar mellom koordineringselementene og de eksisterende strukturelle og kulturelle elementene av organisasjonen har betydning for i hvilken grad man klarer å få vedtatt og implementert koordineringselementene. Strukturelle og kulturelle elementer av organisasjonen kan også være gjensidig forsterkende faktorer med tanke på å fremme eller hemme disse koordineringselementene. Det er dermed nødvendig å kartlegge konteksten til reformgrepene, samt i hvilken grad det er samsvar eller ikke samsvar mellom rådende kulturelle og strukturelle elementer av organisasjonen og nye reformgrep.

*For det fjerde* viser denne undersøkelsen at benyttelsen av koordineringselementer i reformprosesser ikke bare kan forstås som et strukturelt virkemiddel, men også kan forstås som et uttrykk for normer og verdier tilknyttet de institusjonaliserte omgivelsene til en organisasjon. Undersøkelsen viser dermed viktigheten av å ikke ta disse omgivelsene for gitt ved å tenke at den måten man organiserer på en den mest rasjonelle og effektive. Undersøkelsen viser dermed viktigheten av å ha et bevisst og kritisk forhold til den normative kraften de omgivelsesmessige faktorene kan ha.

*For det femte* viser denne undersøkelsen at benyttelsen av koordineringselementer i reformprosesser vil kunne føre til en hybridisering av organisasjonen. Det kan dermed føre til en organisasjon som består av komplekse og inkonsistente elementer. Kompleksitet ved at innføring av nye elementer kan bidra til at ulike lag fra forskjellige epoker legges oppå hverandre og inkonsistens ved av ulike elementer lever side om side. Undersøkelsen viser dermed kompleksiteten slike reformgrep og videre endringsgrep av slike reformgrep kan bidra til. Den viser dermed at det nødvendigvis ikke alltid er lett å vite hva organisasjonsendringene av slike reformprosesser vil bli. Dette

ved at organisasjonsendringene ikke bare er avhengig av de spesifikke reformgrepene, men også hvordan disse reformgrepene relaterer seg til andre deler av organisasjonen.

Undersøkelsen har dermed gitt innsikt i prinsippet koordinering samt avveininger og utfordringer som kan komme til uttrykk i reformprosesser som benytter seg av et slikt organisasjonsprinsipp. De ulike momentene overfor kan også ha betydning innenfor andre reformprosesser ved at lignende utfordringer vil kunne dukke opp. Dette er utfordringer i forhold til blant annet ulike prinsipper som vil kunne stå i et avveiningsforhold til hverandre, sterke krefter fra institusjonelle omgivelser og utilsiktede effekter av reformgrep på det organisatoriske arrangementet. Selv om dermed undersøkelsen er en studie av to reformprosesser innenfor den norske arbeids – og velferdsforvaltningen kan likevel funnene denne studien ha generert bidra til forståelse og innsikt i forhold til det å benytte seg av et slikt organisasjonsprinsipp innenfor reformprosesser. I hvilken grad de funnene som er blitt generert kan ha en overføringsverdi til andre organiserings- og reorganiseringsprosesser vil avhenge av en rekke faktorer av både en politisk, administrativ, økonomisk, kulturell og strukturell art. Videre forskning vil kunne gå mer spesifikt inn på de ulike utfordringer og avveiningene som kan komme til syne ved benyttelse av koordineringselementer innenfor reformprosesser, samt sammenhengen mellom de ulike utfordringene og avveiningene. Dette ville kunne gitt innsikt som kan være til nytte for sentrale politiske og administrative beslutningstakere innenfor offentlige organisasjoner.

## 8 Litteraturliste

- Adcock, Robert, & Collier, David. (2001). Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. *American Political Science Review*, 95(3), 529-546.
- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Andreassen, Tone Alm, & Fossetøl, Knut. (2011). *NAV ved et veiskille*. Oslo: Gyldendal.
- Andreassen, Tone Alm, Legard, Sveinung, & Lie, Amund. (2011). *Forvaltningsenheter i NAV, Etableringsprosess og konsekvenser for oppgaveløsning*. Oslo.
- Askim, Jostein, Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise, & Lægreid, Per. (2009). Carrying Out Joined-Up Government Reforms. Lessons from the 2001-2006 Norwegian Welfare Reform *International Journal of Public Administration* 32(12), 1006-1025.
- Aunevik-Berntsen, Kristin. (2014). *NAV-reformen: Iverksetting og myter*. Universitetet i Oslo. Oslo.
- Aunevik-Berntsen, Kristin. (2015a). *Joined-Up Government og NAV-reformen*. Hjemmeoppgave. Universitetet i Oslo. Oslo.
- Aunevik-Berntsen, Kristin. (2015b). *NAV-reformen og organisasjonsoppskrifter: Benyttelse av Joined-Up Government i organiseringen av NAV-reformen*. Hjemmeoppgave. Universitetet i Oslo. Oslo.
- Bergstrom, Goran, & Boreus, Kristina. (2005). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskapelig text - och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bogdanor, Vernon. (2005). *Joined-Up Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Bouckaert, Geert, Peters, B. Guy, & Verhoerst, Koen. (2010). Coordination: What Is It And Why Should We Have It? . I Geert Bouckaert, B. Guy Peters & Koen Verhoerst (Red.), *The Coordination of Public Sector Organizations. Shifting Patterns of Public Management* (s. 13-33): Palgrave MacMillan.

