

# **Aetat: En organisatorisk kameleon.**

En studie av endringsprosesser i Aetat fra 1990 til 2003.



Hovedfagsoppgave

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Universitetet i Bergen

Mars 2004

Camilla Kjeseth

## Forord

Tiden som student ved Universitetet i Bergen er snart over og tankene mine går tilbake til de første årene som ung og uerfaren student. Heldigvis ble jeg godt tatt vare på av mine medstudenter som lærte meg mye om samarbeid og gav meg et vennskap som eksisterer den dag i dag.

Å arbeide med en hovedfagsoppgave kan på mange måter sammenlignes med en berg-og-dalbane der oppturene heldigvis har vært større enn nedturene. Mye av grunnen til dette er det gode miljøet jeg har studert i. Anette, Gøril og Dagfinn står i spissen for venner jeg har fått gjennom hovedfagsstudiet: Takk for all oppmuntring dere har gitt meg!

Faglig sett har jeg mye å takke mine to veiledere, Svein Michelsen og Ingrid Helgøy, for. Deres tilgjengelighet for veiledningstimer når jeg trengte det har vært til stor hjelp for meg og uten deres konstruktive tilbakemeldinger hadde arbeidet med hovedfagsoppgaven vært betraktelig mye vanskeligere å gjennomføre. Tusen takk skal dere ha!

Min kjære Rolf skal ha en stor takk for arbeidet med å lese korrektur og ikke minst for å ha gitt meg den støtten han har gjort mens jeg har arbeidet med hovedfagsoppgaven. Jeg vil også si takk til Geir for ideèn han gav meg når jeg skulle finne tittel til hovedoppgaven.

Tilslutt vil jeg takke mine foreldre for alt de har gjort for meg gjennom årenes løp. Denne oppgaven vil jeg tilegne dere som en takk for at dere er de beste foreldrene noen kan tenke seg.

Bergen, mars 2004

Camilla Kjeseth

<b>KAPITTEL 1 INNLEDNING .....</b>	<b>6</b>
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	6
1.2 HVORFOR STUDERE ENDRINGER I AETATS ORGANISASJON?.....	7
1.3 KORT PRESENTASJON AV STUDIENS TEORETISKE RAMMEVERK .....	8
1.4 DATAMATERIALE OG VALG AV METODE.....	8
1.5 AETAT SOM STUDIEOBJEKT .....	9
1.5.1 Aetat Arbeidsdirektoratet.....	9
1.5.2 Aetat lokal.....	9
1.5.3 Ressurser til Aetat.....	11
1.6 KAPITTELOVERSIKT .....	11
<b>KAPITTEL 2 TEORI .....</b>	<b>12</b>
2.1 INNLEDNING.....	12
2.2 MULTISTANDARDORGANISASJONEN .....	13
2.2.1 Innledning.....	13
2.2.2 Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter.....	14
2.2.3 Høy inntakskapasitet.....	14
2.2.4 Sterk forandringsideologi.....	15
2.2.5 Høy dekoplingskapasitet.....	16
2.2.6 Høy oversettelseskapasitet.....	18
2.2.7 Høy uttakskapasitet.....	19
2.2.8 Høy lagringskapasitet.....	19
2.2.9 Avsluttende om multistandardorganisasjoner .....	20
2.3 SYMBOLPERSPEKTIVET .....	21
2.3.1 Bakgrunn .....	21
2.3.2 Sammenhengen mellom verktøy- og symbolperspektivet.....	22
2.3.3 Forklaring på en oppskrifts utbredelse.....	22
2.4 HVA ER ET SYMBOL? .....	24
2.5 SYMBOLISME .....	25
2.5.1 Institusjonell teori.....	25
2.5.2 Kulturelt perspektiv .....	26
2.5.3 Hva er så symbolisme? .....	27
2.6 MULTISTANDARDORGANISASJONEN I ET SYMBOLPERSPEKTIV .....	28
2.7 OPPSUMMERING .....	29
<b>KAPITTEL 3 METODE OG FORSKNINGSDESIGN .....</b>	<b>30</b>
3.1 INNLEDNING.....	30
Tabell 1.....	31
3.2 KVALITATIV METODE.....	31
3.3 CASESTUDIUM SOM FORSKNINGSSTRATEGI.....	32
3.4 KRITIKK AV CASESTUDIER .....	33
3.5 DATAGRUNNLAG .....	34
3.5.1 Dokumentanalyse som metode.....	34
3.5.2 Hva er et dokument?.....	35
3.5.3 Fordeler ved bruk av offentlige dokument.....	35
3.5.4 Eksempel på bruk av dokument i min studie.....	36
3.5.5 Årsmeldinger .....	36
3.5.6 E-post.....	37
3.5.7 Logo og visuell profil.....	38
3.6 ANVENDELSE AV INNSAMLEDE DATA.....	40
3.7 VURDERING AV STUDIENS RELIABILITET OG VALIDITET .....	40
3.8 OPPSUMMERING .....	41
<b>KAPITTEL 4 HISTORIKK OM AETAT .....</b>	<b>42</b>
4.1 INNLEDNING.....	42
4.2 HISTORIKK OM ARBEIDSFORMIDLINGEN I NORGE .....	42
4.2.1 Festekontor .....	42
4.2.2 Den offentlige arbeidsformidlingen blir til.....	43
4.2.3 Sysselsettingsloven av 27. juni 1947.....	43

