

Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV

Anne Lise Fimreite



Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier (Rokkansenteret) har en todelt publikasjonsserie, i tillegg til en særtrykkserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

Redaksjonsrådet har ansvar for å vurdere og plassere publikasjonene som henholdsvis rapporter og notater.

I rapportserien trykkes ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter. Manuskriptene er vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

Som notater trykkes arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Manuskripter som trykkes som notater godkjennes av prosjektleder.

Som særtrykk utgis arbeider som allerede er publisert i vitenskapelige tidsskrift eller i bøker.

ISSN 1503-0946

ROKKANSENTERET
NYGÅRDGATEN 5
5015 BERGEN
TLF. 55 58 97 10
FAX 55 58 97 11
E-MAIL: POST@ROKKAN.UIB.NO
WWW.ROKKANSENTERET.UIB.NO

**Mission impossible made possible? –
Tenkning og argumentasjon bak
partnerskapet mellom stat og kommune
i NAV**

ANNE LISE FIMREITE

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER
UNIVERSITETSFORSKNING BERGEN
DESEMBER 2008

Notat 14–2008

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
SUMMARY.....	5
INNLEDNING.....	6
NAV og kommunene – eller kommunene og NAV?.....	7
Tema og problemstilling.....	9
STAT OG KOMMUNE – ET DYNAMISK SAMSPILL MELLOM NASJONAL INTEGRASJON OG LOKALT HANDLINGSROM.....	10
Teoretiske betraktninger.....	10
170 år med lokalt selvstyre – en dynamisk bevegelse mellom nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom.....	11
Lokalt selvstyre som politisk verdi.....	13
Oppsummering.....	15
PARTNERSKAPET I NAV.....	15
Organisering av NAV.....	15
Veien fram: SATS-meldingen – vil men får det ikke til.....	17
Analyse av SATS-fasen.....	20
Fra SATS til NAV – mot en løsning på det uløselige.....	22
Analyse av NAV-etableringen og partnerskapet.....	27
Partnerskapet fylles med innhold – den lange veien fra vedtak til realitet.....	29
Styringsmessig utydelighet.....	31
Sektorene «strike back» – re-integrasjon i ly av utydeligheten?.....	33
Analyse av iverksettingsfasen på sentralt hold – så langt.....	36
AVSLUTNING; PARTNERSKAPET I NAV – STAT–KOMMUNEFORHOLDET REVISITED?.....	37
REFERANSER.....	39

Forord

Dette notatet er en av tre dokumentasjonsrapporter fra Modul 1: *Velferdsmodell, styringsystem og NAV* innenfor evalueringen av NAV-reformen. De tre rapportene tar samlet opp prosessen fra stortinget anmodet om en felles velferdsetat i desember 2001 fram til NAV nå ved utgangen av 2008 er i ferd med å etableres og iverksettes over det ganske land.

Den første rapporten *En felles etat – en analyse av prosessen som ledet fram til opprettelsen av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)* er forfattet av Tom Christensen. I rapporten sees det nærmere på politiske og administrative prosesser på sentralt hold i den angitte periode. Den andre rapporten *NAV i støpeskjeen – en analyse av interimfasen 2005-2006* er forfattet av Jostein Askim. Rapporten ser særlig på NAVinterim og hvordan denne organisatoriske løsningen har fungert. Denne tredje rapporten *Mission impossible made possible? Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV* er forfattet av Anne Lise Fimreite. Temaet i denne rapportens er håndteringen av oppgavefordelingen mellom stat og kommune i NAV. Rapporten ser på tenkning og bevissthet rundt temaet i alle deler av prosessen fra anmodningen om en samordnet etat via SATS og etableringen av NAV til iverksettingen. Så vel politiske som administrative sider ved prosessen er dekket.

I og med at de tre rapportene dekker den samme prosessen er de i noen grad overlappende. Overlappet er forsøkt minimert gjennom aktiv kryssreferering mellom dem. Det betyr at i noen tilfeller kan enkelte sider ved prosessen kun bli overflatisk referert, men da med henvisning til hvor mer informasjon kan finnes i en eller i begge de to andre rapportene.

Selv om det som står i dette notatet fullt og helt er forfatterens ansvar, har flere personer kommet med nyttige innspill til arbeidet. Jostein Askim, Tom Christensen, Petter Lodden, Per Læg Reid, Tommy Tranvik og Per Selle skal alle takkes i så henseende. Det samme skal kontaktpersoner i AID og deltakerne på forskningsseminaret *Flernivåstyring og politisk organisering* ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap våren 2008 som har kommentert en tidlig versjon av notatet.

Sammendrag

Tema i dette notatet er partnerskapet mellom stat og kommune i NAV. Det lovpålagte partnerskapet som regulerer samarbeidet mellom forvaltningsnivåene her er en ny organisasjonsform i det norske forvaltningssystemet. Notatet legger derfor vekt på å se nærmere på hvilken tenkning om stat–kommune-relasjonen som ligger til grunn for at partnerskapet ble utviklet. Ved hjelp av begrepet *kommunesyn* – oppfatninger av hvilke rolle kommunene skal spille i forhold til egne innbyggere, men òg i forhold til overordnet forvaltningsnivå – blir håndteringen av arbeidsdelingen mellom stat og kommune innenfor «NAV-feltet» kartlagt, fra stortinget anmodet om en felles velferdsetat i 2001 og fram til den påbegynte iverksetting i 2008. Hva et slikt partnerskap mellom stat og kommune i velferdsforvaltningen kan ha å si for det dynamiske samspillet mellom forvaltningsnivåene som har vært så viktig i utviklingen av den norske velferdsstaten, blir også viet oppmerksomhet i notatet.

Summary

This working-paper addresses the partnership between central and local government in the Welfare and Employment administration in Norway. The mandatory partnership regulating the collaboration between the government levels in this field is something completely new in the Norwegian administrative system. Formative ideas crucial for the development of this partnership are highlighted in the paper. The way the division of labour between central and local government is solve in NAV from the Parliament in 2001 asked for a joint-up-service in the field of welfare and employment until NAV now is about to be implemented is discussed by using the concept *local government ideology* ('kommunesyn'). This concept refers to the perception of the role of local government towards citizens but also towards superior government levels. The impact of such a partnership as the one introduced in NAV on the dynamic relationship between central and local government in the development of the Norwegian welfare model is also discussed.

Innledning

En av hovedmålsetningene med NAV¹-reformen er at noen av velferdsstatens viktigste tjenester skal bli bedre koordinert i forhold til brukernes behov. Gjennom et *lovpålagt partnerskap* mellom stat og kommune skal trygdeordninger, arbeidsmarkedstiltak/arbeidsformidling og (minimum) økonomisk sosialhjelp sees i sammenheng og også samordnes. Samordningen skal i all hovedsak skje ved det lokale NAV-kontor. Dette kontoret – som fra 1.1. 2010 skal finnes i alle norske kommuner – er manifestasjonen av partnerskapet som er regulert i lokale avtaler. De lokale avtalene har imidlertid en forankring i en sentral rammeavtale inngått mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og kommunenes interesseorganisasjon KS. Samordningen mellom politikkområdene og det formelle samarbeidet mellom stat og kommune, gjør at organiseringen i NAV utfordrer så vel sektorgrenser som grenser mellom forvaltningsnivå i vårt styringssystem. I dette notatet skal vi rette oppmerksomheten mot det nivåovergrepene aspektet ved NAV gjennom å se nærmere på det formelle samarbeidet mellom stat og kommune. Det skal vi gjøre ved å kartlegge hvilke *kommunesyn* aktører som var sentrale i de prosessene som ledet fram til det partnerskapet samarbeidet bygger på, hadde.

Notatet er en av tre såkalte «dokumentasjonsrapporter» fra Modul 1: *Velferdsmodell, styringssystem og NAV* i evalueringen av NAV-reformen.² De to andre rapportene er *En felles etat – en analyse av prosessen som ledet fram til opprettelsen av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)* og *NAV i støpeskjeen – en analyse av interimfasen 2005-2006*. Den første av disse rapportene (forfattet av Tom Christensen) tar som tittelen indikerer for seg prosessen som startet i desember 2001 da Stortinget anmodet regjeringen om å utrede en felles sosial-, arbeidsmarkeds- og trygdeetat fram til mai 2005 da NAV ble endelig vedtatt av Stortinget. Den andre rapporten (forfattet av Jostein Askim) er en analyse av fasen fra NAVinterim (en direktoratslignende enhet med oppgaven å gjennomføre sammenslåingen av trygde- og arbeidsmarkedsetaten sentralt) ble opprettet sommeren 2005 fram til Arbeids- og velferdsdirektoratet ble en realitet 1. juli 2006.

I *dette* notatet vil vi gi en kort teoretisk og historisk tilnærming til begrepet *kommunesyn*. Vi vil også redegjøre for (i denne sammenheng) viktige aktørers generelle kommunesyn i den tidsperioden NAV ble til. I det som er notatets hoveddel blir begrepet kommunesyn brukt analytisk i en kartlegging av hvordan arbeidsdelingen mellom stat og kommune innen for «NAV-feltet» ble håndtert i prosessen fra Stortinget anmodet om en samordning av de aktuelle etatene (2001) fram til den første fase i iverksettingen (2008). Notatet starter imidlertid med en plassering av og begrunnelse for kommunenes viktige posisjon på velferdsfeltet som en bakgrunn for å vie partnerskapet i NAV oppmerksomhet

¹ NAV var opprinnelig akronym for den Nye Arbeids- og Velferdsforvaltningen. Nå er NAV et egennavn for arbeids- og velferdsetaten uten å representere noen forkorting.

² For en nærmere omtale av evalueringen og problemstillingene som adresseres i Modul 1 se: <http://rokan.uib.no/nav/?28>

NAV og kommunene – eller kommunene og NAV?

At NAV ble en realitet i 2006 skyldes et lenge opplevd behov for, og uttalt ønske om, bedre samordning av velferdstjenestene. Så vel politikere som representanter for velferdsprofesjonene og for brukerne hadde tatt til orde for dette. Reformen må derfor sees som et forsøk på å imøtekomme opplevde og kommuniserte problem. Løsningen var å legge til rette for at tjenester fra flere etater i større grad burde kunne sees i sammenheng. Grunnen til de nokså vanntette skottene mellom etater og instanser som forvaltet ulike velferdstjenester, må bl.a. søkes i den måten vår velferdsstat ble bygget opp på i perioden etter andre verdenskrig. Oppbyggingen førte med seg at lovverk, finansieringsordninger, problemløsningskompetanse i form av profesjoner og selve tjenesteproduksjonen mer og mer ble knyttet til og definert av sektorer. I de tilfeller kommunene hadde ansvar for iverksettingen av velferdsstatens tjenester, ble sektoren dessuten viktig for samordning på tvers av nivå: Gjennom formelle styringsvirkemidler men også gjennom mer uformelle nettverk mellom aktører på ulike nivå, ble nasjonalt vedtatt politikk innenfor skolesektoren, sosialsektoren, helsesektoren osv, iverksatt av kommunene på en måte som, sett fra sentrale myndigheters ståsted, i tilstrekkelig grad fulgte intensjonene (Fimreite, Flo, Selle og Tranvik 2007). Medaljens bakside var at det også utviklet seg sterke strukturelle skott *mellom* sektorene. Dette gjorde det utfordrende når sektorene skulle og måtte samhandle for å løse problem og imøtekomme behov som ikke opplagt hørte til i en av dem eller også krevde innsats fra flere (Fimreite 2003, Fimreite et al. 2007). Å samordne på tvers av sektorer var vanskelig på sentralt hold og ellers internt i staten (Christensen og Læg Reid 2002), men kanskje særlig utfordrende var dette lokalt – i kommunene. Kommunenes oppdrag om å se helheten i befolkningens velferdsbehov og prioritere i henhold til dette, ble vanskeliggjort av rigide sentrale lover og et regelverk som etter hvert gjorde kommunene til organisatoriske spillbilder av den sentrale departementsinndelingen (Fimreite 2003). Da den kritikk mot velferdsstaten som internasjonalt vokste fram på 1970-tallet, nådde Norge noe senere, ble kritikken først og fremst rettet mot at sektororganiseringen gjorde det vanskelig å finne løsninger på tvers. Flere utredninger, og også tiltak, ble satt i verk for å imøtekomme behovet for bedre samordning mellom etater, sektorer og nivå slik at innbyggerne enklere kunne få de tjenester de trengte og hadde krav på (Christensen 2008). Ett av disse tiltakene var *frikommuneforsøket*.

Frikommuneforsøket ble vedtatt av Stortinget i mai 1986. 20 kommuner og 4 fylkeskommuner ble *frikommuner*. Å være frikommune innebar fristilling fra sentrale lover og forskrifter på spesifikke områder for å prøve ut alternative løsninger. Til erstatning fra det sentrale lov- og regelverk kommunene ble fritatt fra, skulle lokale vedtekter utarbeides. Det ble satt i gang frikommuneforsøk på en rekke områder. Siden dette notatet handler om partnerskapet mellom stat og kommune om velferdsforvaltning i NAV, er *frikommuneforsøket i Grimstad* av særlig interesse.

Dette forsøket dreide seg om å få til et formelt samarbeid mellom de to statlige etatene *trygd* og *arbeid* og flere av *kommunens etater*. Målet med samarbeidet var å kunne gi et bedre tjenestetilbud til ungdom mellom 16 og 23 år med problemer i forhold til bl.a. rusmisbruk, skole, barnevern og arbeidsmarked (Fimreite 1990:4). Samarbeidet skulle materialiseres gjennom et eget servicekontor for den aktuelle brukergruppen der alle

aktuelle etater – være seg statlige eller kommunale – var samlokaliserte. Ideen var at om de strukturelle skottene mellom etatene ble brutt ned, ressurser utnyttet annerledes og arbeidsmetoder lagt om, ville velferdstilbudet til denne spesielle brukergruppen bli bedre og mer samordnet. Fire lovverk måtte endres for at Grimstad-forsøket skulle bli en realitet: Kommuneloven³, Lov om sosialomsorg, Sysselsettingsloven og Folketrygdloven. Det var et enstemmig kommunestyre som sto bak forsøket. Det var lokalt også en sterk allianse mellom kommunen og trygdekontoret, mens det lokale arbeidskontor var imot forsøket. På sentralt hold i staten møtte også forsøket, til tross for frikommuneloven, betydelig motstand.

I et arbeidsnotat skrevet i 1990 med den fengende undertittel *Villig kommune – og motvillig stat* skildrer undertegnende Grimstad kommunes kamp mot sentrale sektormyndigheter for å få til samordningsforsøket. Sentrale myndigheter, både på arbeids- og trygdesiden, var sterkt i mot å overføre avgjørelsesmyndighet, klagebehandling og budsjettmidler til «organ utenfor egen etats kontroll» som de uttrykte det (Fimreite 1990:14). Saken måtte til slutt klareres på regjeringshold. Kommunalministeren påla – etter samråd med sosialministeren – de involverte departementsavdelinger⁴ og statsetater⁵ å samarbeide med kommunen i dette forsøket. Da servicekontoret så var klart til å starte opp, ble det på nytt forsøkt stoppet av statlige myndigheter. Denne gangen, og dog med en noen annen begrunnelse enn sentral «revirtenkning», av Datatilsynet og Justisdepartementet. Disse myndighetsorganene var imot nødvendig kobling av registre. Etter det som kan minne om politisk press – direkte kontakt med ledelsen i Datatilsynet fra kommunalministerens personlige sekretær – ble imidlertid Datatilsynets vedtak omgjort og forsøket kunne starte opp, nesten to år etter søknaden ble sendt. Forsøket i Grimstad er i ettertid, til tross for både startproblemer og problemer underveis i samhandlingen mellom stat og kommune, evaluert som et av de mest vellykkede frikommuneforsøkene (Pedersen 1992;1996), og har bl.a. vært inspirasjonskilde til mange servicekontor/-torg rundt om i landets kommuner.

Ideene bak, og målsetningene for, samarbeidet mellom trygd, arbeidsformidling og kommunale etater som Grimstad kommune formulerte i sin frikommunesøknad i 1987, er så godt som identiske med dem vi finner igjen i *statlige* utredninger, meldinger og etter hvert Stortingsvedtak knyttet til SATS⁶ og NAV nærmere 20 år senere. Noe avhengig av hvem en spør, synes det klart at Grimstadforsøket og etter hvert også andre lokale samordningsforsøk som involverte «velferdsetater» har vært en av flere inspirasjonskilder for det som i dag er NAV. Slik *kan* man se på NAV som nok et eksempel på det historikeren Tore Grønlie (1987) kaller *velferdskommunen*. I utviklingen av den norske velferdsstaten viser Grønlie hvordan ordning etter ordning ble en realitet

³ Dette var før dagens kommunelov av 1992 som gir kommunene relativt stor frihet til selv å velge organisasjonsstruktur. Å samordne kommunale etater krevde derfor i 1986 også fritak fra sentralt lovverk.

⁴ Dette gjaldt Arbeidsavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet, Sosialavdelingen 2 og Trygdeavdelingen i Sosialdepartementet.

⁵ Dette gjaldt Arbeidsdirektoratet og Rikstrygdeverket.

⁶ Akronym for Satsing på Sosialhjelp, Arbeid og Trygd. Dette ble betegnelsen på Bondevik II-regjeringens første forslag til Stortinget om en mer samlet velferdsforvaltning i Norge, lagt fram i Stortingsmelding 14, 2002-2003.

i kommunene mens staten utredet og først mange år senere adopterte de kommunale ordningene og gjorde dem obligatoriske for alle kommuner. Ideene om hva samordning av velferdstjenester ville bety for brukerne ble gjennom frikommuneforsøket i Grimstad testet ut i en kommune første gang nesten 20 år før NAV ble en realitet. Det samme ble en organisatorisk løsning for å oppnå dette som er nokså identisk med den partnerskapsløsning som nå blir obligatorisk i alle kommuner. Det klassiske velferdspolitiske mønster med at kommunene gjør det, mens staten ikke vil, kan, tør eller evner, finner vi dermed i noen grad igjen også på dette feltet.⁷ Hva som har skjedd underveis som har gjort den «uvillige stat villig» til å samordne velferdsfeltet og gi kommunene en vesentlig oppgave i samordningen, har vi ikke data til å svare på. Vi skal her bare slå fast at også i forkant av NAV kan det synes å ha vært, som på svært mange områder i velferdsstaten, et dynamisk samspill mellom stat og kommune. Kommunenes rolle i NAV er derfor vesentlig, ikke bare som ko-produsenter av tjenester anno 2008, men for å forstå så vel den velferdspolitiske som organisatoriske tenkning den nye etaten er basert på.

Tema og problemstilling

Det er dette dynamiske samspillet, som har vært og er, mellom stat og kommune i den norske velferdsstaten, som gjør *partnerskapet* i NAV så viktig å studere nærmere. Vårt første spadestikk for å gjøre det, vil være å kartlegge tenkningen rundt og argumentasjonen for, partnerskapet på sentralt hold. Representerer dette partnerskapet for sentrale aktører et brudd eller en kontinuitet i samspillet? For å besvare dette spørsmålet vil vi se nærmere på avgjørende aktørers kommunesyn i de sentrale prosessene rundt NAV, men vi vil også relatere partnerskapet og argumentene for dette til den plass kommunene tradisjonelt har hatt i det norske politiske landskapet og i det norske styringssystemet.