- Brunsson, Nils. (2002). *The organization og Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Brunsson, Nils, & Olsen, Johan P. (1993). Organizational Form. Can We Choose Them? I Nils Brunsson & Johan P. Olsen (Red.), *The Reforming Organization*. London: Routledge.
- Christensen, Tom. (2008). "En felles etat" - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids - og velferdsforvaltning (NAV). Bergen: Røkkansenteret.
- Christensen, Tom. (2011). Etablering av forvaltningsenhetene og pensjonsenhetene i NAV – en gjennomtenkt reorganisering med positive effekter? Bergen: Røkkansenteret.
- Christensen, Tom, Egeberg, Morten, Larsen, Helge O., Lægreid, Per, & Roness, Paul G. (2010). *Forvaltning og politikk* (3 utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, & Lægreid, Per. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, Tom, & Lægreid, Per. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Christensen, Tom, & Lægreid, Per. (2012). Competing principles of agency organization - the reorganization of a reform. *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), 579-596.
- Christensen, Tom, & Lægreid, Per. (2013). Welfare Administration Reform Between Coordination and Specialization. *International Journal of Public Administration*, 36(8), 556-566.
- Christensen, Tom, Lægreid, Per, Roness, Paul G., & Røvik, Kjell Arne. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Oslo: Universitetsforlaget.
- Christensen, Tom, & Røvik, Kjell A. (1999). The ambiguity of appropriateness. I Per Lægreid & Morten Egeberg (Red.), *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.

- Christensen, Tom, & Whist, Erik. (2011). *Politisk styring, lokal rasjonalitet og komplekse koalisjoner: tidligfaseprosessen i store offentlige investeringsprosjekter*. Trondheim: Norsk teknisk-naturvitenskapelig universitet.
- DiMaggio, Paul J., & Powell, Walter W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Egeberg, Morten. (1992). Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 8(3), 185-204.
- Egeberg, Morten. (2012). How Bureaucratic Structure Matters: an organizational perspective. I Gyy Peters & Jon Pierre (Red.), *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Eliassen, Kjell A., & Sitter, Nick. (2008). *Understanding Public Management*. Oslo: Sage.
- Gerring, John. (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Grønmo, Sigmund. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hellevik, Ottar. (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, Dag Ingvar. (2009). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- King, Gary, Keohane, Robert O, & Verba, Sidney. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. (1988). Sovereignty. An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Lund, Thorleif. (2002). *Innføring i forskningsmetodologi*. Oslo: Unipub.
- Manheim, Jarol B., Rich, Richard C., & Willnat, Lars. (2006). *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. New York: Pearson-Longman.



- March, James G., & Olsen, Johan P. (1989). The Search for Appropriate Institutions. I James G. March & Johan P. Olsen (Red.), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, John W., & Rowan, Bran. (1991). Institutionalizes Organization: Formal Structure as Myth and Ceremony. I Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (Red.), *Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago og London: University of Chicago Press.
- Nielsen, Ulla Finnerud. (2007). *NAV-reformen. En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organiseringen av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. (Master), Universitetet i Oslo, Oslo.
- Nyhuus, Katrine Haugli, & Thorsen, Tone. (2007). *Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV-reformens velferdskontor*. (Master), Høgskolen i Hedmark.
- Peters, Guy B. (2005). *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. London: Continuum.
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av endringsprosessar*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Roness, Paul G. (2005). Kap 7: Statsviterfaget og organisasjonsutforming. I Erik Døving & Åge Johnsen (Red.), *Organisasjonsteori på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Schiefloe, Per Morten. (2011). *Mennesker og samfunn - innføring i sosiologisk forståelse* (2. utgave Red.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Selznick, Philip. (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.
- . *Stortingsmelding nr. 35: Velferdsmeldingen*. (1994-1995).
- . *Stortingsmelding nr. 39: Attføring og arbeid for yrkeshemmede: sykepenger og uførepensjon*. (1991-1992).
- . *Stortingsproposisjon nr. 46: Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. (2004-2005).
- Thelen, Kathleen. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review Political Science*, 2, 369-404.