4.2.4 1970- 1985: Edb og høyrebølgen .....	44
4.2.5 Prosjekt A-etat 93 .....	45
4.3 ARBEIDSMARKEDSREFORMEN .....	45
4.3.1 Bakgrunn for arbeidsmarkedsreformen .....	45
4.3.2 Veien frem til arbeidsmarkedsreformen .....	46
4.3.3 Blaalid- utvalgets mandat .....	46
4.3.4 Blaalid- utvalgets utredning og resultat av prosessen .....	47
4.4 NEDLEGGELSEN AV AETAT BEDRIFT .....	50
4.5 OPPSUMMERING .....	52
<b>KAPITTEL 5 ARBEIDSFORMIDLING, ATTFØRING OG</b>	
<b>DAGPENGEUTBETALINGER .....</b>	<b>53</b>
5.1 INNLEDNING .....	53
5.2 ARBEIDSFORMIDLING OG ARBEIDSMARKEDSREFORMEN .....	54
5.2.1 Aetat Bedrift og opphevelsen av et offentlig monopol .....	54
5.2.2 Omvendt privatisering .....	55
5.2.3 Konjunktursvingninger .....	55
5.2.4 Mål- og resultatstyring til besvær .....	56
5.2.5 Rot med formidlingstall .....	57
5.2.6 Tøffe måltall og sykefravær .....	58
Figur 1 og Figur 2 .....	59
5.2.7 Rekruttering av vikariater .....	59
5.2.8 Trådløs formidling- en ressursbesparende modernisering .....	59
5.2.9 Avslutning .....	60
5.3 ATTFØRING- NY REFORM OG UTVIDET BESLUTNINGSMYNDIGHET .....	61
5.3.1 Attføring .....	61
Figur 3 .....	62
5.3.2 Aetat og samarbeidet med andre etater .....	62
5.3.3 Ansvarsreformen: nye oppgaver for Aetat .....	63
5.3.4 Stabilisering, normalisering og integrering .....	63
5.3.5 Konsekvenser for Aetat etter Ansvarsreformen .....	64
5.3.6 Standardisering uten rasjonalisering .....	65
5.3.7 Problemer knyttet til formelle lover og regler .....	66
5.3.8 Ulike oppfatninger og kasteballeffekten .....	66
5.3.9 Rekruttering .....	66
5.3.10 Avslutning .....	67
5.4 DAGPENGEORDNINGEN- FORVALTNINGSOPPGAVE OG STRUKTURERINGSPROSESS .....	68
5.4.1 Forvaltningsoppgave preget av arbeidsmarkedet .....	68
Figur 4 .....	69
5.4.2 Løpende struktureringsprosess og uforutsigbart arbeidstilfang .....	69
Figur 5 .....	70
5.4.3 Modernisering og teknifisering .....	70
5.4.4 Reproduksjon av kontroll .....	72
5.4.5 Aktivitetsbasert finansiering .....	72
5.4.6 Avslutning .....	73
5.5 OPPSUMMERING .....	73
<b>KAPITTEL 6 NEDLEGGELSE AV FYLKESLEDDET OG INNFORING AV NY</b>	
<b>LOGO OG VISUELL PROFIL I AETAT .....</b>	<b>75</b>
6.1 INNLEDNING .....	75
6.2 NEDLEGGELSEN AV AETAT FYLKE .....	75
6.2.1 To modeller for organisering av Aetat .....	77
6.2.2 Nedleggelse av Aetat Fylke .....	77
6.2.3 Nytt organisasjonskart .....	78
6.2.4 Opprettelse og nedleggelse av enheter .....	79
6.2.5 Paradoks: Opprettelsen av fylkeskontor i Trygdeetaten .....	80
6.3 NY LOGO OG VISUELL PROFIL .....	81
6.3.1 Organisatorisk identitet .....	81
6.3.2 Fra Arbeidsmarkedsetaten til Aetat .....	82
6.3.3 Skifte av logoer i Aetat .....	84