Vi fortsetter derfor notatet med en teoretisk basert diskusjon av stat–kommune relasjonen i Norge, utviklingen av denne over tid og kommunalt selvstyrets betydning som politisk verdi i dag. Deretter vil vi presenterer aktørenes syn og argumenter i NAV-prosessene. Denne presentasjonen er i hovedsak basert på to kilder. For det første kvalitative intervju gjort med aktører i departement, direktorat, på Stortinget og i KS høsten 2007/våren 2008. Intervjuene er gjennomført av forskere tilknyttet Modul 1 i NAV-evalueringen. Til sammen er noe over 40 personer intervjuet. Intervjuene er etter avtale med intervjuobjektene tatt opp på bånd og transkribert ordrett i ettertid. Det er den transkriberte teksten som ligger til grunn for analysene i dette notatet. Av anonymitetshensyn vil intervjuobjektene kun identifiseres med institusjonstilknytning og

⁷ Her kan det selvsagt innvendes at Frikommuneforsøket var en statlig forsøksordning og at det dermed blir for enkelt å kategorisere resultatene av dette forsøket som eksempler på ”velferdskommunale innovasjoner.” Hele rasjonale bak frikommuneforsøket bygget imidlertid på kommunen i rollen som stifinner for staten (Fimreite 1996). At forsøket foregikk i statlig regi innebar først og fremst at staten tilrettela rammene for forsøket ved at lover, forskrifter og regelverk kunne fravikes gjennom dispensasjon, men det ble ikke stilt midler til rådighet for frikommunene og ideene til hva det lokale forsøket skulle inneholde var utelukkende basert på kommunale myndigheters initiativ. Av andre eksempler på viktige reformer som har sitt utspring i Frikommuneforsøket kan nevnes SFO og skolestart for 6-åringer (Fimreite 1996).

intervjutidspunkt i notatet. Vår andre hovedkilde er offentlige dokumenter knyttet til etableringen av NAV. Dokumentene vil bli referert til der de benyttes. Informasjon er også hentet fra rapporten som omhandler evalueringen av de 25 NAV-pilotkontorene *På vei mot en integrert velferdsforvaltning?* Evalueringen er gjennomført av AFI og BI høsten 2007, og rapporten er ført i pennen av Tone Alm Andreassen, Ida Drange, Tharan Thune og Lars Monkerud.

Stat og kommune – et dynamisk samspill mellom nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom⁸

Teoretiske betraktninger

Hvem skal gjøre hva og hvordan skal aktivitetene samordnes? Dette klassiske kollektive handlingsproblemet berører ikke bare forholdet mellom individer, men også organiseringen av relasjoner innen og mellom ulike forvaltningsnivå. Den interne fordelingen av politisk makt og administrativ kompetanse mellom sentralmakten og territorielt definerte underenheter er bl.a. en av hovedutfordringene til nasjonalstaten. I de fleste føderale stater er denne makt- og kompetansefordelingen langt på vei fjernet fra det politiske sakskartet fordi den er nedfelt i grunnloven. Eventuelle stridigheter avgjøres av statens høyeste domstolsmyndighet. I enhetsstater som de nordiske, stiller det seg annerledes: I mangel av klare grunnlovsmekanismer, og uten suverene og effektive konstitusjonsdomstoler, har makt- og kompetansefordeling en tendens til både å endre seg over tid og til å bli gjenstand for intens politisk debatt. I et historisk perspektiv kan vi derfor si at relasjonen mellom forvaltningsnivåene aldri har funnet, og sannsynligvis heller aldri vil finne, en endelig form (Fimreite, Flo og Tranvik 2002).

Dynamikken i stat–kommunerelasjonen skyldes i hovedsak at ulike aktører har ulike oppfatninger av hva som er den rette balansen mellom to tilsynelatende motstridende organiseringsprinsipp: *Lokalt handlingsrom* – i hvilken grad lokale forvaltningsenheter (i dette notatet først og fremst kommuner) skal være et vernet fellesskap, utformet med basis i lokale preferanser, og *nasjonal integrasjon* – i hvilken grad de lokale enhetene skal være et redskap for iverksetting av statlig politikk. Hvordan viktigheten av lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon vurderes, og hvilke institusjonelle løsninger som foreslås med utgangspunkt i vurderingene, er uttrykk for det historikeren Yngve Flo (1999) kaller kommuneideologi. Om vi legger dette til grunn kan det vi i dette notatet omtaler som *kommunesyn*, defineres som oppfatningen av hvilken rolle kommunene skal spille i forhold til egne innbyggere men og i forhold til overordnede forvaltningsnivå (Fimreite, Flo og Tranvik 2002:3). Noe forenklet kan vi si at de som i særlig grad vektlegger lokalt handlingsrom, mener at kommunene skal styre sine egne prioriteringer.

⁸ Dette hovedavsnittet er i stor grad basert på rapporten *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv* forfattet av Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Tommy Tranvik i 2002. Forfatterne av denne rapporten går imidlertid vesentlig mer i dybden enn det som gjøres her når det gjelder å drøfte utviklingen i stat–kommunerelasjonen i Norge i et ideologisk perspektiv.

Kommunene må derfor være løsere koblet til det statlige styringsapparatet enn det den nasjonale integrasjonsstrategien legger opp til. Tilhengerne av nasjonal integrasjon ønsker i noen grad det motsatte: For at kommunene skal kunne brukes til å gjennomføre statlig politikk og også tjene innbyggerne på en tilfredsstillende måte, må muligheten for å foreta lokale prioriteringer begrenses, og kommunene kobles sterkere til det statlige styringsapparatet. I Norge *har* balansen mellom lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon vært i kontinuerlig bevegelse fra 1837 til i dag. Det skal vi vie oppmerksomhet i de følgende avsnitt.

170 år med lokalt selvstyre – en dynamisk bevegelse mellom nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom

Formelt *er* det liten tvil om at relasjonen mellom stat og kommune alt fra formannskapslovene ble vedtatt i 1837 kan karakteriseres som preget av nasjonal integrasjon. Kommunene var da som nå avledet statsmakt. Grunnholdningen blant datidens forfatningsjurister var at kommunene i prinsippet levde på statens «nåde»: *Communerne ere kun Led af Statssamfundet, følgelig altid underordnede Statsmagterne og de af dem givne Love* (Aschehoug 1897:7). Når historikere beskriver perioden fra 1837 og frem til mellomkrigstiden er det imidlertid helt andre trekk enn integrasjon de vektlegger. Perioden kjennetegnes av få systematiske statlige forsøk på å gripe inn i eller styre den kommunale virksomheten. På noen områder satte likevel staten krav til den kommunale tjenesteyting, spesielt synlig var dette på skolefeltet og innenfor fattigvesenet. Staten benyttet for eksempel relativt tidlig økonomiske incitamenter for å fremme kommunal virksomhet på disse feltene. Men sammenliknet med det statlige engasjementet som skulle komme senere, er det riktig å si at staten til et stykke inn i det 20. århundre hadde en holdning til kommunal virksomhet som langt på vei fortjener betegnelsen *laissez faire* (Kjellberg og Myhren 1975).

Den relativt lave *reelle* nasjonale integrasjonen innebar altså at kommunene i *praksis* fikk et stort lokalt handlingsrom. Så lenge staten var så pass passiv, var kommunene i prinsippet frie til å gi seg i kast med en lang rekke oppgaver basert på eget initiativ. Dette ga muligheter til å «sette penger i arbeid» for å styrke velferden og å utvikle lokalsamfunnet. Fra 1890-tallet og frem til omkring 1920, var Venstre (som utviklet en klar sosialradikal profil) og Arbeiderpartiet pådrivere i arbeidet for å gjøre kommunene til lokale velferdsfelleskap. På denne måten vokste den allerede omtalte norske *velferdskommunen* frem – den initiativrike pioneren som handlet mer ut fra egne vurderinger av lokale behov enn statlige påbud, og som på mange måter ble en veiviser for velferdsstaten (Grønlie 1987).

I løpet av første verdenskrig hadde kommunene brukt sitt handlingsrom til lånefinansierte investeringer. Tidlig på 1920-tallet ble det klart at en rekke av landets kommuner ikke greide å betjene sine lån. Kommunesektoren ble kastet ut i økonomisk krise. Det er også på dette tidspunkt at stor variasjon i kommunenes inntektsgrunnlag ble oppfattet som problematisk. Disse to forholdene ført til en tverrpolitisk erkjennelse av behovet for å styrke den nasjonale integrasjonen også reelt, og staten påtok seg et større ansvar for kommunenes økonomi. Denne enigheten, men og det faktum at

Arbeiderpartiet kom til makten i 1935, åpnet veien for en sentral politikk overfor kommunene hvor nasjonale velferds mål og kollektiv behovstilfredsstillelse i større grad definerte statens relasjon til lokalnivået.

Perioden etter andre verdenskrig og frem til andre halvdel av 1950-tallet, kjennetegnes av at nasjonal integrasjon ble mer og mer vektlagt: Kommunene skulle nå, ikke bare formelt, men også reelt, først og fremst være et ledd i statens administrative struktur (Grønlie 1987, Kjellberg 1988 og Montin 2000). Samtidig ble det oppfattet som viktig å bevare et relativt stort lokalt handlingsrom. Iverksettingen av nasjonale velferdstiltak var avhengig av at det fantes et kommunalt apparat som kunne gjøre politiske vurderinger ved den lokale tilpasningen av tiltakene. Et kommunesyn som samtidig vektla nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom, vokste fram. Av historikeren Yngve Flo (1999;2004) er den kommunetype dette kommunesynet frambragte omtalt som *forvaltningskommunen*.

Arbeiderpartiet sto, gjennom oppbyggingen av velferdsstaten, fadder for forvaltningskommunen. Den borgerlige siden, og da spesielt Høyre, kjempet ennå et godt stykke inn i etterkrigsperioden for et kommunesyn som innebar at en kommune først og fremst skal verne innbyggerne mot inngrep fra staten og storsamfunnet. Det endelige nederlaget for dette kommunesynet, ble kommuneinndelingsreformen på begynnelsen av 1960-tallet. På dette tidspunktet var integrasjonsstrategien kommet så langt at forvaltningskommunen ikke kunne utfordres uten å angripe velferdsstatens grunnvoller. Det var ikke aktuell borgerlig politikk. Utvikling av velferdsstaten satte dermed en midlertidig stopper for store motsetninger mellom kommunesyn i det politiske Norge. Det foregikk en konvergens i synet på kommunene frem mot 1970: De borgerlige partiene aksepterte kommunenes funksjon som redskaper for statlig politikk, mens Arbeiderpartiet fikk større sans for å beskytte og også styrke kommunen som lokalt fellesskap.

Enigheten på tvers av politikkblokkene ble forsterket av 1960- og 70-tallets motkulturelle bevegelser hvor desentralisering, det lokale og det nære sto sentralt. Disse nærmest tverrpolitiske tankestrømmingene ga tiltroen til lokalt handlingsrom en kort renessanse. Den viktigste formelle manifestasjonen av denne bevegelsen er utenfor tematikken til dette notatet, men skal likevel nevnes, nemlig opprettelsen av den direktevalgte fylkeskommunen i 1976. For vår tematikk er oppstartingen av arbeid med å myke opp lov- og regelverk og finansieringssystem som bant kommunene for sterkt til statens velferdssektorer viktigere. Ved siden av det tidligere omtalte frikommuneforsøket har omleggingen av inntektssystemet fra øremerkede tilskudd til rammeoverføringer (i 1986) og den nye kommuneloven (fra 1992) sitt tankemessige utspring i denne perioden (Fimreite 1996). Opprettelsen av Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen samt arbeidet med å styrke Kommunaldepartementets rolle som horisontalt samordningsorgan i sentralforvaltningen i saker som berører kommunene, er andre viktige manifestasjoner av disse tankestrømmingene.

Men denne nye tiltroen til det lokale handlingsrommet varte ikke ved. Rundt midten av 1970-tallet var en ny epoke i stat-kommune-relasjonen i emning. Hovedtrekk i perioden fra tidlig 1980-tall til i dag synes å være at kommunene skal spille melodien slik staten ønsker å høre den istedenfor å improvisere over et gitt tema. Dette skyldes ikke utelukkende at sentralmakten betaler for konserten (det har den gjort lenge). Det skyldes

også at staten i stadig økende grad skriver tekst, komponerer melodi og bestemmer orkesterets besetning. Et viktig eksempel på dette er den individorienterte rettighetslovgivningen på områder som kommunene har ansvaret for, men også andre sterke sektorbaserte styringsvirkemidler (bl.a. øremerkede midler, handlingsplaner og direkte lovpåbud) som har vokst fram det siste tiåret gir kommuner med absolutt gehør, lite rom for å bruke egne kreative, improvisasjonsevner. Relasjonen preges derfor i dag som den har gjort i 170 år av formell integrasjon, forskjellen er at nå er integrasjonen også i aller høyeste grad reell: Likhhet og nasjonale standarder blir forsøkt ivarettatt gjennom rettighetslovgivning, nasjonale handlingsplaner og stadig mer bruk av øremerkede tilskudd knyttet til disse. I sum fører dette til mye statlig detaljstyring av kommunene noe som i neste omgang fører til at kommunene får reduserte muligheter for å utøve lokalt handlingsrom: Når alle har krav på det samme uansett hvor de bor, er tilpasning til lokale forhold uønsket, eller det skjer under et strengt statlig overoppsyn. Kanskje er, for første gang i det kommunale selvstyrets historie i Norge den reelle integrasjonen nå i ferd med å bli sterkere enn den formelle: I stedet for lokal medinnflytelse og deltakelse, er kollektiv behovstilfredsstillelse – at alle får det de trenger, når de trenger det – den dominerende målsetningen.

Lokalt selvstyre som politisk verdi

Denne korte og vel grove skissen av 170 år med kommunalt selvstyre i Norge kan oppsummeres ved å si at norske kommuner og norsk lokalpolitikk historisk har hatt en reelt relativt sterk posisjon i et styringssystem som formelt sett, må kunne karakteriseres som sentralisert. Det er liten tvil om at mye makt har vært og er samlet i det politiske sentrum i Norge. Likevel ble ikke sentrum så viktig hos oss som i mange andre europeiske land. Sentralnivået fikk aldri den enerådende rolle i nasjonens politiske, sosiale og økonomiske utvikling som det vi stort sett finner i andre land (Rokkan 1987). Handlingsrommet kommunene faktisk hadde, innebar at lokalnivået fikk stor innflytelse på den politikk som ble utformet nasjonalt. Erfaringer, løsninger og valg gjort lokalt betydde noe. Ikke bare for hvordan kommunene innrettet sin egen politikk, men de løsninger kommunene valgte *ble* tillagt stor vekt også i sentrale politiske fora, når nasjonal politikk skulle utformes (Flo 2004).

Et hvert styringssystem har innebygde verdier som er institusjonaliserte og som også nedfeller seg i strukturer. Den måten vår lokalstyreordning faktisk ble utformet på, er uttrykk for en slik verdi i vårt styringssystem. Dette skyldes bl.a. at kommunene har spilt en viktig rolle både i nasjonsbyggingsprosessen (Rokkan 1987) og i utviklingen av velferdsstaten (Flo 2004). De funksjoner lokalstyret da fylte, har ført til at kommunene har fått en type egenverdi som i politisk sammenheng gjør dem viktige i seg selv. Dette er med å sette sitt helt spesielle preg på forholdet mellom nasjonalforsamling og kommuner i Norge (Hansen et al. 2000:26ff).

En surveyundersøkelse gjennomført blant stortingsrepresentantene i 2003/2004 viser at på det overordnede og generelle plan har kommuneinstitusjonen fremdeles stor

oppslutning hos våre øverste folkevalgte (Aars, Fimreite, Flo og Tranvik 2006).⁹ Med unntak av i ett parti – Fremskrittspartiet – er ideen om kommunalt selvstyre viktig på Stortinget. Undersøkelsen viser en oppslutning om selvstyrets grunnverdier som gjør at kommunen også for stortingsrepresentantene anno 2003/2004, har en institusjonell egenverdi. For så godt som alle representantene utenom Fremskrittspartiets, representerer kommunen spesielle kvaliteter eller egenskaper som staten ikke kan overta selv eller erstatte. Støtten er imidlertid på et relativt høyt generaliseringsnivå. Når konkrete sider ved kommunenes virksomhet vurderes svekkes denne oppslutningen – hos alle partis representanter.

Det som avdekkes i undersøkelsen til Aars et al. er et Storting som i realpolitikk ikke er like åpent for politisk påvirkning fra lokalnivået som det på symbolplan hevder å være, og som historien viser, Stortinget *har* vært. Det kan med andre ord synes å være en slags mistilpasning mellom de faktiske utfordringer stortingsrepresentantene oppfatter at kommunene har, og de verdier de samme representanter samtidig omslutter lokalt selvstyre med. Pr i dag er det likevel rett å si at de aller fleste stortingsrepresentanter på generelt grunnlag støtter opp om lokalt selvstyre og ser på dette som noe politisk verdifullt i seg selv. Men det er også rett å si at den *reelle* tiltro til kommunene ikke er fullt så stor på Stortinget.

Selv om våre øverste folkevalgte i stor grad er enige om dette, viser undersøkelsen også at de har *ulike* kommunesyn i den mening vi har definert begrepet tidligere i dette notatet (Aars et al 2006). Når det gjelder spørsmål som kan knyttes til hvilke type fellesskap kommunene skal være, finnes sammenfallende synspunkt i Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Høyre: Representantene fra disse partiene ønsker større og mer funksjonsdyktige kommuner. Senterpartiet, Venstre og Sosialistisk Venstreparti kan kanskje sies å ha et mer organisk kommunesyn. For deres representanter er kommunenes hovedoppgave å løse konflikter og levere oppgaver innenfor et mindre, lokalt avgrenset fellesskap. Når det gjelder relasjonen til staten (overordnet forvaltningsnivå) er Stortingets sterkeste tilhengere av kommunal frihet/lokalt handlingsrom å finne blant Senterpartiets representanter. På motsatt side finnes Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti. Representantene fra disse partiene ønsker likhet i kommunenes tjenestetilbud. Interessant nok, for det vi skal se senere i dette notatet; representantene fra Kristelig Folkeparti skiller seg ut ved at de

⁹ Surveyen er en del av prosjektet Tillitsforholdet mellom forvaltningsnivåene som ble gjennomført av Rokkansenteret i 2003-2004. Prosjektet var finansiert av Norges forskningsråd under "Kommunelovprogrammet". Prosjektets formål var å studere tillitsforholdet mellom sentrale og lokale myndigheter. Fokus i prosjektet var i særlig grad sentrale myndigheters tillit til det kommunale forvaltningsnivået. Gjennom dokumentstudier, den aktuelle surveyundersøkelse til stortingsrepresentanter samt kvalitative intervju med viktige aktører i det politiske miljø, i forvaltningen, i media og i forskningsverden ble prinsipper og forståelsesrammer som lå til grunn for statens politikk overfor kommunene de siste 10-15 årene kartlagt. Tema som ble belyst var bl.a.; kommunenes rolle i samfunnet, forholdet mellom stat og kommune, forholdet mellom individ og kommune, lokalpolitikkerens rolle, egen institusjons rolle som kommunalpolitisk aktør, staten som utøver og utformer av kommunalpolitikk. Surveyen som brukes i dette notatet ble sendt ut til alle de 165 stortingsrepresentantene for perioden 2001 til 2005 (altså de samme stortingsrepresentantene som ba om å få utredet en samlet velferdsetat og som vedtok NAV). I de tilfellene der det var vararepresentanter som møtte for de faste representantene, ble spørreskjemaet sendt til vararepresentantene. Svarprosenten er på 56. Materialet er testet for skjevheter og er vurdert som tilfredsstillende mht det. For en nærmere redegjørelse av alle elementene i denne undersøkelsen se Fimreite, Flo, Tranvik og Aars (2004).

ikke har noen distinkt kommunesyn. Kristelig Folkepartis representanter er kanskje de representantene i det norske stortinget som i størst grad forfølger sine hjertesaker (Aars et al. 2006:238). Om hjertesaken iverksettes gjennom statlig regulering eller lokal tilpasning, i en stor eller liten kommune, er underordnet. Det vesentlige er at den blir iverksatt.