6.3.4 Aetats nye logo .....	84
6.3.5 Betydningen av fonter .....	85
6.3.6 Form og farger .....	86
6.3.7 Utmerkelse for den nye profilen .....	87
6.3.8 Likheter eller særegenhet? .....	88
6.3.9 Gammelt sinn i nytt skinn? .....	88
6.3.10 Oppsummering .....	89
<b>KAPITTEL 7 ANALYSE .....</b>	<b>91</b>
7.1 INNLEDNING .....	91
7.2 VALG AV TEORETISK INNFALLSVINKEL .....	91
7.3 BRUK AV TEORI I EN UTFYLLENDE STRATEGI .....	93
7.4 INNTAKSKAPASITET I AETAT .....	94
7.4.1 Nye former for organisering .....	94
7.4.2 Høyt innslag av fornyelsesevne ved innføring av ny logo .....	94
7.4.3 Høy inntakskapasitet av trender i omgivelsene .....	95
7.4.4 Endringer i Aetats ressursbruk og antall ansatte i etaten .....	95
7.4.5 Inntakskapasitet for modernisering .....	96
7.4.6 Er en forandringsideologi nødvendig for endringsdyktighet? .....	96
7.4.7 Mulige resultater av for lav inntakskapasitet .....	96
7.5 DEKOPLINGSKAPASITET I AETAT .....	97
7.5.1 Organisatorisk atskilte enheter i Aetat .....	97
7.5.2 Dekopling i forbindelse med Aetat Bedrift .....	97
7.5.3 Dagpengeutbetaling: dekopling på ett og samme felt .....	98
7.5.4 Arbeidsgivere og arbeidssøkere: to heterogene grupper .....	98
7.5.5 Service og forvaltning i fokus .....	98
7.5.6 Byråkrati og modernisering .....	99
7.6 OVERSETTELSESKAPASITET I AETAT .....	100
7.6.1 Oversettelse av profittmaksimerende organisasjonsoppskrifter .....	100
7.6.2 Bearbeidelse av modernitetstankegang .....	100
7.6.3 Nedleggelsen av Aetat Bedrift, et tegn på lav oversettelseskapasitet? .....	100
7.6.4 Forskjellig oversettelse av det samme problemet .....	101
7.7 UTTAKSKAPASITET I AETAT .....	102
7.7.1 Gjennomstrømning av personell .....	102
7.7.2 Uttakskapasitet, en forutsetning ved opphevelsen av monopolsituasjonen? .....	102
7.7.3 Aetat Bedrift som eksempel på uttakskapasitet i Aetat .....	103
7.7.4 Uttakskapasitet ved nedleggelsen av Aetat Fylke: bare en symbolsk handling? .....	103
7.8 LAGRINGSKAPASITET I AETAT .....	104
7.8.1 Lagring via repetisjon .....	104
7.8.2 Aetat Bedrift i de ansattes minne .....	104
7.8.3 Lagring i symboler .....	104
7.9 AVSLUTTENDE OPPSUMMERING .....	105
<b>KAPITTEL 8 AVSLUTNING .....</b>	<b>108</b>
8.1 AETAT- ET EKSTREMT GODT CASE? .....	108
8.2 VURDERING AV MULTISTANDARDTEORIENS ANALYTISKE BEGREPER .....	108
8.3 FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING .....	109
8.4 LITTERATURLISTE .....	111

## Innledning

### 1.1 Tema og problemstilling

Aetat er en stor, offentlig forvaltningsinstitusjon som skal følge utviklingen på arbeidsmarkedet og gjennomføre den vedtatte arbeidsmarkedspolitikken. Etaten er preget av uforutsigbare omgivelser som for eksempel at politiske rammevilkår stadig legges om, arbeidsledighetstallene varierer, teknologien utvikles, kundenes preferanser skifter og antall konkurrenter blir stadig flere, større og sterkere. Det interessante i denne sammenhengen er å finne ut i hvilken grad Aetat endrer seg i samsvar med sine omgivelser for å opprettholde sin posisjon som en viktig og ledende aktør innenfor arbeidsmarkedet.

En rekke endringer er å finne i Aetats historie. En av de største i senere tid fant sted i år 2000 da arbeidsmarkedsreformen ble satt i verk. Denne reformen gav Aetat tillatelse til å starte med betalingsbaserte tjenester ovenfor arbeidsgivere samtidig som det offentlige monopolet på arbeidsformidling ble opphevet. Denne situasjonen gav grunnlag for endring og fornyelse i Aetat. Hvordan dette ble gjennomført er et av hovedmomentene i denne studien. Sammen med en analyse av endringer i Aetats viktigste forvaltningsoppgaver og en vektlegging av andre felt i Aetats organisasjon som har gjennomgått større endringsprosesser i senere tid er dette temaet for denne studien. Alle disse spørsmålene vil jeg diskutere ved å fokusere på følgende problemstilling:

***”Hvordan endrer Aetat seg i forhold til skiftende omgivelser og på hvilken måte er etaten i stand til å iverksette endringer i egen organisasjon?”***

For å besvare denne problemstillingen har jeg valgt ut enkelte felt som er viktig for Aetat og ved å studere disse vil jeg opparbeide meg en forståelse for hvordan etaten fungerer i forhold til sine omgivelser. Jeg stiller meg også spørsmålet om Aetat tilpasser seg på en slik måte at noen deler av organisasjonen for eksempel spiller ut den byråkratiske logikken, mens andre deler trenger helt andre perspektiver for å forstå hva som skjer.

## 1.2 Hvorfor studere endringer i Aetats organisasjon?

Organisasjonsendring og omstilling er et viktig felt innenfor samfunnsvitenskapelig forskning. Mitt valg av tema for denne studien kan derfor sies å berøre mange av kjerneelementene i denne forskningen. Selv om utallige bøker er skrevet om organisasjonsendring er det dermed ikke sagt at nye bidrag ikke kan tilføre forskningen noe nytt. Et hvert case vil ha sine særegenheter og man må ta hensyn til disse når man studerer endring i en gitt organisasjon.

Aetat har en rekke viktige oppgaver som må utføres for at arbeidsmarkedet skal være effektivt og oppnå høy sysselsetting. Ved å studere Aetat vil jeg få innsikt i disse prosessene, noe jeg anser som svært interessant og spennende fordi jeg forhåpentligvis vil få en forståelse av hvordan etaten tilpasser seg de stadige endringene i arbeidsmarkedet. Det er også et faktum at Aetat er en organisasjon som har måttet tåle mye kritikk i media de siste årene og etaten er på alle måter en dagsaktuell organisasjon som er svært synlig i samfunnsbildet.

Mens Aetat på den ene siden har ansvar for å formidle kontakt mellom arbeidssøkende og arbeidsgivere skal de på den andre siden forvalte et fastsatt regelverk der attføring og dagpengeutbetalinger kan stå som eksempler. Aetat skal med andre ord ivareta både en servicerolle og en byråkratrolle. I et velfungerende arbeidsmarked vil disse rollene vanligvis ikke stå i et motsetningsforhold. Det er derimot i de periodene arbeidsmarkedet fungerer dårlig og arbeidsledigheten øker det kan være vanskelig for Aetat å utspille begge rollene på en god måte. Et eksempel på dette kan være at arbeidet med å administrere dagpengeordningen og arbeidsmarkedstiltakene kan være så ressurskrevende at det går ut over ressursene etaten bruker på arbeidet med arbeidsformidling. I tillegg til dette har Aetat også vært gjennom en prosess som førte til at etaten kom i en konkurransesituasjon med private aktører. Alle disse fenomenene ved Aetat gjør at organisasjonen er et spennende case å studere.