Oppsummering

Oppsummerer vi disse synspunktene kan vi si at partnerskapet mellom stat og kommune i NAV skal operere i et politisk landskap der kommunalt selvstyre fremdeles er en viktig politisk verdi. Men det skal også finne sin plass og fungere i et styringssystem hvor dimensjonene nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom vektlegges ulikt av ulike aktører. Aktører kan, som vi her har lagt vekt på, være politiske parti og deres representanter og medlemmer. Men også kommuner, interesseorganisasjoner, administrative myndigheter og profesjoner har oppfatninger som påvirker balansen mellom dimensjonene – direkte eller indirekte. Dagens aktuelle blandingsforhold når det gjelder dimensjonene integrasjon og handlingsrom gjør at partnerskapet må utformes og finn sin form i et styringssystem hvor kommunene reelt mer og mer oppfattes å være noe i retning av statlige effektueringskontor (Fimreite og Flo 2000).

Mot denne bakgrunn, og i denne kontekst, er tenkningen bak og argumentasjonen for partnerskapet i NAV viktig å kartlegge. Dette er viktig bl.a. for å kunne peke på utfordringer den nye samarbeidsmåten mellom staten og kommunene fører med seg. En side ved dette vil være spørsmålet om partnerskapet i seg selv, på noen måte påvirker samspillet mellom nasjonal integrasjon og lokal handlefrihet. I det følgende hovedavsnitt skal vi rette oppmerksomheten mot etableringen av partnerskapet. Presentasjonen vil være delt inn i tre hovedfaser: arbeidet med SATS, selve NAV-etableringen og den begynnende iverksetting av partnerskapet. Vi vil imidlertid først kort redegjøre for organiseringen i NAV.

Partnerskapet i NAV

Organisering av NAV

NAV-reformen blir gjerne omtalt som en av de største omorganiseringer i norsk forvaltning noen sinne. Målene med reformen er 1) å få flere i arbeid og aktivitet og færre på stønad, 2) å få til bedre og mer samordnede tjenester til brukerne og 3) å utvikle en mer effektiv velferdsforvaltning. Reformen blir i omfang og viktighet sammenlignet med innføringen av Folketrygden i 1967. En viktig grunn for det er den varslede omlegging av velferdsstatens tiltaks- og virkemiddelapparatet i tråd med de forvaltningsmessige endringer som følger av reformen. NAV-reformen betyr at fra 1.juli 2006 er de to tidligere etatene trygd og arbeid slått sammen til en etat – arbeids- og velferdsetaten. Om lag 16 000 personer er ansatt i etaten som legger beslag på ca 1/3 av det norske statsbudsjettet (nærmere 300 milliarder kroner pr år). Etaten har ansvar for

alle typer pensjonstjenester, arbeidsledighetstrygd, uføretrygd, barnetrygd, svangerskapspermisjon, andre typer for kontantytelser og også ulike typer attførings- og rehabiliteringstjenester. En hvilke som helst arbeidsdag året rundt, regner man med at ca 800 000 nordmenn er brukere av NAV (i tillegg kommer de som får lovfestet pensjon). På årsbasis vil 2 millioner av oss bruke etaten på en eller annen måte og i løpet av livet vil vi all flere ganger være i berøring med den.

Etaten er underlagt Arbeids- og inkluderingsdepartementet, men forholder seg også til regelverk under Helse- og omsorgsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. På sentralt hold er etaten delt inn i et Arbeids- og velferdsdirektorat som har det strategiske ansvaret for etaten, og en driftsenhet kalt NAV drift- og utvikling (NDU). Driftsenheten har bl.a. ansvar for statistikkproduksjon, for økonomi- og regnskapsfunksjoner og for IKT-løsninger. Forholdet mellom direktoratet og NDU er organisert som en «bestiller-utfører-modell», med direktoratet i bestillerrollen og driftsenheten som utøver (se mer i Askim 2008). Fra starten av hadde også Sosial- og helsedirektoratet (SHD) en rolle i AIDs styringslinje i forhold til NAV. Gjennom denne styringslinjen fikk dermed også fylkesmannen en rolle overfor kommunedelen ved NAV-kontorene. Etter 1.3.2008 er sosialdelen i SHD overført til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fylkesmannen har imidlertid ennå en rolle overfor NAV-kontorene via kvalifiseringsprogrammet.¹⁰ Kvalifiseringsprogrammet er en kommunal tjeneste som forvaltes gjennom det lokale NAV-kontor og fylkesmannen har her oppgaver både i forbindelse med kompetanseutvikling og som klageinstans.

Arbeids- og velferdsetaten har *regionale* kontor i hvert fylke – NAV fylke. Ved siden av disse kontorene finnes det på regionalt nivå spesialenheter og forvaltningsenheter med avgrensede arbeidsoppgaver. *Spesialenhetene* har bl.a. ansvar for utenlandssaker, klagesaker, kontroll saker, pensjonssaker, hjelpemidler og (fram til 2009) refusjon for helsetjenester. Det finnes ikke nødvendigvis alle typer spesialenheter i hvert fylke. *Forvaltningsenhetene* skal behandle alle saker som er knyttet til rettighetsfestede ytelser den enkelte har krav på. I saker som krever oppmøte skjer behandlingen i forvaltningsenhetene etter innstilling fra det lokale NAV-kontoret. I saker som kan løses kun utfra utfylte skjema, trenger ikke brukerne gå via det lokale NAV-kontor. Det kan finnes flere forvaltningsenheter i hvert fylke, i alt skal det etableres 37 slike enheter. Enhetene er lokalisert etter folketetthet¹¹.

Alle kommuner i Norge skal ha et *lokalt NAV-kontor*. I dette kontoret er også (minimum) den økonomiske siden av kommunenes sosialhjelp innlemmet. De tre opprinnelige tjenestene; trygd, arbeid og sosialhjelp skal fysisk samlokaliseres i dette kontoret. 4 000 ansatte i kommunene regner man med vil jobbe NAV-relatert når reformen er fullt iverksatt i 2009. Den organisatoriske integrasjonen mellom stat og

¹⁰ Som et ledd i regjerings arbeid med å fornye velferdsforvaltningen er det etablert et såkalt kvalifiseringsprogram med en påfølgende standardisert inntektssikring (kvalifiseringsstønad). Kvalifiseringsprogram tilbys gjennom det lokale NAV-kontor og skal ta form som et krav den enkelte har for å få utarbeidet en individuell plan der samordning med andre velferdstjenester inngår. Kvalifiseringsprogram er et arbeidsrettet tiltak med overgang til arbeidslivet som målsetning for den enkelte (Ot.prp 70 – 2006-2007).

¹¹ I de fleste fylker er det en sentral forvaltningsenhet, en del fylker har imidlertid også avdelingskontor betinget av spredt bosetning.

kommune er organisert som et partnerskap alle kommuner er pålagt i lovs form å delta i (se senere i notatet for en mer prinsipiell diskusjon av dette partnerskapet og utformingen av det). Det enkelte partnerskap reguleres gjennom avtaler inngått mellom kommunen og staten ved det regionale NAV-kontor. Kontorene er anbefalt å ha såkalt enhetlig ledelse, dvs at samme person leder både den statlig og kommunale delen av kontoret. Men dette er ikke pålagt. I tilfeller med enhetlig ledelse vil NAV-kontorets leder være statlig *eller* kommunalt ansatt. I tilfeller med delt ledelse vil statsdelens leder være statlig ansatt, mens lederen for kommunedelen vil være kommunal tjenestemann. De enkelte deler av partnerskapet inngår videre i sin «opprinnelige» styringslinje. Det betyr at sosialhjelpen er underlagt kommunal folkevalgt styring, mens arbeids- og velferdstjenestene inngår i en styringslinje til NAV fylke.

Det er også etablert mer uformelle partnerskapsforum der fylkeslederen i NAV og kommunens rådmann (i enkelte tilfeller også ordfører) deltar sammen med den lokale NAV-leder for å forsøke å avstemme styringssignalene fra de ulike linjene. Partnerskapsforumet er ennå ikke formalisert til tross for at dette er ønsket av KS og under utredning i direktoratet.

Det lokale partnerskapet er omsluttet av en sentral rammeavtale inngått mellom kommunenes interesseorganisasjon KS og AID. De første NAV-kontorene ble opprettet høsten 2006 og innen utgangen av 2009 skal det finnes ett i hver av våre 431 kommuner.

I de følgende avsnitt skal vi se nærmere på veien fram til denne spesielle organiseringen som er valgt i NAV. Vi skal særlig rette søkelyset mot kommunenes plass her, og de vurderinger og argument som er lagt til grunn på sentralt hold når det gjelder dette.

Veien fram: SATS-meldingen – vil men får det ikke til

Frikommuneforsøket hadde, sammen med en flora av andre statlig initierte utredninger og forsøk (se nærmere om disse i Christensen 2008), lenge rettet søkelyset mot behovet for bedre samarbeid mellom etater, sektorer og nivå i velferdsforvaltningen. Utredningenes og forsøkene fokus var i hovedsak å få lagt til rette for mer samordnede, og som en følge av det, bedre tjenester til brukerne. I samband med behandlingen av statsbudsjettet for 2002 anmodet Stortinget regjeringen om å utrede én felles etat for trygdetaten, Aetat og sosialtjenesten. Selv om det ikke ble vektlagt av nasjonalforsamlingen, hadde det enstemmige vedtaket fattet denne desemberdagen i 2001, implikasjoner for oppgavefordelingen mellom stat og kommune. Å samle de tre tjenestene i en felles etat ville måtte innebære enten en kommunalisering av to statlige etater (trygdetaten og Aetat) eller en statliggjøring av en kommunaltjeneste (sosialtjenesten). Verken i debatten eller i vedtaket ble det gitt noen indikasjoner fra Stortingets side på hvordan oppgavefordelingen mellom stat og kommune skulle håndteres i en felles etat. Som en av stortingsrepresentantene fra den gangen uttrykker det:

... man kan si at vi på det området (stat-kommunerelasjonen, vår anm.) ikke var helt i mål... (politiker, intervju, 2007)

Flere av våre informanter hevder at man først ble fullt klar over vedtakets betydning for stat–kommunerelasjonen da utredningen var kommet i gang.

... det var ikke så gjennomtenkt... Politikerne skjønnte ikke at det var en stat–kommunedimensjon i forslaget. Det fikk vi midt i fleisen først da vi begynte å jobbe med det... (tjenestemann, intervju 2007)

(D)et handlet om at man ikke hadde gått ned i detaljene, og at det som kompliserte i dette, nemlig kommune og stat, ikke var så tydelig. Fokuset var den manglende samhandling for klienter og brukere, ikke de mer underliggende problemene som det organisatoriske systemet skapte. ... (M)en det var det som ble det kompliserte: Hvordan skal man løse forholdet mellom stat og kommune? (tjenestemann, intervju 2007).

Stortingets anmodning om å få utredet én felles velferdsetat, ble fattet i samband med behandlingen av Sosialdepartementets budsjett for 2002. Det var derfor sosialministeren i Bondevik II-regjeringen – Ingjerd Schou fra Høyre – som fikk ansvar for utredningen. Mye i vårt datamateriale tyder imidlertid på at to andre av Bondeviks ministre spilte en langt større rolle for hvordan stat–kommune relasjonen ble håndtert, eller ikke håndtert, i SATS-utredningen.

En hver norsk regjering har siden 1948 hatt en kommunalminister som har kommunene og kommunesektoren som sitt spesielle ansvarsområde også innad i regjeringen. Bondevik II-regjeringen hadde en av de mer markante kommunalministre Norge har hatt den senere tid i Høyreleder Erna Solberg. At dette fikk betydning i utredningen synes helt klart. Flere informanter peker på Solbergs ideologiske syn på kommunesektoren som avgjørende. For kommunalministeren *var* det av betydning at det var kommunene som løste oppgavene. Hun mente dette tilførte oppgaveløsningen en dimensjon statliggjøring ikke ville kunne erstatte, og var derfor lite villig til å være med på pragmatiske kompromiss for å finne smidige løsninger. Hennes hovedargument var knyttet til kommunenes muligheter til å se helhet, og gjennom det, finne gunstige løsninger for den enkelte.

Noen ganger kan Erna være en god pedagog. Hun hadde en sånn «alenemor fra Loddefjord» som hun presenterte for regjeringen, i regjeringens diskusjoner her, og som hun utfordret sine regjeringskollegaer som var mer statlig orientert i tenkningen på: Hvordan vil et statlig system håndtere alenemoren i Loddefjord? Der bildet er langt mer sammensatt enn at det bare handler om sosialhjelp, arbeidsmarked eller trygd. Der det er noen unger som skal på skolen, kanskje noen diskusjoner i forhold til barnevernet og kanskje også behov for helsetjenester... Hun hadde et stort engasjement for helhetsperspektivet i regjeringskollegiet (tjenestemann, intervju, 2008).

Solberg fikk drahjelp for sitt syn også av et annet departement enn sitt eget: Finansdepartementet var også i mot statliggjøring av sosialhjelpen. For Finansdepartementet har kommunene siden 1930-tallet vært vurdert som viktige for statens totaløkonomi. Etter hvert ble også kommunene sett på som avgjørende for å holde offentlige utgifter på et akseptabelt nivå. (Fimreite og Flo 2000, Fimreite 2001). Beregninger knyttet til statliggjøringen av sykehusene hadde alt på dette aktuelle tidspunktet gjort departementet ytterligere oppmerksomme på hvor vanskelig kostnadsbegrensning ville kunne være når staten står for driften av en viktig

velferdsoppgave. En velferdsforvaltning basert på en noenlunde sammenlignbar modell, ville derfor være uhyre problematisk sett fra Finansdepartementets side.

Finansdepartementet generelt er den sterkeste forvarer for kommunalt selvstyre...Det er fordi kommuneinstitusjonen er kanskje den mest prioriteringseffektive organisasjonen vi har i norsk forvaltning. Kommunene er tvungne til å prioritere mellom eldreomsorg og skole. Der slipper stort sett regjeringen unna, de kan bare sende noen krav nedover i systemet. Derfor ønsker Finansdepartementet strategisk en sterk kommunesektor (tjenestemann, intervju 2007).

Det er grunn til å tro at kommunalministeren i allianse med Finansdepartementet utgjorde et sterkt team som på prinsipielt grunnlag var det vi kan kalle «kommunetilhengere» i denne sammenheng. Til tross for dette sterke teamet, peker likevel dataene våre i retning av at det var *konfrontasjoner* i regjeringen omkring temaet. Konfrontasjonene kan trolig knyttes til det forhold at en annen viktig minister i denne sammenheng, nemlig ministeren med ansvar for Aetat, Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman (Høyre), på prinsipielt grunnlag, var en sterk «statstilhenger».

(D)et var ekstremt sterke politikere som ville ekstremt mye her, Norman og Solberg. De var fram samme parti, men ikke fra samme planet... (tjenestemann, intervju 2007)

Norman hadde – i alle fall delvis – støtte av sosialministeren. Hun hadde sympati for en statliggjøring av sosialhjelpen, og dermed altså for en ren statlig velferdsetat. Flere modeller med forslag til ulik oppgavefordeling mellom stat og kommune ble utredet i denne fasen. Det ble likevel nokså tidlig klart at en statliggjøring av sosialhjelpen ikke kunne vurderes seriøst. Kommunalisering/delkommunalisering av de statlige etatene ble derimot diskutert (se nærmere om dette i Christensen 2008).

Sosialministerens endelige forslag til Stortinget i Stortingsmelding 14 (2002-2003) (den såkalte SATS-meldingen) innebar imidlertid ingen endring i arbeidsdelingen mellom stat og kommune. Det forslaget som ble lagt fram kan vel best omtales som noe i nærheten av status quo på det området. Det ble foreslått å ta pensjonsdelen ut av trygdeetaten og etablere en egen forvaltningsenhet for denne oppgaveporteføljen. «Resttrygdeetaten» og Aetat skulle så slås sammen. Dette ble i det store og hele oppfattet som lite kontroversielt (Christensen 2008). Det ble så foreslått en felles førstelinjetjeneste i kommunene. Ideen var at den sammenslåtte statsetaten her skulle samarbeide med den kommunale sosialhjelpen. Utfordringene i forslaget var først og fremst knyttet til hvordan denne tjenesten skulle utformes. Det ble aldri presentert noen gode praktiske løsninger rundt dette i Stortingsmelding 14 (2002-2003). Grunnen for det er trolig enkel; det ble aldri oppnådd politisk enighet i regjeringen om slike løsninger. Det interessante med vårt utgangspunkt, er at det sannsynligvis langt på vei var ulikt kommunesyn hos to Høyrestatsråder som var årsakene til den manglende enigheten.

(D)et som sto igjen, og som var det ekstremt konfliktfylte var førstelinjen... det ble skilt ut fra resten av meldingsskrivingen, og ble politikernes domene (tjenestemann, intervju 2007).

Stortingsmelding 14 fikk en ublid skjebne i Stortinget. Den ble returnert til regjeringen med 63 mot 39 stemmer. Begrunnelsene for tilbakesendingen og selve debatten om meldingen i Stortinget er nærmere redegjort for i rapporten *En felles etat – en analyse av prosessen som ledet fram til en ny arbeids- og velferdsetat (NAV)* (Christensen 2008). Her skal vi nøye oss med å påpeke at SATS-meldingen først og fremst ble avvist fordi den ikke foreslo det Stortinget hadde bedt om – én felles etat. Eller som det uttrykkes av flertallet (AP, SV, FrP og SP) i Sosialkomiteens innstilling:

Flertallet konstaterer at departementet kommer med et forslag som fortsatt innebærer to statlige etater med en annen arbeidsfordeling enn i dag, og at kommunenes sosialtjeneste forblir uendret... Med bakgrunn i de føringer Stortinget opp igjennom tidene har gitt i forhold til behovet for samordning og felles etat, mener flertallet at det er viktig at en framtidig organisering inkluderer den kommunale sosialtjeneste sterkere...» (Innst. S. nr 189 (2002-2003)).

Informantene våre peker imidlertid også på at svakt politisk håndverk av så vel sosialministeren som arbeids- og administrasjonsministeren i forkant av stortingsbehandlingen var medvirkende til at Stortinget vurderte SATS-meldingen slik det gjorde. Hadde ministrene forhånds sonderte den løsningen som ble lagt fram med fraksjonene i Sosialkomiteen, er det langt fra sikkert at den ville blitt sendt i retur. Også på Stortinget var det nemlig etter hvert en forståelse for at en felles etat innebar dramatiske endringer, blant annet nettopp knyttet til oppgavefordelingen mellom stat og kommune:

Flertallet har ikke tatt standpunkt til hvorvidt en felles etat bør være kommunal eller statlig, og vil be om en utredning av begge deler (Innst. S. nr 189 (2002-2003)).