I dette innledningskapittelet vil jeg si litt om valg av teori og metodisk tilnærming og deretter kort presentere viktige enheter i Aetats organisasjon. Tilslutt vil jeg gi en oversikt over de kommende kapitlene.

### **1.3 Kort presentasjon av studiens teoretiske rammeverk**

For å gjennomføre en analyse av en gitt organisasjon trenger man et analyseredskap. Et slikt redskap finner vi i teorier, perspektiver og modeller. Begrepene teori og perspektiv blir ofte fremstilt som synonyme betegnelser. En teori kan defineres som ”et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen” (Rones 1997:11). Et perspektiv derimot blir ofte benyttet om måter å se et fenomen på eller forklare sammenhengen mellom flere fenomen på (Ibid).

Den overordnede teorien i denne studien vil være teorien om multistandardorganisasjonen (Røvik 1998). Den typiske multistandardorganisasjonen er en stor og moderne virksomhet som gjenkjennes av høy inntakskapasitet, dekoplingskapasitet, oversettelseskapasitet, uttakskapasitet og lagringskapasitet. Jeg vil senere forklare hva som ligger i disse forskjellige begrepene og via mine funn i studien vil denne teorien hjelpe til med å forstå hvordan man kan karakterisere Aetat som organisasjon og hvordan etaten endrer seg i forhold til sine skiftende omgivelser. I tillegg vil jeg benytte meg av en utfyllende strategi på teorisiden, noe som gjør at andre teorier vil bli brukt der teorien om multistandardorganisasjonen kommer til kort. Dette gjelder bruken av symbolperspektivet og symbolisme som vil belyse Aetats ansikt utad og identitetskapningen i organisasjonen.

### **1.4 Datamateriale og valg av metode**

Metode er et verktøy som brukes for å skaffe den informasjonen som er nødvendig for å besvare en problemstilling. Vi skiller mellom kvantitativ og kvalitativ metode, der jeg velger å benytte meg av sistnevnte. Her er det min forståelse og tolkning som vil stå i forgrunnen, ettersom det som skal forklares ikke kan uttrykkes i tall eller mengde termer (Holme og Solvang 1996:73). Studien min er et casestudium som kjennetegnes av at man går i dybden på et fenomen der man utforsker en enhet over tid. Datamateriale jeg benytter meg av i denne studien er hovedsakelig statistikker fra Aetats årsmeldinger. En annen kilde jeg benytter meg av er offentlige dokument. Tilslutt har innsamling av empiri via e- post og analyse av Aetats logo og visuelle profil vært en viktig del av studien.



## **1.5 Aetat som studieobjekt**

### ***1.5.1 Aetat Arbeidsdirektoratet***

Hovedoppgaven til Aetat Arbeidsdirektoratet er todelt. Enheten skal være faglig rådgiver for Arbeids- og administrasjonsdepartementet i arbeidsmarkedspolitiske spørsmål og samtidig ha ansvar for å sikre informasjon om arbeidsmarkedet til befolkningen.

I forhold til gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken har direktoratet et bredt sett av oppgaver. Det skal drive strategisk arbeid gjennom planlegging og valg av virkemidler for å nå politisk fastsatte mål. Videre skal Aetat Arbeidsdirektoratet foreta en effektiv og hensiktsmessig styring av arbeidsmarkedsetaten. Dette skjer i første rekke ved å utforme, implementere og følge opp styringsdokumenter til underliggende enheter. De viktigste styringsdokumentene er tildelingsbrevet fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet og direktoratets programnotat til ytre etat ([www.odin.dep.no](http://www.odin.dep.no)<sup>1</sup>). Direktoratet har også i oppgave å videreutvikle etatens tjenestetilbud, regelverk for arbeidsmarkedstiltak og interne rutiner. Videre foretar Aetat Arbeidsdirektoratet løpende analyser og evalueringer av effekten av etatens tjenester forhold til brukere etc. I forhold til den løpende driften av Aetat utfører direktoratet blant annet oppgaver knyttet til økonomiforvaltning, lønnsadministrasjon, personalforvaltning, opplæring av ansatte i Aetat og statistikkproduksjon (Ibid).