Nærmest samtidig med at SATS-utredningen pågikk, la AP fram en utredning kalt SosialDEMOKRATISKrettferdighet (mai 2002). Utredningen var utarbeidet av et utvalg innen partiet ledet av daværende nestleder i Sosialkomiteen, Bjarne Håkon Hansen. Partiet argumenterer i denne utredningen sterkt for etableringen av såkalte *velferdskontor* i alle kommuner. Kontorene skulle dannes ved samlokalisering og samordning av de kommunale sosialkontor, trygdekontor og Aetat. Partiet understreket i utredningen at det legger til grunn et brukerperspektiv her, og at samordningens mål er å gi brukerne bedre tjenester. utfordringene for styringssystemet ved dette grepet tar partiet bevisst ikke stilling til i dette arbeidet. Argumentet for å utelate disse utfordringene, er bl.a. at det er vanskelig å foreslå konkrete modeller for arbeidsdeling mellom nivåene før spørsmålet er nærmere utredet i samråd med så vel brukere som ansatte (SosialDEMOKRATISKrettferdighet, 2002).

Analyse av SATS-fasen

Om vi skal *analysere* prosessen så langt ut fra den plass stat–kommune-relasjonen har i norsk politikk og som vi har redegjort for innledningsvis, er det nokså oppsiktsvekkende at oppgavefordelingen mellom nivåene ikke ble diskutert da Stortinget «bestilte» SATS-meldingen. Våre informanter synes å mene at dette kan forklares med en bevisstløshet fra Stortingets side. Men det som i ettertid kan bli sett på som bevisstløshet, kan også ha være et utslag av pragmatisme knyttet til det å få oppgaver løst. Som vi har vist tidligere;

stortingsrepresentantene har ikke like stor tiltro til kommunenes oppgaveløsningsevne som det de har til det lokale selvstyret som verdi. Det er mye som tyder på at denne første bestillingen av en utredning av én felles velferdsetat nettopp kan sees på som et eksempel på at også for våre fremste folkevalgte kan oppgaveløsning komme før prinsipp. Fokuset forut for denne bestillingen var i stor grad på klienter og brukere og på bedre tilpasning av de aktuelle tjenester til deres behov. Det er, gitt den rådende oppfatning av kommunenes faktiske oppgaveløsning på Stortinget, ikke usannsynlig at ønsket om å få til gode tjenester kan ha kommet til å overskygge festtalene om lokalt selvstyre. Men dette ønske synes også i noen grad å ha overskygget *bevisstheten* om at den brukertilpasning man søkte å få til, uvegerlig ville berøre oppgavefordelingen mellom stat og kommune.

Nå *kan* det også være slik at den tilsynelatende bevisstløsheten for noen av representantene kan ha vært helt bevisst. Å løse problem stykkevis er en ikke helt ukjent strategi i det politiske liv. Det kan ha vært slik at deler av Stortinget ønsket å se regjeringens standpunkt i den tunge debatten om oppgavefordelingen mellom nivåene før det selv tok stilling. Det som synes helt klart er at det på dette tidspunktet opplagt var krefter til stede i så vel Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti som i Fremskrittspartiet som var for statliggjøring av sosialhjelpen (Fimreite et al. 2004). Selv om Aps utredning om sosial rettferdighet ikke tok stilling til arbeidsdelingen mellom stat og kommune, sier informantene selv at det, så vel i dette partiet som Sosialistisk Venstreparti ble jobbet med en mulig statliggjøring av sosialhjelpen i fasen fra bestillingen var sendt til regjeringen la fram SATS-meldingen. Dette arbeidet kan ha vært som ledd i en forberedelse til å møte et lignende forslag fra regjeringen. De som var mot statliggjøring av sosialhjelpen kan motsatt, med utgangspunkt i en slik viten, ha vurdert det som lite hensiktsmessig at oppgavefordelingen ble tema i diskusjonene forut for SATS-meldingen, bl.a. fordi en slik diskusjon kunne komme til å legge føringer for regjeringens utredning.

Uansett hvilke av disse forklaringene som har mest for seg, er det helt opplagt at det at Stortinget ikke tok stilling til stat–kommuneproblematikken da det ba om å få utredet en felles etat i velferdsforvaltningen, var betingelsen for at vedtaket kunne være enstemmig. Dette forholdet utgjør i seg selv den kanskje enkleste og mest opplagte forklaring på det som kan omtales som unnfallenhet fra stortingets side på dette område. Det hadde aldri blitt noe enstemmig vedtak om stat–kommunereelasjonen var blitt tematisert. Et enstemmig stortingsvedtak, er et sterkt signal til en mindretallsregjering. Et samlet storting er et sterkt storting. Det var dermed et sterkt storting som gav regjeringen oppdraget i desember 2001 om å utrede en felles velferdsforvaltning i Norge. Oppdraget ble dårlig løst. En av hovedgrunnene til det var nettopp den utelatte stat–kommune dimensjonen. Ulike kommunesyn og derav politisk uenighet innad i regjeringen, og kanskje særlig innad i Høyre, er viktig her. En erfaren kommunepolitiker og parlamentariker var i mot den statliggjøring mindre erfarne ministre fra eget parti tok til orde for. Kompromisset regjeringen og høyrestatsrådene til slutt ble enige om, felles statlige og kommunale servicekontor lokalt, ble i liten grad praktisk utredet, og fikk dårlig mottakelse i Stortinget. Samtidig er det viktig å peke på den gryende forståelsen av stat–kommunetematikken i saksfeltet som kommer til uttrykk ved behandlingen av SATS-meldingen i komiteen og også i Aps interne

utredning. Politisk forsiktighet i håndteringen av tematikken både i stortingskomiteen og i det største opposisjonspartiet må sannsynligvis tolkes som en klar indikasjon på at relasjonen mellom stat og kommune ikke er noe man kjapt hopper bukk over i norsk politikk.

Fra SATS til NAV – mot en løsning på det uløselige

Da SATS-meldingen ble sendt tilbake av Stortinget oppnevnte regjeringen nokså umiddelbart et ekspertutvalg. Utvalget fikk i oppdrag, på et relativt fritt grunnlag å utrede ulike modeller for framtidig velferdsforvaltning i Norge. Rattsø-utvalget som fikk navnet sitt etter lederen, professor Jørn Rattsø ved NTNU, var utelukkende sammensatt av faglige eksperter med universitets- eller høyskoletilknytning. Dette i motsetning til SATS som var utredet «innomhus» i en tverrdepartemental arbeidsgruppe dog med en eksternt rekruttert forsker som leder. Rattsø-utvalget fikk utredet fire modeller: En ren statlig, en ren kommunal og to modeller med samarbeid mellom stat og kommune, hhv den såkalte statlige arbeidslinjen (relativt lik SATS-modellen) og den kommunale arbeidslinjen der kommunene skulle ha hånd om alt, unntatt trygd og pensjoner. Utvalget anbefalte den statlige arbeidslinjen, altså en modell nokså i tråd med den regjeringen la fram i SATS-meldingen. Sammenslåing og dermed opprettelse av en «mastodont» etat, ble av utvalget sett som lite tjenelig, spesielt for brukerne (se mer utførlig om de fire modellene i Christensen 2008).

Tiltross for at utvalget, med «ekspertargumentasjon» hadde gått inn for en modell for den framtidige velferdsforvaltningen som var lik SATS, ble ikke utvalgets forslag møtt med særlig entusiasme i regjeringen. Det er indikasjoner i vårt materialet på at regjeringens beveggrunn for å oppnevne utvalget kan ha vært en oppfatning hos enkelte ministre av at om bare argumentene ble gode nok (les faglig tunge nok) for den valgte løsning, så ville Stortinget akseptere den. Til tross for dette ble det likevel raskt klart at regjeringen ikke ville gå tilbake til Stortinget med så godt som det samme forslaget som i SATS. Selv om Rattsø-utvalget var et regjeringsoppnevnt ekspertutvalg med et relativt fritt mandat, er det flere av våre informanter som faktisk framholder at det var en viss irritasjon på regjeringshold for at utvalget landet på det forslaget de gjorde. I alle fall vurderte regjeringen det slik etter at utvalget var ferdig med sitt arbeid, at Stortinget ville bli provosert av forslaget. Utvalgets arbeid ble internt i regjeringen sett på som faglig sterkt, men politisk lite smart. Det ble ikke et opplagt valg for regjeringen – til tross for de faglige anbefalingene – å fremme forslaget om en delt etat på nytt.

Da arbeidet med å konkretisere et nytt forslag om en samlet velferdsforvaltning startet opp i departementene etter Rattsø-utredningen, var flere viktige betingelser endret i forhold til SATS-utredningen. En omrokering i regjeringen gjorde at det overordnede ansvaret for de tre involverte etatene nå var samlet i det nyopprettede Arbeids- og sosialdepartementet. Flere sentrale aktører – også på regjeringshold – hadde da lenge vurdert det slik at det daværende Sosialdepartementet hadde en for «smal» portefølje. Dette var blitt spesielt synlig i arbeidet med SATS. En forutsetning for å få til en reform på velferdsfeltet ble ansett å være at de to statlige etatene fikk samme oppdragsgiver, altså samme statsråd.

Arbeids- og sosialdepartementet ble opprettet da det ble gjort endringer i regjeringen våren 2004. Gjennom denne opprettelsen ble det sentrale ansvaret for arbeid og trygd samlet i ett departement. Men det er også viktig her at to av de sentrale ministrene fra Høyre i arbeidet med SATS, Norman og Schou, ble skiftet ut, samtidig som Dagfinn Høybråten fra KrF ble minister i det nye departementet. Høybråten ble en særdeles sentral aktør i arbeidet med det som skulle bli NAV. Han hadde vært helseminister i Bondevik II-regjeringen i flere år. Selv om SATS på ingen måte kan sies å være uten relevans for helsesektoren, hadde ikke Høybråten deltatt i regjeringens arbeid med meldingen. Dette skyldes at han var permittert tryggedirektør, og dermed inhabil i behandlingen. I hans sted møtte kirke- og kulturminister Valgjerd Svarstad Haugland fra KrF som settestatsråd i drøftingene rundt SATS. Da Høybråten ble arbeids- og sosialminister sa han opp jobben som tryggedirektør, og ble en aktiv aktør i prosessen som skulle lede fram til NAV (Christensen 2008).

Som arbeids- og sosialminister sluttet Høybråten seg raskt til de viktigste målene for sammenslåingen, å få flere i arbeid og å gjøre tjenestene mer samordnet og bedre for brukerne i en mer effektiv forvaltning. Under hans ledelse kom særlig brukerespektet, spesielt brukermedvirkningen, sterkt i fokus i reformarbeidet. Høybråten hadde ved siden av å ha vært tryggedirektør også erfaring som rådmann og som direktør i KS. Ganske raskt etter at Høybråten kom inn i departementet kan det synes som at det ble et slags mantra i arbeidet at «dere kan gjøre hva dere vil, men dere må få kommunesektoren med dere».

(D)et videre arbeidet var sterkt preget av å finne en rett balanse mellom stat og kommune i samarbeidet...(tjenestemann, intervju 2007)

Embetsverket fikk nærmest i oppdrag av statsråden å få til en enighet med KS om den modell som ble valgt. For statsråden var det viktig at KS ble dratt med i utviklings- og endringsprosessene. Dette førte til at organisasjonen på vegne av kommunene fikk en rolle i prosessen nesten på linje med det de to statsetatene hadde.

Det måtte jo balanseres... noe kommunene kunne leve med, samtidig med noe aktørene som var opptatt av en statlig modell kunne leve med... (representant for KS, intervju 2007).

Å invitere KS med var viktig fordi det fikk fram at det dreide seg om *tre* etater/tjenester som skulle samordnes, ikke bare to. Men det at kommunesektoren slik ble trukket med kan også ha hatt et annet aspekt. Ved å gjøre KS så viktig i utredningsfasen, ble diskusjonen utvidet, og kom ikke utelukkende til å dreie seg om konfliktlinjen trygd- vs arbeid (se Christensen 2008 for en nærmere redegjørelse om konfliktlinjen trygd-arbeid sin betydning i prosessene som ledet fram til etableringen av NAV). At kommunesektoren ble involvert synliggjorde tydeligere en annen viktig konfliktlinje i det å forene de tre tjenestene, nemlig oppgavefordelingen mellom staten og kommunene. Og som så ofte før, når en ny konflikt introduseres, eller en eksisterende sidekonflikt forsterkes, så dempes noe av kraften i den opprinnelige konfliktlinjen og gjør den mer håndterlig. Det er mye som tyder på at det også var tilfellet her. Da stat-kommune-relasjonen som konfliktlinje ble gjort tydeligere, ble det også mulig å finne løsninger på konfliktlinjen arbeid vs. trygd (Christensen 2008).

Våre informanter synes å være enige om at det forslaget til en Ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV) som ble lagt fram for Stortinget i St.prp. 46 (2004-2005) ble utarbeidet av statsråd Høybråten i nært samarbeid med embetsverket. To viktige momenter her er at det var stor administrativ kontinuitet, og at KS var blitt en informert og aktiv partner i arbeidet. Men det *er* også viktig at det ble tatt politiske grep fra departementets toppledelse og at prosessen hadde politisk oppmerksomhet – hele veien. Ett uttrykk for det er at forslaget om en ny arbeids- og velferdsforvaltning ble lagt fram for Stortinget som *proposisjon*, ikke som melding, slik tilfellet var med SATS. Dette kan trolig tolkes som et signal om at statsråden hadde bestemt seg og at dette var løsningen – «take it or leave it».

Forslaget i St.prp. 46 (Om ny arbeids- og velferdsforvaltning) fulgte i noen grad den modellen Rattsø-utvalget omtalte som den statlige arbeidslinjen. Men det ble ikke lagt opp til en utskilling av pensjonsdelen i egen forvaltning, snarere tvert imot ble det foreslått å slå sammen trygdeetaten og Aetat i én felles etat. Det ble også som i SATS foreslått å beholde sosialhjelpen som en kommunal tjeneste. Statsrådens hovedargument bak denne løsningen var delvis pragmatisk, delvis prinsipielt. Erfaringene som helseminister med å iverksette den modellen som var valgt for sykehusene, gjorde ham skeptisk til statliggjøring av nok en av velferdsstatens basis tjenester. Men samtidig var han svært opptatt av å få til samordning mellom stat og kommune på velferdsfeltet. Hans løsning ble at det skulle opprettes lokale velferdskontor i hver kommune hvor den statlige sammenslåtte etaten gjennom et *partnerskap* ble integrert med (minimum) den økonomiske sosialhjelpen.

(Partnerskapet) var et utrolig spennende og godt grep i forhold til å møte Stortingets ønske i de to motstridende ønskene som Stortinget hadde. Det å samle, men samtidig opprettholde stat og kommune ... dette var en type kolumbiegg som var veldig spennende (tjenestemann, intervju 2007)

Partnerskapet som skulle svare for samordningen mellom stat og kommune skulle reguleres gjennom lokale avtaler mellom kommunene og fylkesleddet i statsetaten, men de lokale avtalene skulle baseres på en rammeavtale inngått mellom departementet og KS. Ved det lokale NAV-kontor skulle det tilbys trygdetjenester, tjenester fra arbeidsetaten og (minimum) kommunal sosialhjelp. Det å opprette partnerskap for å tilby disse tjenestene lokalt var inspirert av samarbeidet mellom arbeidskontor og sosialkontor prøvd ut i mange kommuner i perioden før SATS og NAV. Man kan heller ikke helt utelukket at det velferdskontor som foreslås i APs utredning om sosial rettferdighet (se over) har hatt sitt å si her. Enkelte av informantene våre framhever også at det ble hentet ideer fra tilsvarende løsninger i andre land, bl.a. Danmark og Storbritannia.

Den danske loven spilte en stor rolle. Den bekreftet at dette ikke var rent tankespinn som vi rotet med i Norge... (den viste) at dette var realistisk i et land hvor kommunenes autonomi står sterkt (tjenestemann, intervju 2007).

For å forstå valget av denne løsningen er det viktig å peke på at partnerskapet og den utformingen det fikk, er en helt bevisst konsesjon fra sentrale myndigheter til kommunelovens sterke vektlegging av organisasjonsfrihet for kommunene: Rammeavtalen mellom staten og kommunesektoren indikerer kun en minimumsløsning

for hva kommunene må legge inn i NAV-kontoret. Utover det står kommunene fritt til å inkludere flere oppgaver i partnerskapet.¹² På denne måten ble muligheten for tilpasning i tjenestetilbudet til lokale behov ivaretatt, noe flere sentrale aktører framhever som viktig.

(Det er viktig) å la være å detaljstyre for mye, for at man lokalt skal kunne finne løsninger som man kunne enes om (politiker, intervju 2007)

(S)kal du få dette til å fungere i praksis, må du åpne for lokal variasjon... (D)et er stor forskjell på å lage et NAV-kontor i Vestre-Aker og i Flatangen (politiker, intervju, 2007)

Det å unngå for mange bindinger fra statens side på hvordan man skulle organisere dette lokalt: Det hadde en veldig klar politisk forankring (tjenestemann, intervju, 2007)

Det er heller ingen bestemt regulering av hvordan partnerskapet skal ledes, og dermed organiseres, internt. Om det lokale NAV-kontor har én leder, kan vedkommende være kommunalt ansatt eller statlig ansatt, men kontoret kan også ha to ledere, en for den statlige delen og en for den kommunale. Igjen vektlegges hensynet til lokal organisasjonsfrihet tungt i utformingen.

Så langt kan partnerskapet det ble lagt opp til i NAV, sees på som en eneste stor hyllest til det vi tidligere har omtalt som lokalt handlingsrom. Argumentasjonen er i stor grad knyttet opp mot at kommunene må få organisere seg slik de selv ønsker for at de skal kunne tilby de tjenestene man lokalt anser er best for innbyggerne på dette feltet. Men, se om ikke også denne medaljen har en bakside: For mens kommunene delvis fritt skal få bestemme hvilke tjenester som skal legges inn i NAV-samarbeidet og også bestemme lederstrukturen ved NAV-kontorene, kan de *ikke* bestemme om de vil være med i partnerskapet. Det virkelig innovative ved dette partnerskapet, i forhold til de samarbeidsforsøk og -prosjekt som har stått modell for det, er at det er *lovpålagt* kommunene å gå med i det.¹³

Det gikk aldri dit hen at det kunne bli en frivillig modell, at det kunne være unntak for regelen (politiker, intervju 2007).

Selv om det å lovpålegge partnerskapet var kontroversielt i forhold til Kommunaldepartementet og dets vektlegging av kommunal autonomi, var man også i dette departementet relativt raskt klar på at dette var «en løsning som ville gi mer enn en ren statlig eller en ren kommunal modell» (tjenestemann, intervju 2008). Kommunalministeren akseptert modellen da det var helt klart at uten lovpålegg, ville det ikke blitt noe partnerskapsmodell. Det *er* nærmest unisont fra våre informanter at

¹² Og det ser det ut som de vil. Avtaledatabasen modul 2 i evalueringen er i ferd med å bygge opp, viser en stor variasjon i hvilke oppgaver kommunene inkluderer (Monkerud 2008).

¹³ Hvor begrepsmessig riktig det er å omtale samarbeidet som partnerskap når den ene partneren i lovsform har mulighet for å tvinge den andre med, kan opplagt diskuteres. Dette blir gjort på et mer teoretisk grunnlag av Anne Lise Fimreite og Per Lægred i paperet *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and Accountability* (2008) og med et empirisk inntak av Katrine H Nyhus og Tone Thorsen i mastersoppgaven *Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor*.

lovpålegget var avgjørende for at regjeringen kunne velge denne løsningen. Denne løsningen gjorde det mulig for staten å innta førerretten i NAV og sikre at modellen ble realisert i alle kommuner. At det ble vurdert som en reell problemstilling at noen kommuner ville velge bort partnerskapet, indikeres ved at våre informanter bruker ord som *tvangsmiddel, tvinge med, vetorett og sikre løsningen*.

Gjennom det våre informanter omtaler som et statlig styringsgrep ble nasjonal integrasjon sikret i utformingen av NAV ved at alle kommuner må gå med i partnerskapet, også de kommunene som måtte ha innsigelser mot dette. Som vi innledet notatet med å vise følger NAV-prosessen her det vi har omtalt som et klassisk velferdspolitisk mønster. Noen kommuner har vist vei; det går å få til samarbeid med staten på dette feltet (Grimstad og etter hvert mange kommuner med samordningsforsøk mellom sosialkontor og aetat). Staten overtar og gjør samarbeidet obligatorisk – og da gis ingen frihet for kommunene.

Forslaget om en Ny arbeids- og velferdsforvaltning ble fremmet for statsråd 11. mars 2005, og ble oversendt Stortinget 14. mars samme år. I Stortinget fikk regjeringens forslag til en Ny arbeids- og velferdsforvaltning, der oppgavefordelingen mellom stat og kommune ble opprettholdt, støtte fra alle parti uten om Fremskrittspartiet. Fremskrittspartiet gav i komitébehandlingen nok en gang uttrykk for at de ønsket full statliggjøring av den kommunale sosialhjelpen. I komitéinnstillingen (Innst.S nr 198 (2004-2005)) uttrykte partiets representanter overraskelse over at regjeringen så vekk fra Stortingets enstemmige anmodning, og ikke kom tilbake med forslag om én felles etat. Fremskrittspartiets representanter fremmet følgende alternative forslag:

Stortinget ber Regjeringen ved innføringen av en ny velferdsetat legge til grunn at Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten samles i én statlig etat med et samlokalisert velferdskontor i hver kommune i Norge. Etatens arbeidsområde og struktur lovfestes, og eksisterende lovverk for sosiale tjenester og kommunehelsetjenesten harmoniseres i tråd med omleggingen.

Flertallet i Sosialkomiteen (bestående av Arbeiderpartiet, Høyre, Kristelige Folkeparti, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti) mente imidlertid at den modell regjeringen her fremmet ville være med å nå målene om flere i arbeid og aktivitet, bedre samordnede tjenester, bedre brukervennlighet og mer effektiv forvaltning. Flertallet sier i komitéinnstillingen følgende:

Komiteen finner det helt avgjørende at den kommunale sosialtjenesten og den statlige arbeids- og velferdsforvaltningen utvikler et samarbeid og tjenesterutiner som i størst mulig utstrekning muliggjør at velferdsforvaltningenes samlede verktøykasser kan brukes i førstelinjetjenesten.

I det store og det hele fikk regjeringens forslag i komiteens innstilling den tilslutning av partiene i nasjonalforsamlingen som den massive oppslutning om det lokale selvstyret som politisk verdi, skulle indikere at det ville få. Det er, gitt de diskusjoner som var mellom Høyres statsråder med utgangspunkt i prinsipielle kommunesyn, og også når vi legger kommunalministerens sterke synspunkt til grunn, interessant å merke seg at i komitébehandlingen var Høyres representanter de eneste som var mot å *lovfeste* samarbeidet mellom stat og kommune. Denne lovfestingen var ingen av de andre partiene prinsipielt i mot. De (også Fremskrittspartiet som subsidiært sluttet seg til partnerskapet) gav sin tilslutning til regjeringens forslag til en ny forvaltningsmodell

hvor nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom likestilles, og det var en samlet komité som oversendte forslaget til Stortinget. I sitt innlegg i Stortinget omtalte imidlertid Bjarne Håkon Hanssen fra det største opposisjonspartiet (AP) samarbeidet mellom stat og kommune som NAV-ordningens «ømme punkt»:

Tiltross for alt dette vil de nye arbeids- og velferdskontorene ha to eiere, det vil være to budsjetter, det vil være to systemer, og det vil være flere ulike lover.

Hanssen begrunnet det forhold at AP likevel stemte for ordningen og ikke for en statliggjøring av sosialtjenestene, med behovet for å ta «ett skritt av gangen».

Dette leder over til det faktum at med et mer praktisk utsiktspunkt er det flere av våre informanter som mener at erfaringene med statliggjøringen av sykehusene, mer enn prinsipielle oppfatninger om viktigheten av kommunalt selvstyre, var det som «reddet» partnerskapet i NAV i møtet med Stortinget. Appetitten på å ta over kommunale oppgaver var, som følge av det sykehusreformen hadde ført med seg, dempet i Stortinget for en stund. Dette gjaldt også i de partiene som generelt ivrer for at staten skal løse flere oppgaver. Partnerskapet ble, hevder våre informanter, vedtatt fordi det ble ansett å representere et reelt alternativ til statliggjøring av nok en kommunal oppgave.

Analyse av NAV-etableringen og partnerskapet

Når vi skal *analysere* etableringen av NAV kan vi, litt tabloid si at nasjonal integrasjon (lovpålagt partnerskap) i NAV-løsningen ble mulig som følge av det lokale handlingsrommet (bl.a. forsøkene med utstrakt samarbeid mellom sosial- og arbeidskontor og etter hvert også trygdekontor, i kommunene). I den konkrete regulering av NAV-partnerskapet synes det imidlertid ikke å være tilbake så mye tiltro til dette handlingsrommet på sentralt hold. Her er vi helt ved kjernen i det som Aars et al (2006) har avdekket når det gjelder sentrale myndigheters tiltro til kommunene i Norge. På prinsipielt plan er denne tiltroen stor. At kommunene måtte få noe å si overfor tjenestetilbudet på velferdssektoren var avgjørende både for regjering – og også for Storting når man her fikk tenkt seg om. Det ville sannsynligvis vært mer utfordrende for regjeringen å komme til Stortinget med et forslag som innebar statliggjøring av sosialhjelpen enn å presentere partnerskapet. I alle fall ville det avstedkommet langt mer debatt, og en annen og mer prinsipiell form for debatt, enn hva tilfellet nå ble. At kommunene må tilby tjenestene innenfor organisatoriske rammer fastsatt av staten kan, gitt den vektlegging av organisatorisk frihet som har dominert statens forhold til kommunene de siste 15 årene, virke noe selvmotsigende. Det er jo nettopp på det organisatoriske plan at kommunene har blitt fristilt tidligere. Men i NAV-sammenheng ble den valgte organisering oppfattet å dreie seg om oppgaven vil bli løst eller ikke, og om det nødvendige samarbeid ville bli effektivt eller ikke. Frihet som kunne påvirke det var det uaktuelt for staten å gi. Viktig er det også at samarbeidet med staten i partnerskapet, som vi skal komme tilbake til, også vil legge klare føringer på kommunenes oppgaveløsning. Også det var man – til en viss grad i alle fall – klar over sentralt da partnerskapet ble vedtatt. Om lokalt handlingsrom var viktig i argumentasjonen for at det måtte etableres et partnerskap, må nasjonal integrasjon sies å ha veid tungt for måten partnerskapet ble regulert på.

Statsråd Høybråtens partitilknytning er sannsynligvis viktig for å forstå hvordan dette prinsipielt noe motsetningsfylte partnerskapet mellom stat og kommune lot seg etablere. Vi har tidligere sett at Kristelig Folkeparti er det av våre sentrale politiske parti hvor representantene har det vi kan omtale som det minst prinsipielle kommunesyn. Aars et al (2006:238) omtaler dette som et *flytende* kommunesyn. Det flytende kommunesynet er blitt forklart med at for Kristelig Folkepartis representanter er hjertesaker viktigere å få gjennomført enn å holde fast ved en bestemt kommunetype. Når biografien hans skal skrives, vil vel politikeren Dagfinn Høybråtens hjertesak framfor noen, sies å være innføringen av røykeloven. Nasjonalt, men også i noen grad internasjonalt, vil hans politiske ettermæle med stor sannsynlighet var knyttet til denne loven. Men det er også liten tvil om at det var viktig for Høybråten å få gjennomført NAV-reformen. Han hadde tunge, avgjørende synspunkter på dette. Synspunktene kan for det første knyttes til at for Krfs kjernevelgergruppe er den typen spørsmål som var oppe til debatt i NAV-sammenheng viktige. At dette er med å legge føringer på hvordan partiets leder agerer som ansvarlig statsråd, er dermed ikke merkverdig (Christensen 2008). Men brukerperspektivet – det å få til gode tjenester for den enkelte gjennom å samordne dem var også viktig i Høybråtens løsningsvalg. Om det her er hans kommuneerfaringer eller erfaringer fra trygdeetaten som veier tyngst er ikke godt å si, men for statsråd Høybråten var det avgjørende å finne en løsning som la til rette for at tjenester kunne samordnes samtidig som gode møteplasser mellom det offentlige og brukerne ble utviklet.

Å si at Høybråten, fordi NAV-reformens mål var viktig for ham å få gjennomført, hadde et flytende kommunesyn i den betydning at det er ubevisst, ureflektert eller også likegyldig, er likevel helt feil. Høybråten hadde en klar oppfatning av hva som kunne forventes av kommunene – som vi har sett, både på godt og på ondt. Hans erfaring fra sektoren, gjorde likevel at han valgte, sammen med sitt embetsverk, å bruke kommunene til å oppnå det som trengtes om NAV skulle bli en realitet – og som Erna Solberg og Victor Norman ikke hadde klart å enes om, nemlig en fungerende førstelinje. Denne førstelinjen skulle baseres på et permanent, lovregulert samarbeid mellom stat og kommune som likeverdige partnere. I *den* mening kan begrepet «flytende kommunesyn» brukes om Høybråtens kolumbiegg fordi innføringen av partnerskapet viser at det ikke var viktig for ham å holde fast ved en bestemt kommunetype eller en bestemt måte å løse oppgavene på. Han vågde, og fikk andre med seg på, en forvaltningsmodell som, prinsipielt i alle fall, representerer en ny og annerledes form for sidestilling av nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom enn det vi tidligere har sett i Norge. Det grepet partnerskapet representerer gjorde at Høybråten og utredningen utarbeidet under hans ledelse som munnet ut i NAV, fikk til det hans to statsrådskollegaer med langt mer prinsipielle, og endog ideologiske, kommunesyn, hadde måtte melde mer eller mindre pass i forhold til.

I debatten i Stortinget la statsråd Høybråten vekt på at gjennom en kombinasjon av lovfesting av et felles NAV-kontor i hver kommune, en felles førstelinjetjeneste for brukerne og samarbeidsavtaler hjemlet i en intensjonsavtale mellom Regjeringen og KS, skulle man få til gode praktiske løsninger (Christensen 2008). Statsrådets innlegg kan tolkes som en *samtidig* appell til det vi kan kalle de viktigste kommunesyn på Stortinget i denne saken: Det ble helt opplagt appellert til den betydning mange representanter på prinsipielt grunnlag tillå lokalt selvstyre og lokalt handlingsrom. Men statsråden

argumentert også på en måte som skulle treffe de som sterkest hadde talt for én velferdsetat. Essensen i innlegget var å få fram hvordan den valgte løsning nettopp imøtekom begge disse hovedhensynene. Innlegget *er* kjennetegnet av prinsipp og praktiske løsninger hånd i hånd – eller for å bruke vår egen terminologi, av et flytende kommunesyn. Denne dobbelheten må ha appellert til Stortinget, som tross motforestillingene som kom fram i debatten, gav sin tilslutning til løsningen. 31.mai 2005 var NAV-reformen, og dermed det lovpålagte partnerskapet mellom stat og kommune, et faktum. Da begynte en utfordrende øvelse, nemlig det å fylle partnerskapet med innhold. De innledende rundene i denne øvelsen sett fra sentralt hold, skal vi vie oppmerksomhet i de neste avsnittene.¹⁴

Partnerskapet fylles med innhold – den lange veien fra vedtak til realitet

Da Stortinget vedtok NAV-reformen på forsommeren 2005 ble det lagt et ganske så ambisiøst løp for iverksettingen på lokalt plan. Innen utgangen av 2009 skulle det være inngått partnerskap og opprettet NAV-kontor i alle landets 431 kommuner. Relativt raskt etter at NAV-reformen var vedtatt kom regjeringsskriftet. Høsten 2005 tok den rød–grønne flertallsregjeringen (Stoltenberg II-regjeringen) over etter Bondevik II-regjeringen. NAV, og ikke minst utformingen av etaten, var tungt politisk forankret på Stortinget. Påtroppende ansvarlig minister for reformen, Bjarne Håkon Hanssen (fra AP), hadde, til tross for visse motforestillinger til samarbeidet mellom stat og kommune, som nestleder i Sosialkomiteen, vært en viktig medspiller for Høybråten i Stortingets behandling. Disse forholdene gjorde sitt til at regjeringsskriftet ikke umiddelbart påvirket innfasingen av reformen. Arbeids- og inkluderingsdepartementet¹⁵ beholdt styringen over prosessen, men ansvaret for den konkrete sammenslåing av de to statlige etatene og iverksettingen av NAV sentralt, regionalt og lokalt ble lagt til *NAVinterim*. NAVinterim var altså et ikke permanent forvaltningsorgan med status som direktorat. Organet ble opprettet i en egen lov få dager etter at NAV som helhet var vedtatt av Stortinget i mai 2005 (Askim 2008). NAVinterim var operativ fra 1.6.2006, og skulle fungere til det sammenslåtte Arbeids- og velferdsdirektoratet var på plass i 2007. Departementsråden i KRD, Tor Saglie ble ansatt som direktør for NAVinterim. Da han kom til KRD var Saglie mer eller mindre håndplukket av Erna Solberg til jobben. Han var en betrodd medarbeider for henne, og hadde derfor vært tungt inne tidlig i prosessene, både i forhold til SATS og NAV.

NAVinterims ansvar var først og fremst å etablere organisasjonen NAV. Ved siden av sammenslåing av statsetatene på alle nivå, innebar det å få på plass partnerskapet mellom stat og kommune i de første kommunene som etablerte NAV-kontor – de 25 pilotkommunene. Basis for de lokale partnerskapsavtalene skulle være den rammeavtale

¹⁴ Kommunenes synspunkt og vurderinger vil bli tatt opp i egne rapporter fra prosjektet, bl.a. i to masteroppgaver om hhv etableringen av partnerskapet på sentralt hold (Kristin Dahle, våren 2008) og om partnerskapet sett fra kommunenes side (Torbjørn Lunden, høsten 2008)

¹⁵ Departementet skiftet navn fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og inkluderingsdepartementet ved regjeringsskiftet, og fikk også utvidet sin oppgaveportefølje ved at bl.a. innvandingssaker ble overført fra KRD.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet inngikk med KS i april 2006. Den første pilotkommunen – Fauske kommune i Nordland, åpnet sitt NAV-kontor i påsyn av statsråd Hanssen i oktober samme år. Ved siden av det organisasjonsmessige og avtalemessige som måtte på plass, skulle hele velferdsetaten bemannes på nytt på alle nivå. Alt fra direktoratsleder til leder for lokale NAV-kontor skulle ansettes. Ansettelser under et visst nivå var NAVinterims ansvar på statlig hold. Lokalt var det kommunenes ansvar sammen med NAV-fylke som etter hvert ble etablert. De øverste lederne i NAV ble ansatt av Arbeids- og sosialdepartementet (etter hvert Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Helt avgjørende var det også å få på plass IKT-systemer som kommuniserte med hverandre. Dette visste man var en ikke helt enkel oppgave. De to statsetatene hadde hver sine dataløsninger og -system. Den lokale variasjonen var også enorm. Det finnes knapt to kommuner i Norge som har identiske IKT-system og -plattformer (Askim 2008).

Disse utfordringene skulle løses samtidig som tjenestene til brukerne på alle nivå skulle leveres som tidligere. Det var en svært bevisst holdning i hele etaten at tjenester fra NAV er livsviktige for folk. Intensjonene var derfor at ingen brukere på noen negativ måte skulle merke omstillingsprosessene. Verken Aetat, trygdekontor eller sosialhjelp kunne holde «ombyggingssalg» i 2006 og starte opp i et «nystyle» samlokalisert kontor i 2009. Til tross for omfattende omstillinger, måtte tjenesteproduksjonen foregå som vanlig. Omstillings- prosessene og de utfordringer de bød og byr på, er nærmere redegjort for i andre rapporter fra evalueringsprosjektet, (se bl.a. Alm Andreassen et al. (2007) og Askim (2008)).

Her skal vi se nærmere på hvordan stat-kommunedimensjonen ble håndtert i den første delen av iverksettingsfasen på sentralt hold, etter at Stortinget hadde vedtatt partnerskapet og før det for alvor er iverksatt lokalt. Vi skal altså se på hvordan partnerskapet fra statens side sakte men sikkert fylles med innhold. For som en av våre informanter uttrykker det:

Fra at Stortinget bestemmer noe via en lov, et departement, en etat og ned til førstelinjen, det er veldig lang. Skal man lykkes, skal utrolig mye lykkes underveis (tjenestemann, intervju, 2007).

NAV-reformen representerer, som vi har sett, ett uttalt ønske fra regjering og Storting om å etablere et lovpålagt partnerskap med stat og kommune som likeverdige partnere lokalt. Fra de politiske myndighetenes side ble det utover dette i første omgang lagt få konkrete føringer på hvordan partnerskapet skulle utformes.

På vårparten 2006 ble Arbeids- og velferdsforvaltningsloven (Ot.prp. nr 47 (2005-2006)) lagt fram. Samarbeidet mellom stat og kommune i NAV er viet to kapitler i denne loven, og forsøkt gjort noe mer konkret enn i tidligere proposisjoner og innstillinger. Loven pålegger kommunene og staten å inngå en avtale om det lokale kontoret. Avtalene skal si noe om lokalisering, utforming, organisering, drift og om hvilke kommunale oppgaver som skal inngå i partnerskapet. Ledelse av kontorene er også tema i loven som anbefaler enhetlig ledelse, men som ikke pålegger dette. Delegasjon mellom stat og kommune, bl.a. i forbindelse med fleksibel bruk av personell tas også opp, men avklares ikke fullstendig i loven. Til sist har loven bestemmelser om interkommunalt samarbeid om NAV-partnerskapet.

Når viktige sentrale aktører nå i den tidlige iverksettingsfasen omtaler partnerskapet, svever den tidligere kommenterte oppfatning av kommunene først og fremst som statens effektuerer, ofte over vannene. På statlig hold *er* man innstilt på å ta hensyn til kommunene og kommunenes egenart i NAV. Men dette gjøres ikke, som i forvaltningskommunens glansdager, fordi det blir oppfattet å tilføre oppgaveløsningene noe positivt. Grunnen er snarere at man fra statens side viser storsinn overfor kommunene. Selv om man skal være forsiktig med å overtolke uttalelser framkommet i kvalitative intervju, ligger det trolig noen viktige signal om kommunenes plass i partnerskapet i følgende uttalelser fra en sentral statlig aktør:

Det er to likeverdige partnere og slik skal vi **opptre** rundt omkring. ... På en del punkter kunne staten med rette ha **satt foten ned**, det har de valgt å **overse** nettopp for å bidra til at kommunene har **følt** at de er gode partnere (politiker, intervju 2007, våre uthevninger).

Med denne grunnholdningen i det iverksettende apparat sentralt, er det kanskje ikke særlig overraskende at det ikke gikk veldig langt inn i iverksettingsprosessen før problematiske sider ved den sidestilling av nasjonal integrasjon og lokalt handlingsrom som er valgt i NAV, viste seg.

Delegering mellom stat og kommune er ingen enkel variant. Det er et kjernepunkt... dette er et utviklingsområde (tjenestemann, intervju 2007).

Ett viktig spørsmål som raskt meldte seg, var hvor tett og integrert partnerskapet faktisk var intendert å være. NAVinterim var ikke fornøyd med detaljeringsgraden verken i regjeringens utredning eller i Stortingets vedtak på dette punktet: St.prp 46 kan noen steder leses som at partnerskapet, og dermed det lokale NAV-kontor, kan lignede med et eget rettssubjekt med to eiere – stat og kommune. Men samtidig poengteres det i denne proposisjonen og også i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven at dette er et samarbeid mellom forvaltningsnivå. Ansvar for oppgaver skal ikke overføres fra staten til kommunene eller vice versa. Å få klarhet i de uklarhetene dette vil avstedkomme i praktisk etablering av NAV-kontor hadde høy prioritet for NAVinterim. Men man var også svært bevisst at disse avklaringene ville legge føringer, og dermed bety noe for hvordan de politiske ønskene knyttet til partnerskapet materialiserte seg.

Styringsmessig utydighet

Å holde de kommunale og statlige styringslinjer innen NAV-kontoret adskilte, slik det legges opp til i partnerskapet, kan synes enkelt og tiltalende på papiret. For dem som skal operere det lokale partnerskapet er likevel ikke dette like enkelt. Det å beholde den kommunale og statlige styringslinjen uforandret betyr bl.a. noe i spørsmålet om delegasjon av ansvar for kommunale og statlige oppgaver. Er NAV-lederen kommunalt ansatt er det for eksempel problematisk for vedkommende å ha ansvar i den statlige styringslinjen, mens om vedkommende er statlig ansatt er problemet tilsvarende i forhold til kommunale styringslinjer. Spesielt utfordrende blir dette siste om kommunene legger inn tjenester i NAV-kontoret som reguleres i egne lovverk og der taushetsplikten er streng og absolutt. Barnevernstjenester er et eksempel i så måte. Fra flere hold i NAVinterim, og etter hvert i Arbeids- og velferdsdirektoratet, hevdes det at det styringsmessige utfordrende i partnerskapsmodellen knyttet til nettopp de to

styringslinjene, ble underkommunisert i utredningsfasen. Enkelte går så langt som å si at det i denne fasen manglet en styringsfilosofi for partnerskapet.

Storingsproposisjonen som ble fremmet, den tar ikke for seg noen av de styringsmessige utfordringer vi møter i dag. Det er kommentert på en halv side...(M)odellen er uhyre komplisert (tjenestemann, intervju, 2007).

Spørsmålet er om dette var en bevisst holdning fra politikernes side, slik det nok indikeres i sitatet her, eller om det var en tro på at dette løser seg i praksis. Det som er klart nå når partnerskapet skal iverksettes, er at det som har vært problematisk og vanskelig helt fra SATS-utredningens tid, bl.a. delegasjonsreglementet i forholdet mellom stat og kommune, ikke blir løst fordi om noe slås sammen på papiret eller lokaliseres i samme kontor.

Å få til en styringsmodell fra sentralt til lokalt nivå i NAV som tar høyde for partnerskapet har vist seg å by på utfordringer. Noe lignende har heller ikke vært gjort tidligere i Norge. Byråkrati og hierarkiske styringslinjer med utgangspunkt i sektorer, har vært dominerende. Det er det vårt styringssystem er innrettet mot. Det er derfor ikke å undres over, at det først og fremst er aktører med tilknytning til de tidligere etatene (sektorrepresentanter) sentralt som ser problemene her og som er noe skeptisk til om det finnes gode måter å styre relasjonen mellom sentralt og lokalt nivå i partnerskapet på. Det er riktig her å peke på at det ikke er partnerskapet i seg selv de er skeptiske til, men snarere den frie utforming som er valgt i NAV.

(Denne) variasjonen var vi litt redd for. Vi hadde ønsket at det hadde blitt gitt litt sterkere føringer på dette. Jeg tror det hadde vært lurt å avgrense denne friheten litt mer...(tjenestemann, intervju, 2007).

Grunnen til at man sentralt er skeptisk, er at denne friheten begrenser, slik disse aktørene vurderer det, muligheten for å standardisere løsninger på velferdsfeltet. At de reagerer her skyldes ikke at de ikke ser rasjonale bak måten partnerskapet er utformet og også regulert på. At kommunesektoren ble med nettopp fordi det ble appellert til kommunenes organisatoriske frihet også innenfor NAV-partnerskapet, er helt klart oppfattet på sektorhold i staten. Men sektoraktørene er på dette, som på veldig mange områder i velferdsstaten, lite åpne for stor lokal handlefrihet. Uttalelsene fra sektoraktørene anno 2008, i det NAV-partnerskapet er i ferd med å iverksettes, er ikke særlig annerledes enn de uttalelser vi innledningsvis kommenterte myndighetsrepresentanter med tilsvarende oppgaveportefølje kom med da Grimstads frikommunevedtekter skulle godkjennes i 1987. For sektorrepresentanter representerer lokal handlefrihet en potensielt uønsket ulikhet i oppgaveløsningen, noe nasjonal integrasjon oppfattes å være en garantist i mot. Så kanskje er ikke den motvillige stat blitt så villig som det partnerskapet i NAV ved første øyekast indikerer.

Å akseptere lokal handlefrihet er kanskje *spesielt* utfordrende for de to statlige etatene som blir sammenslått i NAV (og som også var med i Grimstadforsøket). De har begge i over 100 år vært vant til å forholde seg til sine lokale underenheter gjennom forskrifter og regelverk som ikke tillater for mye lokalt skjønn. Deres dominerende organisasjonsprinsipp i forholdet mellom nivåene har i aller høyeste grad vært integrasjon. Når disse etatene nå må ta hensyn til kommunenes egenart som lokale

politiske aktører med et betydelig (formelt i alle fall) lokalt handlingsrom når oppgaver skal løses, er ikke dette uproblematisk.

... når du snakker med en ordfører så har han et annet og mye mer grunnleggende mandat...(H)an mener – og med rette – at han representerer befolkningen her, og ikke den statlige fylkesdirektør eller kontorsjef (tjenestemann, intervju 2007).

Uansett hvordan det konkret utformes lokalt, skal lederne ved NAV-kontorene, som dette sitatet indikerer, tjene to «herrer»; lokalt folkevalgte og den statlige fylkeslederen i NAV. Ulik ledelseskultur i stat og kommune er en viktig side ved dette. Ulike bevilgningsordninger og rapporterings- og styringssystem en annen. Kommunedelen i partnerskapet må forholde seg til budsjett vedtatt av lokale politikere på bakgrunn av bl.a. statlige rammeoverføringer. Statsdelen i partnerskapet har et helt annet budsjett- og bevilgningssystem: Utbetalinger i statsdelen skjer kort og godt på et høyere nivå enn det lokale kontor, og belastes dermed ikke på samme måten de lokale budsjett. Ved siden av dette har også rundskriv, direktiv, forskrifter og felles systemløsninger for IKT tradisjonelt stor betydning i styringssammenheng både for trygd og for arbeidsformidling. Sosialhjelpen er i prinsippet overlatt til lokalpolitisk skjønn både hva gjelder omfang og tildeling. Sett av statlige sektoraktører betyr dette:

Partnerskapet og respekten for kommunene fører til at vi hele tiden må gjøre grep som er ineffektive... Det er ineffektivt at vi hele tiden må ta hensyn til kommunenes egenart... Hadde det vært statlig hadde vi standardiserte det. Det vi prøver nå er å lage prosesser som kan overføre læring...(tjenestemann, intervju, 2007)

Den manglende entydige styringen som vi har, forskjellene i kontorstruktur og at man hele tiden må være enig med kommunene om minste felles multiplum, det virker ikke effektiviserende... det bidrar åpenbart til at vi er ineffektive (tjenestemann, intervju, 2007).

Alternativet til partnerskapet kan, om disse holdningene blir for dominerende og får for stor betydning når NAV iverksettes, raskt bli en «NAV-sektor» med en sterk sentral enhet som styrer regionale og lokale kontor via tradisjonelle styringsvirkemidler som lov-/regelverk, forskrifter, rapporteringssystem og finansielle ordninger. Allerede ett år etter etableringen av NAVinterim så vi visse trekk ved utformingen av NAV organisasjonen, om ikke gjør en slik utvikling helt utopisk

Sektorene «strike back» – re-integrasjon i ly av utydigheten?

I utgangspunktet ble det i NAV opprettet spesialenheter på regionalt nivå innrettet mot helt spesielle funksjoner som klagebehandling, utenlandssaker, innkreving og kontroll, helseforvaltning og hjelpemiddelsentraler. Ved siden av disse spesialenhetene ble det våren 2007, bestemt å etablere såkalte *forvaltningsenheter* i hvert fylke samt fem pensjonsenheter på regionnivå. Som vi har omtalt tidligere skal forvaltningsenhetene i hovedsak fatte vedtak om *regelstyrte ytelser* innenfor det som tidligere var trygde- og arbeidsforvaltningen. Denne typen ytelser dreier seg om alt fra refusjon av utgifter til legetjenester og medisiner til vedtak om dagpenger og uføretrygd. Det estimeres at 80 % av henvendelsene til NAV vil behandles av disse forvaltningsenhetene. Begrunnelsen for å opprette enhetene var å bedre tjenestetilbudet til publikum. Effektivitet, behov for

spesialkompetanse hos medarbeidere samt medarbeidernes ønske om et faglig miljø ble også trukket fram som viktig for opprettelsen. I saker som ikke krever personlig oppmøte, skal brukerne kun ha kontakt med forvaltningsenhetene. I andre saker er de lokale NAV-kontor forvaltningsenhetenes førstelinje. Førstelinjen har innstillingsmyndighet overfor forvaltningsenhetene i denne typen regelregulerte saker. Saker som krever skjønn, dvs. ikke automatisk kan knyttes til en regelstyrt ytelse, skal ferdigbehandles og løses lokalt.

Etableringen av forvaltningsenhetene *kan* tolkes som et forsøk fra de tidligere statlige etatene på å stramme grepet om den lokale oppgaveløsningen i NAV, og dermed sees som et første ledd i en *re-sentralisering* (Fimreite og Læg Reid 2008), eller for å bruke terminologien i dette notatet; som en styrking av nasjonal integrasjon på feltet. Organisasjonsprinsippet nasjonal integrasjon hevdet vi innledningsvis i notatet ble foretrukket når liten frihet for lokale enheter (være seg kommuner eller andre understatlige enheter) var viktig. De regionale forvaltningsenhetene er en arv fra system hvor denne typen tenkning dominerte. Dette var tidligere Aetats, og etter hvert også trygdeetatens, måte å organisere flernivåsystem på. Mye tyder på at de nyopprettede forvaltningsenhetene i NAV representerer et tilsvarende ønske om å styre i flernivåsystemet for å sikre «forsvarlig» tjenestetilbud lokalt på spesielt viktige områder. Bedre tjenester til innbyggerne er hovedargumentet for å innføre forvaltningsenhetene, og bedre tjenester til innbyggerne *er* en av hovedmålsetningene med reformen.

Uansett hvordan man argumenterer, vil imidlertid forvaltningsenhetene føre til at det lokale NAV-kontor – partnerskapet - tappes for beslutningsmyndighet. At NAV-systemet må ha noen spesialenheter er nokså opplagt. En del arbeidsoppgaver - som klagebehandling og innkreving og også behandling av utenlandssaker - gir det sannsynligvis lite mening å ha i alle kommuner og fylker. Å opprette forvaltningsenheter på fylkesnivå for å fatte vedtak knyttet til regelstyrte ytelser/tjenester er mindre selvsagt gitt målsetningene i NAV og det partnerskap mellom stat og kommune som ble valgt for å nå disse. Selv om det lokale NAV-kontor har innstillingsmyndighet, vil det alltid være usikkerhet knyttet til om forvaltningsenheten følger innstillingen, samtidig som det vil være et tidslegg fra innstillingen er utformet lokalt til vedtaket kan fattes regionalt. Media rapporterer om inntil 6 ukers behandlingstid av førstelinjens innstilling i enkelte forvaltningsenheter (se for eksempel BT 170308). Det betyr at selv om NAV-kontoret formelt har råderett over hele tiltaksapparatet når tjenester skal «ses i sammenheng og også samordnes» lokalt for å gi et best mulig tilpasset velferdstilbud for den enkelte bruker, fattes beslutningene om tiltakene ofte på et høyere nivå i systemet. På den andre siden frigjøres ressurs ved lokalkontorene gjennom de stordriftsfordeler behandling av saker ved forvaltningsenhetene representerer. Dette er ressurser som kan brukes til tettere oppfølging av brukerne lokalt.¹⁶

¹⁶ En ikke helt urelevant faktor i denne sammenhengen er også den norske kommunestrukturen med svært mange små kommuner. At hver kommune skal ha et NAV-kontor med minimum tre ansatte er et viktig element i reformen. Samtidig gir dette mange små enheter som sannsynligvis vanskelig kan inneha den spesialkompetanse velferdssfeltet til en hver tid krever. På dette, som på mange andre områder der kommunene har/får en rolle i tjenesteproduksjonen, blir dermed en form for regionalisering svaret (Fimreite og Selle 2008).

Gitt denne utviklingen i iverksettingsprosessen, er det ikke å undres over at KS nå uttrykker en bekymring for at NAV-kontorene, som følge av forflytningen av oppgaver fra lokalt til regionalt ledd, skal bli umyndiggjorte (tjenestemann NAV, nov 2007). Bekymringen er ikke tatt helt ut av løse luften. Vi har tidligere i notatet vært inne på at den omfattende og tiltakende statlige styring av kommunene som har funnet sted de siste 10-15 år, kan forklares med det organisatoriske frislepp kommunene ble tilkjent i den nye kommuneloven og det brudd i sektorforbindelser mellom sentrale og lokale myndigheter, det i mange tilfeller førte til (Fimreite et al 2007). Utformingen av partnerskapet i NAV, med store muligheter for lokale variasjoner, representerer noe av den samme usikkerhet for sektormyndighetene som det kommuneloven førte med seg. Spørsmålet KS reiser om hvorfor man skal ha lokale NAV-kontor når de ikke kan foreta reelle vurderinger og tilpasninger knyttet til hele spekteret av etatens tjenester må forstås mot denne bakgrunn.

Så er det attføring, rehabilitering og midlertidig uførestønad. Det som etter hvert skal bli den nye statlige superstønaden. Råderetten over de virkemidlene må ligge i NAV-kontorene... Gjør de ikke det, får du heller ikke noe myndiggjort NAV-kontor, og det er det som på en måte har vært intensjonen med hele reformen. Det står litt og vipper nå... Dette må lande på NAV-kontorene, hvis ikke vil ikke dette bli vellykket (KS-representant, intervju 2007)

Sett fra kommunenes side, er bekymringen at resultatet av en slik utvikling kan bli mer sentralisering også for de tjenester som i dag er skjønnsbaserte og dermed overlatt til det lokale NAV-kontor. Sentralisering, eller mer integrasjon om man vil, behøver ikke bety at disse tjenestene innlemmes i de regionale forvaltningsenhetene. Sentralisering kan også oppnås ved at disse tjenestene omsluttet av individuelle rettsgarantier og rettigheter eller ved at sosialhjelpen statliggjøres. Som vi har sett tidligere er statliggjøring av sosialhjelpen ikke helt fremmed for viktige aktører i deler av det politiske miljøet. Det er de av våre informanter som mener at partnerskapet mellom stat og kommune i NAV må sees som en måte å dempe støyen rundt en slik statliggjøringen på. Gitt Bjarne Håkon Hanssens uttalelser i Stortinget da loven ble vedtatt, er dette langt fra en utopisk oppfatning. Blir dette resultatet, vil NAV være nok et eksempel på stykkevis innføring av reformer i norsk forvaltning.

I våre intervju kommer det klart fram at sittende politiske ledelse i Arbeids- og inkluderingsdepartementet, som indikert ved Hanssens hovedinnlegg i Stortingsdebatten om NAV, langt fra har fredet sosialhjelpen som *kommunal* tjeneste for all framtid selv om Arbeiderpartiet som de selv sier «lot seg overbevise om partnerskapet i NAV». En illustrasjon på dette er at Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeider med et lovforslag om å innføre *statlig* tilsyn med kommunenes praktisering av økonomisk sosialhjelp. Dette representerer en utvidelse av det statlige tilsyn som i dag finnes med sosialomsorgen. Det eksisterende statlige tilsynet omfatter ikke den skjønnsbaserte økonomiske sosialhjelpen, altså den minimumstjeneste kommunene må innlemme i NAV. Det er denne siden av sosialtjenesten departementet nå ønsker å «innskjerpe» kontrollen med. Som det heter på departementets hjemmesider: *tilsyn er viktige rettsikkerhetsgarantier for brukerne... tilsyn (skal) ivareta rettsikkerheten for alle som søker*

*kommunen om hjelp.*¹⁷ Så veldig stor tillit til en likeverdig og sidestilt partners evne til å fatte gode beslutninger, kan det imidlertid ikke sies å ligge bak slike vurderinger. Snarere er det vel et forsøk på å plassere makten i partnerskapet ett sted. I NAV-sammenheng, og med utgangspunkt i den begrunnelse som er gitt for partnerskapet mellom staten og kommunene, vil imidlertid en utvikling i retning rettighetsfesting og/eller statliggjøring av sosialhjelpen sannsynligvis bety at de lokale kontorene vil bli rendyrkede effektueringsinstanser. Dette vil innebære at kontorene stort sett vil sette ut i livet beslutninger fattet andre steder, heller enn selv å fatte beslutningene og gjennom det tilpasse dem til den enkeltes behov i den lokale kontekst.

Analyse av iverksettingsfasen på sentralt hold – så langt

NAV-reformen er nå i ferd med å iverksettes av en annen regjering enn den som utarbeidet, fremmet og fikk vedtatt forslaget om partnerskapet. Heller ikke Stoltenbergs flertallsregjering finner vi klare og entydige syn på kommunenes rolle i styringssystemet (Aars et al. 2006). Regjeringen har med det partiet som framfor alt taler kommunenes sak i norsk politikk, Senterpartiet. Men i regjeringen sitter også det partiet som sterkest forsvarende nasjonal likhet i velferdsproduksjonen, Sosialistisk Venstreparti. AP er imidlertid regjeringens dominerende parti. Partiet var fadder for etterkrigstidens forvaltningskommune, men må likevel kunne sies å ha et langt mer instrumentelt kommunesyn enn sine regjeringspartnere. Litt forenklet er Arbeiderpartiets syn på kommunene som følger: Kan kommunene brukes til iverksetting og gjør en god jobb er det greit, de finnes tross alt lokalt. Men viser det seg at de ikke kan brukes, må det tas grep fra sentralt hold. Om vi skal male med litt bred pensel: Nasjonal integrasjon i form av likhet og det vi tidligere har omtalt som kollektiv behovstilfredsstillelse gjennom nasjonalt garanterte ytelser, har alltid vært viktigere for Arbeiderpartiet enn lokalt handlingsrom og lokal deltakelse når tjenestene utformes. Å statliggjøre kommunale oppgaver på velferdsfeltet er derfor ikke fremmed tankegodt for Arbeiderpartiet. Sykehusreformen i 2002 har med all mulig tydelighet vist at det ikke bare tenkes og snakkes om statliggjøring i partiet. Arbeiderpartiet har imidlertid enn så lenge, som de fleste andre parti, forpliktet seg til partnerskapet i NAV gjennom det vedtak Stortinget fattet i mai 2005. Men forpliktelsen skyldes, til en viss grad i alle fall, at de lot seg overtale. Overtalelsen var knyttet til denne spesielle saken og til den kontekst NAV ble til i, bl.a. like etter at sykehusreformen var implementert. Mye tyder derfor på at forpliktelse til partnerskapet er uttrykt med mer eller mindre påholden penn, ikke ut fra overbevisning eller endringer i kommunesyn. Den frihet for kommunene som tross alt ligger i partnerskapets utforming er på vesentlige punkt i mot Arbeiderpartiets prinsipielle syn på stat-kommune relasjonen. Det foreslåtte statlige tilsyn overfor den kommunale delen av partnerskapet indikerer vel også at dette prinsipielle kommunesynet ikke er så veldig langt unna overflaten i iverksettingen av NAV. Effektivitet, likhet, men også kontroll av tjenesteproduksjonen, er viktig for

¹⁷<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressesenter/pressemeldinger/2008/bedrer-rettssikkerheten-for-sosialhjelps.html?id=506759> (referert 21.08.08).

Arbeiderpartiet (Aars et al. 2006:237-239), noe altså deres grep i iverksettingen av NAV må sies klart å bære preg av.

Dersom en kan si at det sentrale byråkratiet i Norge har ett kommunesyn, er ikke dette veldig langt fra det synet Arbeiderpartiet har (Fimreite et al. 2007). Kan kommunene brukes, så bruker vi dem, men likhet og kanskje også effektivitet, og som et aspekt ved det, kontroll og tilsyn, er dominerende også i administrative myndigheters forhold til kommunene (Fimreite et al. 2004). Administrative myndigheters kommunesyn har vokst fram i tråd med etableringen av velferdsstaten, og fra midten av 1960-tallet har vel så mye av kontakten og utvekslingen av synspunkt foregått mellom administrative myndigheter på statlig og kommunalt nivå, som mellom politikere (Fimreite et al 2007). De sentrale sektormyndigheter som er involvert i NAV er som vi har diskutert, og som også sitatene viser, forpliktet til å iverksette det partnerskapet Stortinget har vedtatt. På formelt grunnlag er det lett å si at det skulle bare mangle. Det er forvaltningens oppgave i den parlamentariske styringskjeden å iverksette den politikk de folkevalgte vedtar, og partnerskapet er vedtatt av Stortinget. Sitatene viser også at byråkratene er fullt på det rene med den politiske argumentasjon knyttet til hvorfor partnerskapet ble valgt og hvorfor det ble slik det ble. Men i dette kommer også, som vi har vist, deres motvilje klart til uttrykk. På sektorhold sentralt i staten ser man mange problemer og svakheter ved utformingen, men det mest utfordrende er uten tvil at det åpnes for en variasjon som gjør sentral styring vanskelig. Flere av våre informanter må tolkes i retning av at de, samtidig som de er lojale mot partnerskapet, forsøker å finne måter å begrense konsekvensene av den frie utformingen lokalt på. Gjennom en slik begrensning skal (eventuell) tapt integrasjon gjenopprettes.

Den første åpningen i så måte ble funnet i de regionale forvaltningsenhetene. Disse enhetene overtar ansvaret for rettighetsbaserte ytelser fra det lokale NAV-kontor. Gjennom dette grepet er noe av likeverdigheten i partnerskapet forrykket, og dermed også sidestillingen av prinsippene om integrasjon og handlingsrom. NAV-kontorets oppgaver blir konsentrert til de skjønnsbaserte tjenestene innenfor sosial- og velferdsområdet (som vi har sett er også disse under stadig tettere statlig kontroll), mens forvaltningsenhetene skal håndtere det som er rettighetsfestet. Begrensninger dette resulterer i for NAV-kontorene er diskutert over. På den andre siden gir det forholdet at kommunene er en del av NAV, hele velferdsfeltet prioritert tilgang til et langt videre spekter av lokale tjenester enn feltet vil ha om sosialhjelpen blir statliggjort. Så vel primærhelsefeltet som utdanningsfeltet er eksempler i så måte.

Avslutning; partnerskapet i NAV – stat– kommuneforholdet revisited?

Det er for tidlig å si om våre diskusjoner her fanger innholdet i partnerskapet slik det *vil* bli. De utviklingstrekkene vi ser på sentralt hold kan imidlertid, som vi har diskutert, indikere at det er vanskelig for staten å leve med tvetydighet når det gjelder sektor/tjenesteområde lokalt. Selv om partnerskapet er lovpålagt og slik i seg selv representerer en form for nasjonal integrasjon – det finnes tross alt ett i hver av landets kommuner, representerer utformingen av partnerskapet en konsesjon til en lokal

organisasjonsfrihet som tidligere har vist seg å føre til lite annet enn strengere statlig regulering (Fimreite et al. 2007). Spørsmålet som da kan stilles er om noe som kan tolkes som en horisontal sidestilling gjennom partnerskap er mulig og også ønskelig i produksjonen av noen av velferdsstatens viktigste tjenester. Uklare styringslinjer og dermed som en konsekvens, også uklare ansvarsforhold, er trekk som litteraturen fokuserer på som problematisk i partnerskap. Gitt dette kan det være grunn til å spørre om man, gjennom partnerskapet har funnet den beste og klokeste måte i samordne på i NAV. Det er selvsagt alt for tidlig å konkludere i forhold til spørsmålet, ikke en gang halvparten av de lokale partnerskapene er inngått. Trekk ved så vel etableringen som ved iverksettingen av NAV tyder likevel på at det evige spørsmålet om hvor mye integrasjon og hvor mye lokalt handlingsrom som skal tillates forblir like uløst og like mye gjenstand for politisk kamp i NAV som det er ellers i velferdsstaten.

I våre analytiske termer representerer partnerskapet, som vi har argumentert for i dette notatet, en blanding eller sidestilling av organisasjonsprinsippene nasjonal integrasjon og lokal handlefrihet. Nå er det ikke første gang disse prinsippene blandes i norsk forvaltningshistorie. Stat–kommune relasjonen har i 170 år vært kjennetegnet av en balanse mellom prinsippene, og blanding av dem i meningen *mellomting mellom*, må i aller høyeste grad sis å ha vært tilfellet for den nære etterkrigsperiodes *forvaltningskommune*. For å forstå hvilken betydning partnerskapet i NAV kan ha for relasjonen mellom stat og kommune, er det likevel viktig å være klar over to ikke uvesentlige ulikheter mellom dette partnerskapet og forvaltningskommunen.

Én viktig ulikhet er knyttet til at stat og kommune i partnerskapet eksplisitt er sagt å skulle være likeverdige partnere. Slik partnerskapet formelt er utformet har det element som kan sies å representere en bevegelse bort fra den vertikaltitet som har dominert stat–kommune forholdet, til en mer horisontal relasjon. Det er liten tvil om at stat og kommune ble sett på som, og også reelt var, partnere i utbyggingen av velferdsstaten gjennom forvaltningskommunen. Men selv om det var betydelig gjensidig avhengighet i relasjonen i denne fasen, var det aldri snakk om sidestilling mellom nivåene. Det var en klar vertikal linje: Makten og myndigheten *var* plassert ett sted – i staten.

Gitt dette, blir den andre ulikheten mellom forvaltningskommunen og NAV-partnerskapet, det at det sistnevnte er lovpålagt, noe paradoksal. Selv om det var mange lover, forskrifter og regelverk som etter hvert regulerte statens forhold til forvaltningskommunen, ble aldri selve relasjonen regulert. Den var basert på utstrakt grad av gjensidig tillit (Fimreite et al. 2007).

I disse to ulikhetene ligger etter vår mening en vesensforskjell i statens relasjon til kommunene i NAV-partnerskapet anno 2008 og i den nære etterkrigsperioden. En vesensforskjell som gjør det betimelig å stille spørsmålet om partnerskapet representerer en dreining av selve relasjonen. Forvaltningskommunen bygget på statlig makt i en gjensidig tillitsrelasjon. Spørsmålet er hvilke konsekvenser et partnerskapet basert på sidestilt myndighet i en lovpålagt relasjon vil ha. Nå er det ikke nødvendigvis slik at en lovpålagt relasjon er tvangsmessig eller endog mistillitsbasert, men i det at relasjonen er lovpålagt, ligger det en oppfatning av at den kan være det eller utvikle seg til å bli det. Som vi har sett var ikke en slik mulighet helt fjern i vurderingene knyttet til den utforming partnerskapet i NAV til slutt fikk. Så lenge «godværet» råder og partene i partnerskapet er enige, er det lett å være likestilte. Når uværet blåser opp, og uenigheten

vokser, vil den partner som har den formell makten, raskt kunne overkjøre den andre. Sidestillingen og likeverdigheten vil da ha liten reell betydning. Kanskje kan vi, litt forsøksvis men dog, hevde at det vi nå ser i NAV er en dreining i stat-kommuneforholdet fra hierarki med reelle nettverksforbindelser til partnerskap med stadig større statlige styringsambisjoner. Det er ikke sikkert dette vil påvirke kommunenes rolle som ko-produsenter av tjenester i NAV i særlig grad, men det er lettere å tenke seg at det vil kunne bety noe for deres muligheter til å utøve en stifinnende og utforskende rolle på det velferdspolitiske feltet. Reduseres eller endog forsvinner denne rollen for kommunene, vil mye av dynamikken i stat-kommunereasjonen, som har vært så viktig i utviklingen av den norske velferdsstaten og for den politikk som føres i velferdsstaten, også gå tapt.

Referanser

- Alm Andreassen, T., I. Drange, T. Thune and L. Monkerud (2007) *På vei mot en integrert velferdsforvaltning?* AFI-report 4/2007. Oslo: AFI.
- Aschehoug, T. H (1897) *De norske Communes Retsforfatning for 1837*. Christiania: Aschehoug.
- Askim, J. (2008) *NAV i støpeskjeen – en analyse av interimfasen 2005-2006*. Bergen: Rokkansenteret, rapport nr X.
- Askim, J, T. Christensen, A.L. Fimreite og P. Læg Reid (2008) “Transforming heavily institutionalized agencies: Post-NPM reform in the Norwegian Welfare State», paper presentert på ECPR konferanse om *Regulation Governance*, Utrecht, 5.-6. juni 2008.
- Bergens Tidende 17. mars 2008.
- Christensen, T. (2008) «*En felles etab*» – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). Rapport nr 5. Bergen: Rokkansenteret.
- Christensen, T. og P. Læg Reid (2002) «A Transformative Perspective on Administrative Reforms». i T Christensen og Per Læg Reid, red., *New Public Management. Transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- Dahle, K. (2008) *Forholdet mellom stat og kommune i NAV – nyskaping eller tradisjon? En studie av styringsnettverk i NAV*, Masteroppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB.
- Fimreite, A. L. (1990) *Frikommuneforsøket i Grimstad. Villig kommune og motvillig stat*. Bergen: LOS-senteret, N 9039.
- Fimreite, A. L. (1996) *Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre. En studie av endring i to norske og to britiske kommuner som følge av reformene Frikommuneforsøket og Education Reform Act 1988*. Bergen: LOS-senteret.
- Fimreite, A. L. (2001) *Løvfestede retter og lokalt folkestyre*. Rapport nr. 5, Bergen: LOS-senteret.
- Fimreite, A. L. (2003) *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om folkestyre og rettigheter*. Rapport nr. 8. Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, A. L., Y. Flo (2000) *Et spørsmål om tillit. Kommuneideologiske endringer i den norske statens kommunalpolitikk etter 1975*. Bergen: LOS-senter N 0031.
- Fimreite, A. L., Y. Flo og T. Tranvik (2002) *Lokalt handlingsrom og nasjonal integrasjon. Kommuneideologiske brytninger i Norge i et historisk perspektiv*. Makt- og demokratiutredningen. Rapport nr. 50. Oslo: Unipub.
- Fimreite, A. L., Y. Flo, T. Tranvik og J. Aars (2004) *Tillit mellom forvaltningsnivåene. Sentrale aktørers oppfatninger av og holdninger til kommunene*. Rapport nr. 2. Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, A. L., Y. Flo, P. Selle og T. Tranvik (2007) *Når sektorbandene slites – utfordringer for den norske velferdsmodellen* i Tidsskrift for Samfunnsforskning nr 2, 2007.
- Fimreite, A L og P Læg Reid (2008) *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Bergen: Rokkansenteret. Notat nr. 4.

- Fimreite, A. L., P. Lægred (2008b) *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and Accountability*. Bergen:Rokkansenteret, notat nr 6.
- Fimreite, A. L., P. Selle (2008) Norwegian regions – New wine and old bottles? Paper presentert på den 17. Nordiske kommuneforskerkonferansen, Kristiansand 28.-30.11.2008.
- Flo, Y. (1999) *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975*. Rapport nr. 1. Bergen: LOS-senteret.
- Flo, Y. (2004) *Staten og sjøhstyret. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Doktoravhandling. Bergen: Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Grønlie, T. (1987) «Velferdskommune og utjevningssat. 1945–1970». I: Hans Eyvind Næss et al., *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, T., S. Hovik og J. E. Klausen (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs Pluss-serie, nr. 3. Oslo: NIBR.
- Innst.S.nr.189 (2002-2003) Innstilling til Stortinget fra Sosialkomiteen. *Innstilling fra Sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- Innst.S.nr.198 (2004-2005) Innstilling til Stortinget fra Sosialkomiteen. *Innstilling fra Sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Kjellberg, F. (1988). «Local Government in the Welfare State. Reorganisation in Scandinavia». I: Bruno Dente & Francesco Kjellberg, red., *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage.
- Kjellberg, F. og K. Myhren: The Development of Norwegian Municipal Policy. From Laissez Faire to Redistribution». Paper presentert på IPSA – Workshop.
- Lunden, T. (2008) Tittel vil bli bekreftet. Masteroppgave, institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Montin, S. (2000) «A Conceptual Framework» i Erik Amnå og Stig Montin (eds.) *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Nyhuus, K. H. and T. Thoresen (2007) *Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor* Masteroppgave, Karlstad Universitet/Høgskolen i Hedmark.
- Ot.prp. nr 47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).
- Pedersen, J.-T. (1992) *Vantette skott eller åpne dører. Enbetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, J.-T. (1996). *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse. Essay i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SosialDEMOKRATISK Rettferdighet (mai 2002).
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- St.meld. nr 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- Aars, J, A. L. Fimreite, Y. Flo og T. Tranvik (2006) «Kommunene i sentrum – Stortingsrepresentantenes oppfatninger av og holdninger til lokalnivået». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr 3, ss 231-255.

- Fimreite, A. L., P. Læg Reid (2008b) *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, Networks and Accountability*. Bergen: Rokkansenteret, notat nr 6.
- Fimreite, A. L., P. Selle (2008) Norwegian regions – New wine and old bottles? Paper presentert på den 17. Nordiske kommuneforskerkonferansen, Kristiansand 28.-30.11.2008.
- Flo, Y. (1999) *Staten ut til folket. Desentralisering som styrings- og forvaltningspolitisk strategi 1945 til 1975*. Rapport nr. 1. Bergen: LOS-senteret.
- Flo, Y. (2004) *Staten og sjøhstyret. Statlig politikk overfor det lokale og regionale styringsverket etter 1900*. Doktoravhandling. Bergen: Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Grønlie, T. (1987) «Velferdskommune og utjevningssat. 1945–1970». I: Hans Eyvind Næss et al., *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, T., S. Hovik og J. E. Klausen (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. NIBRs Pluss-serie, nr. 3. Oslo: NIBR.
- Innst.S.nr.189 (2002-2003) Innstilling til Stortinget fra Sosialkomiteen. *Innstilling fra Sosialkomiteen om samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- Innst.S.nr.198 (2004-2005) Innstilling til Stortinget fra Sosialkomiteen. *Innstilling fra Sosialkomiteen om ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- Kjellberg, F. (1988). «Local Government in the Welfare State. Reorganisation in Scandinavia». I: Bruno Dente & Francesco Kjellberg, red., *The Dynamics of Institutional Change*. London: Sage.
- Kjellberg, F. og K. Myhren: The Development of Norwegian Municipal Policy. From Laissez Faire to Redistribution». Paper presentert på IPSA – Workshop.
- Lunden, T. (2008) Tittel vil bli bekreftet. Masteroppgave, institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen.
- Montin, S. (2000) «A Conceptual Framework» i Erik Amnå og Stig Montin (eds.) *Towards a New Concept of Local Self-Government?* Bergen: Fagbokforlaget.
- Nyhuus, K. H. and T. Thoresen (2007) *Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor* Masteroppgave, Karlstad Universitet/Høgskolen i Hedmark.
- Ot.prp. nr 47 (2005-2006) *Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen* (arbeids- og velferdsforvaltningsloven).
- Pedersen, J.-T. (1992) *Vantette skott eller åpne dører. Enbetsforvaltning av sosialhjelp, trygd og arbeidsmarkedstiltak under frikommuneforsøket i Grimstad*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Pedersen, J.-T. (1996). *Klientene og den offentlige sandkasse. Kampen om etatsgrensene og resultatene av å rive dem*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Rokkan, S. (1987) *Stat, nasjon, klasse. Essay i politisk sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- SosialDEMOKRATISK Rettferdighet (mai 2002).
- St.prp. nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.
- St.meld. nr 14 (2002-2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*.
- Aars, J, A. L. Fimreite, Y. Flo og T. Tranvik (2006) «Kommunene i sentrum – Stortingsrepresentantenes oppfatninger av og holdninger til lokalnivået». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* nr 3, ss 231-255.

NOTATSERIE ROKKANSENTERET (ISSN 1503-0946)

Notatene kan bestilles fra Rokkansenteret, tlf. 55 58 97 10,

e-post: post@rokkan.uib.no, www.rokkansenteret.uib.no

2008

- 1-2008** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «Living in the past? – tenure and attitudes in the central civil service». January 2008.
- 2-2008** *Jan-Kåre Breivik og Bodil Ravneberg:* Rom for refleksjon. Kirkens Bymisjon og oppfølging av bostedsløse. April 2008.
- 3-2008** *Hans-Erik Ringkjøb og Jacob Aars:* Får vi også vere med? Om kvinner i norsk lokalpolitikk. Mai 2008.
- 4-2008** *Anne Lise Fimreite og Per Læg Reid:* Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV. Mai 2008.
- 5-2008** *Ole Johnny Olsen:* Institusjonelle endringsprosesser i norsk fag- og yrkesutdanning. Fornøyelse eller gradvis omdannelse? Mai 2008.
- 6-2008** *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid:* Reorganizing the Welfare State Administration. May 2008.
- 7-2008** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* Administrative Reforms and Competence in Central Government Organizations. June 2008.
- 8-2008** *Svanaug Fjær:* Nordisk samfunnsvitenskaplig forskning om alkohol og narkotika. Utviklingstrekk og endringer i alliansen mellom kunnskapsproduksjon og politikk. Juni 2008.
- 9-2008** *Jill Loga:* Kunsten å balansere mellom kreativitet og psykisk helsearbeid. Evaluering av Galleri VOX/Vågsbunnen Fellesatelier. Juni 2008.
- 10-2008** *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid:* Challenges and effects of administrative reform – Reorganizing the Norwegian welfare administration. August 2008.
- 11-2008** *Jostein Askim, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite, Per Læg Reid:* Implementation of Merger: Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy. August 2008.
- 12-2008** *Lise Hellebø Rykkja:* Flernivåperspektiv og krisehåndtering. Oktober 2008.
- 13-2008** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* Scope, effects and driving forces. November 2008.
- 14-2008** *Anne Lise Fimreite:* Mission impossible made possible? –Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i NAV. Desember 2008.

2007

- 1-2007** *Kari Ludvigsen og Svanaug Fjær:* «Varig bolig framfor hospits». Februar 2007.
- 2-2007** *Kari Ludvigsen og Reidun Faye:* «Botilbud for ressurskrevende brukere innen lokal helsetjeneste i omstilling. Evaluering av prøveprosjektet Bufellesskapet Vik i Jondal kommune». May 2007.
- 3-2007** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «NPM and Beyond – Leadership, Culture, and Demography». June 2007.
- 4-2007** *Tord Skogedal Lindén:* «Unearthing a European Union Family Policy. The Impact of Social Protection Policies». August 2007.
- 5 -2007** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* «The Challenge of Coordination in Central Government Organizations». October 2007.
- 6-2007** *Tom Christensen and Per Læg Reid:* « The Regulatory Orthodoxy in practice» November 2007
- 7-2007** *Hilde Randi Høydal*« Samordning av samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning» November 2007
- 8-2007** *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid:* « Crisis management – The Case of Internal Security in Norway. » December 2007
- 9-2007** *Torkel Graham – Haga:* «Myten om et integrert tilsyn; en studie av Mattilsynets etablering og drift» Desember 2007.

2006

- 1-2006 *Martin Byrkjeland*: Høgare utdanningstilbud på Vestlandet og i Agder-fylka. May 2006.
- 2-2006 *Svanaug Fjær*: «Dagsverket – lavterskel arbeidstilbud for rusavhengige. Evalueringsrapport». June 2006.
- 3-2006 *Birgit Skjelbred-Knuksen Valde*: «Norsk anti-korrupsjonspolitik – svar på behov eller utløst av en internasjonal trend». June 2006.
- 4-2006 *Håkon Høst*: «Kunnskapsstatus vedrørende rekruttering og utdanning til pleie- og omsorgstjenestene i nordiske land». June 2006.
- 5-2006 *Ingrid Helgøy, Sturla Herfindal og Torgeir Sveri*: «Undersøkelse av hovedfags- og masterstudenters gjennomføring og vurdering av studiesituasjonen». Juni 2006.
- 6-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The whole-of-government approach – regulation, performance, and public-sector reform». August 2006.
- 7-2006 *Martin Byrkjeland*: «Kortare arbeidstid – Eit oversyn over diskusjonen om arbeidstidsforkortingar i Noreg 1880–2006». August 2006.
- 8-2006 *Even Nilssen*: «The EU Fight Against Poverty and Social Exclusion. Activation, Targeting and the Sustainability of the Welfare State». November 2006.
- 9-2006 *Merethe Mæland Bertelsen*: «Omorganisering av konkurransetilsynet». November 2006.
- 10-2006 *Rune Ervik*: «European Pension Policy Initiatives and National Reforms: Between Financial Sustainability and Adequacy». December 2006.
- 11-2006 *Kaia Christina I. Graham-Haga*: «Utvikling av forvaltningsrevisjon i Norge». December 2006.
- 12-2006 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Modern Regulatory Agencies – Professional and Judicial Objectivity or Increased Complexity in Decision-Making?». December 2006.
- 13-2006 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Modern Management Tools in Norwegian State Agencies: Regulation Inside Government or Shopping Basket?». December 2006.
- 14-2006 *Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Reform of the Employment and Welfare Administrations – the Challenges of Co-ordinating Diverse Public Organisations». December 2006.

2005

- 1-2005 *Ivar A. Lima og Agnete Vabø*: «Instituttstruktur og fakultetsorganisering ved HF-fakultetet, Universitetet i Bergen». May 2005.
- 2-2005 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Modalen: Fra off-road til on-line på 25 år». May 2005.
- 3-2005 *Nanna Kildal*: «Fra arbeidsbegrepets historie: Aristoteles til Marx». May 2005.
- 4-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Autonomy and Control in the Norwegian Civil Service: Does Agency Form Matter?». September 2005.
- 5-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Regulating Regulatory Organizations: Controlling Norwegian Civil Service Organizations». September 2005.
- 6-2005 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Reforms and Agencification». November 2005.
- 7-2005 *Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid*: «Specialization and Coordination: Implications for Integration and Autonomy in a Multi-Level System». November 2005.
- 8-2005 *Per Læg Reid, Paul G. Roness and Kristin Rubecksen*: «Performance Management in Practice – The Norwegian Way». November 2005.
- 9-2005 *Stig Hellenen*: «Omstilling i Arbeidstilsynet: Tilsynsmeldingens konsekvenser for strategi og organisering». November 2005.
- 10-2005 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Nordic Central Governments: Towards a Transnational Regulatory State?». November 2005.
- 11-2005 *Kari Ludvigsen and Kari Tove Elobakken*: «The Public, the Mother and the Child. Public Health Initiatives Promoting the Strong and Happy Child – Focusing on Food and Mental Health». December 2005.
- 12-2005 *Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing in Norway: Report from an Expert Panel Meeting». December 2005.
- 13-2005 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing and the Norwegian Health Care System». December 2005.

- 14-2005 *Martin Byrkjeland og Knut Grove*: «Perspektiv på bygdeutvikling». December 2005.
- 15-2005 *Haldor Byrkjeflot*: «The Rise of a Healthcare State? Recent Healthcare Reforms in Norway». December 2005.
- 16-2005 *Monica Skjold Johansen*: «Penga eller livet? Lederutfordringer i det reformerte norske sykehusvesenet». December 2005.
- 17-2005 *Kirsti Malterud, Kari Tove Elvbakken og Per Solvang*: «Helsekameratene. Gruppe for flerfaglig forskning om helse og sykdom i kulturelt perspektiv, Universitetet i Bergen 1999–2005». December 2005.

2004

- 1-2004 *Dag Olaf Torjesen and Hallgeir Gammelsæter*: «Management Between Autonomy and Transparency in the Enterprise Hospital». January 2004.
- 2-2004 *Haldor Byrkjeflot and Simon Neby*: «The Decentralized Path Challenged? Nordic Health Care Reforms in Comparison». January 2004.
- 3-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «The Fragmented State – the Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy». March 2004.
- 4-2004 *Morten Dyrdal*: «Europeisering av tilsynsmyndigheter i Norge og Sverige». Mars 2004.
- 5-2004 *Karsten Vrangbæk and Katarina Østergren*: «The Introduction of Choice in Scandinavian Hospital Systems. Arguments and Policy Processes in the Danish and the Norwegian Case». March 2004.
- 6-2004 *Marit Tjomsland*: «Internationalization at Norwegian Universities and Colleges after the Quality Reform». April 2004. The Globalization Program.
- 7-2004 *Hans-Tore Hansen, Anne Hege Trædal-Henden, Olaf Jürgens and Wolfgang Voges*: «Poverty among Households with Children: A Comparative Study of Lone Parents and Couples with Children in Norway and Germany». April 2004.
- 8-2004 *Renate Storetvedt Lien og Arnhild Taksdal*: «Integrering av kjønnsperspektiv i offentlig tjenesteproduksjon og planlegging». Mai 2004.
- 9-2004 *Ingrid Helgøy og Synnøve Serigstad*: «Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene». May 2004.
- 10-2004 *Morten Dyrdal*: «Legemiddeltilsyn og europeisering». September 2004.
- 11-2004 *Bodil Ravneberg*: «Økonomiske insentiv i arbeidslinjen, virker det? Evaluering av forsøksordning med kvalifiseringsstønad i 'Prosjektet Amalie' i Åsane». October 2004.
- 12-2004 *Per Læg Reid og Synnøve Serigstad*: «Organizing for Homeland Security: The Case of Norway». November 2004.
- 13-2004 *Ivar Bleiklie*: «Institutional Conditions and the Responsibilities of Universities». November 2004.
- 14-2004 *Lise Hellebø*: «Food Safety at Stake – the Establishment of Food Agencies». November 2004.
- 15-2004 *Katarina Østergren*: «The Institutional Construction of Consumerism. A Study of Implementing Quality Indicators». November 2004.
- 16-2004 *Ingrid Helgøy and Anne Homme*: «Governance in Primary and Lower Secondary Education. Comparing Norway, Sweden and England». November 2004.
- 17-2004 *Tom Christensen, Per Læg Reid and Inger Marie Stigen*: «Performance Management and Public Sector Reform: The Norwegian Hospital Reform». December 2004.
- 18-2004 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Regulatory Agencies – The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control». December 2004.
- 19-2004 *Dag Arne Christensen*: «Velferdsstat, rettighetslovgivning og lokalt selvstyre». Desember 2004.
- 20-2004 *Kristin Rubecksen*: «Civil Service Organizations in Norway: Organizational Features and Tasks». December 2004.
- 21-2004 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sørgard*: «National Versus International Mergers in Unionised Oligopoly». December 2004. The Globalization Program.
- 22-2004 *Birte Folgerø Johannessen*: «Ledelse og evidens i det psykiske helsevernet, konsekvenser for kunnskapsforståelse og organisering». December 2004.
- 23-2004 *Jacob Aars og Svein Kvalvåg*: «Politiske uttrykksformer i en bykontekst». December 2004.

- 24-2004 *Ingrid Helgøy*: «Active Ageing in the Labour Market. Country Report – Norway». December 2004.
- 25-2004 *Torgeir Sveri*: «Strukturer og reformer. En kvalitativ analyse av reformen 'Enhetlig ledelse' sett i lys av sykehusets arbeidsorganisering». December 2004.
- 26-2004 *Stig Hellenen*: «Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning». December 2004.
- 27-2004 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Odd Rune Straume*: «Globalisation and Union Opposition to Technological Change». December 2004. The Globalization Program.
- 28-2004 *Frode Meland*: «A Union Bashing Model of Inflation Targeting». December 2004. The Globalization Program.

2003

- 1-2003 *Tom Christensen og Per Læg Reid*: «Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen». March 2003.
- 2-2003 *Ivar Bleiklie, Per Læg Reid and Marjoleine H. Wik*: «Changing Government Control in Norway: High Civil Service, Universities and Prisons». March 2003.
- 3-2003 *Badi H. Baltagi, Espen Bratberg and Tor Helge Holmås*: «A Panel Data Study of Physicians' Labor Supply: The Case of Norway». March 2003. HEB.
- 4-2003 *Kjell Erik Lommerud, Frode Meland and Lars Sørsgard*: «Unionised Oligopoly, Trade Liberalisation and Location Choice». March 2003. The Globalization Program.
- 5-2003 *Lise Hellebø*: «Nordic Alcohol Policy and Globalization as a Changing Force». April 2003.
- 6-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynsroller i samferdselssektoren». April 2003.
- 7-2003 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms». April 2003.
- 8-2003 *Rune Ervik*: «Global Normative Standards and National Solutions for Pension Provision: The World Bank, ILO, Norway and South Africa in Comparative Perspective». April 2003. The Globalization Program.
- 9-2003 *Nanna Kildal*: «The Welfare State: Three Normative Tensions». May 2003.
- 10-2003 *Simon Neby*: «Politisk styring og institusjonell autonomi – tre illustrasjoner». May 2003.
- 11-2003 *Nina Berøven*: «Cross National Comparison and National Contexts: Is what we Compare Comparable?». July 2003. The Globalization Program.
- 12-2003 *Hilde Hatleskog Zeiner*: «Kontrollhensyn og kontrollpraksis. En studie av Food and Veterinary Office (FVO)». August 2003.
- 13-2003 *Nanna Kildal*: «Perspectives on Policy Transfer: The Case of the OECD». August 2003.
- 14-2003 *Erik Allardt*: «Two Lectures: Stein Rokkan and the Twentieth Century Social Science». «Den sociala rapporteringens tidstypiska förankring». September 2003.
- 15-2003 *Ilcheong Yi*: «The National Patterns of Unemployment Policies in Two Asian Countries: Malaysia and South Korea». September 2003. The Globalization Program.
- 16-2003 *Dag Arne Christensen*: «Active Ageing: Country Report Norway». November 2003.
- 17-2003 *Kim Ove Hommen*: «Tilsynspolitik i Norge: Utflytting og autonomi». November 2003.
- 18-2003 *Dag Arne Christensen, Rune Ervik and Ingrid Helgøy*: «The Impact of Institutional Legacies on Active Ageing Policies: Norway and UK as Contrasting Cases». December 2003.
- 19-2003 *Ole Frithjof Norheim og Benedicte Carlsen*: «Legens doble rolle som advokat og portvakt i Fastlegeordningen. Evaluering av fastlegeordningen». December 2003. HEB.
- 20-2003 *Kurt R. Brekke og Odd Rune Straume*: «Pris- og avanseregulering i legemiddelmarkedet. En prinsipiell diskusjon og en vurdering av den norske modellen». Desember 2003. HEB.
- 21-2003 *Per Læg Reid, Vidar W. Rolland, Paul G. Roness and John-Erik Ågotnes*: «The Structural Anatomy of the Norwegian State 1947–2003». December 2003.
- 22-2003 *Ivar Bleiklie, Haldor Byrkjeflot and Katarina Östergren*: «Taking Power from Knowledge. A Theoretical Framework for the Study of Two Public Sector Reforms». December 2003. ATM.
- 23-2003 *Per Læg Reid, Ståle Opedal and Inger Marie Stigen*: «The Norwegian Hospital Reform – Balancing Political Control and Enterprise Autonomy». December 2003. ATM.
- 24-2003 *Håkon Høst*: «Kompetansemåling eller voksenutdanning i pleie- og omsorgsfagene? Underveiserapport fra en studie av pleie- og omsorgsutdanningene». December 2003.

- 25-2003 *Kjell Erik Lommerud, Odd Rune Straume and Lars Sjørgard*: «Downstream merger with upstream market power». The Globalization Program. December 2003.
- 26-2003 *Ingrid Drexel*: «Two Lectures: The Concept of Competence – an Instrument of Social and Political Change». «Centrally Coordinated Decentralization – No Problem? Lessons from the Italian Case». December 2003.

2002

- 1-2002 *Håkon Høst*: «Lærlingeordning eller skolebasert utdanning i pleie- og omsorgsfagene?». April 2002.
- 2-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Hauland and Per Solvang*: «Rome – a Temporary Deaf City! Deaflympics 2001». June 2002.
- 3-2002 *Jan-Kåre Breivik, Hilde Hauland og Per Solvang*: «Roma – en midlertidig döv by! Deaflympics 2001». June 2002.
- 4-2002 *Christian Madsen*: «Spiller det noen rolle? – om hverdagen på nye og gamle sykehjem». June 2002.
- 5-2002 *Elin Aasmundrud Mathiesen*: «Fritt sykehusvalg. En teoretisk analyse av konkurranse i det norske sykehusmarkedet». June 2002. HEB.
- 6-2002 *Tor Helge Holmås*: «Keeping Nurses at Work: A Duration Analysis». June 2002. HEB.
- 7-2002 *Ingvild Halland Ørnsrud*: «Mål- og resultatstyring gjennom statlige budsjettreformer». July 2002.
- 8-2002 *Torstein Haaland*: «Tid, situasjonisme og institusjonell utakt i systemer». July 2002.
- 9-2002 *Kristin Strømsnes*: «Samspillet mellom frivillig organisering og demokrati: Teoretiske argument og empirisk dokumentasjon». August 2002.
- 10-2002 *Marjoleine Hooijkaas Wik*: «Mangfold eller konformitet? Likheter og forskjeller innenfor og mellom fem statlige tilknytningsformer». August 2002.
- 11-2002 *Knut Helland*: «Den opprinnelige symbiosen mellom fotball og presse». September 2002.
- 12-2002 *Nina Berven*: «National Politics and Global Ideas? Welfare, Work and Legitimacy in Norway and the United States». September 2002. The Globalization Program.
- 13-2002 *Johannes Hjellbrekke*: «Globalisering som utfordring til samfunnsvitskapane». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 14-2002 *Atle Møen*: «Den globale produksjonen av symbol og kunnskap. Verdsflukt og verdsherredømme». September 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 15-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Complex Patterns of Interaction and Influence Among Political and Administrative Leaders». October 2002.
- 16-2002 *Ivar Bleiklie*: «Hierarchy and Specialization. On Institutional Integration of Higher Education Systems». Oktober 2002.
- 17-002 *Per Læg Reid, Runolfur Smari Steinthorsson and Baldur Thorhallsson*: «Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States». November 2002.
- 18-2002 *Tom Christensen and Per Læg Reid*: «Trust in Government – the Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors and Demography». November 2002.
- 19-2002 *Marit Tjomsland*: «Arbeidsinnvandrings situasjonen i Norge etter 1975». November 2002. Globaliseringsprogrammet.
- 20-2002 *Augustín José Menéndez m.fl.*: «Taxing Europe. The Case for European Taxes in Federal Perspective». December 2002. The Globalization Program.
- 21-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Globalization and Risky Human Capital Investment». December 2002. The Globalization Program.
- 22-2002 *Fredrik Andersson and Kai A. Konrad*: «Human Capital Investment and Globalization in Extortionary States». December 2002. The Globalization Program.
- 23-2002 *Anne Lise Fimreite, Yngve Flo og Jacob Aars*: «Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg». December 2002.
- 24-2002 *Knut Grove*: «Frå privat initiativ til kommunalt monopol. Lysverk, sporvegar og renovasjon i Bergen og Oslo 1850–1935». December 2002.

- 25-2002 *Knut Grove*: «Mellom 'non-intervention' og 'samfundsvillie'. Statleg og kommunal regulering av økonomisk verksemd i Norge på 1800-talet». December 2002.
- 26-2002 *Dag Arne Christensen*: «Hovedtyper av valgordninger. Proporsjonalitet eller politisk styring?». December 2002.
- 27-2002 *Jan Erik Askildsen, Badi H. Baltagi and Tor Helge Holmås*: «Will Increased Wages Reduce Shortage of Nurses? A Panel Data Analysis of Nurses' Labour Supply». December 2002. HEB.
- 28-2002 *Sturla Gjesdal, Peder R. Ringdal, Kjell Haug and John Gunnar Mæland*: «Medical Predictors of Disability Pension in Long-Term Sickness Absence. December 2002. HEB.
- 29-2002 *Dag Arne Christensen og Jacob Aars*: «Teknologi og demokrati. Med norske kommuner på nett!». December 2002.
- 30-2002 *Jacob Aars*: «Byfolk og politikk. Gjennomgang av data fra en befolkningsundersøkelse i Bergen, Oslo og Tromsø». December 2002.
- 31-2002 *Hjørdis Grove*: «Kommunaliseringsprosessen i Århus 1850–1940». December 2002.