### ***1.5.2 Aetat lokal***

Denne lokale enheten har den daglige kontakten med publikum og brukere. Dagens organisering av Aetat lokal er basert på prinsippet om fullservice, det vil si at alle tjenestene produseres ved det enkelte Aetat lokal. Den enkelte enhet skal ivareta både de markedsmessige (informasjon, veiledning, bistand til handlingsplanlegging, kvalifisering og formidling) og forvaltningsmessige (økonomiske ytelser) oppgavene overfor sine brukere. På enkelte steder har man likevel valgt å samle enkelte oppgaver hos ett Aetat lokal og andre oppgaver hos et annet. De viktigste tjenestene Aetat lokal tilbyr er formidling av arbeidsledige til ledige jobber, rekrutteringsbistand til bedrifter, informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet, yrker og utdanning. Aetat lokal forestår forvaltning av ytelser som dagpenger og attføring. Videre velger Aetat lokal ut arbeidssøkere til arbeidsmarkedstiltak eller opplæring som gir kursstønad, lønn fra tiltaksarrangører eller folketrygdytelser i

---

<sup>1</sup> <http://odin.dep.no/hd/norsk/publ/stprp/030001-030004/index-hov013-b-n-a.html>

tiltaksperioden. Aetat lokal har et nært samarbeid med blant annet arbeidsgivere, kommuner og trygdekontor ([www.aetat.no](http://www.aetat.no)<sup>2</sup>).

For å sikre tilstedeværelse på steder hvor det ikke er grunnlag for et fullverdig Aetat lokal er det på en rekke steder opprettet avdelingskontorer, som er direkte underlagt et Aetat lokal. Avdelingskontorene varierer fra kontordagsordninger med begrenset service til større enheter der alle tjenester tilbys. Arbeidsdelingen mellom avdelingskontor og "moderkontor" er bestemt ut fra tilgjengelige ressurser og lokale og geografiske forhold.

Aetat lokal ledes av en distriktsarbeidssjef med ansvar for gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken innenfor sitt distrikt. Avdelingskontorene er underlagt distriktsarbeidssjefen, eventuelt med en avdelingsleder som daglig leder, avhengig av størrelse.

Aetat hovedkontor har erstattet det gamle Aetat fylke. Aetat hovedkontor har derfor det administrative ansvaret i sitt fylke og følger i tillegg utviklingen på arbeidsmarkedet innen regionen. I tillegg har Aetat lokal disse spesialenhetene: Aetat ventelønn, lønnsentral, dagpengekontroll, drift- og brukerstøtte, senter for yrkesrettet attføring, arbeidsrådgivning, klage- og ankekontor, intro og servicesenter.

#### Nøkkeltall<sup>3</sup> og målsetning

- Aetat forvalter totalt 18,6 milliarder kroner.
- Aetat består av 3200 ansatte, målt i antall årsverk.
- Det finnes 201 Aetat lokal.

([www.aetat.no](http://www.aetat.no)<sup>4</sup>):

Aetats uttalte målsetning er at de skal bidra til et effektivt fungerende arbeidsmarked. Organisasjonen vil følge utviklingen i arbeidsmarkedet og utføre arbeidsmarkedspolitikken i praksis gjennom å foreslå, iverksette og gjennomføre nødvendige tiltak. Aetat har en visjon om å være et møtested for partene i arbeidslivet og være en serviceorganisasjon for arbeidslivet.

---

<sup>2</sup> <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=19635>

<sup>3</sup> Tall per 01.01.2002

<sup>4</sup> <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=13188>

### ***1.5.3 Ressurser til Aetat***

Stortinget legger rammene for ressurstildelingen for Aetat. Når det gjelder de aktive arbeidsmarkedstiltakene gjør Stortinget et vedtak om bevilgninger og antall deltakere (arbeidsledige etc.) fordelt på noen hovedgrupper av tiltak, mens Arbeids- og administrasjonsdepartementet utarbeider en mer detaljert plan for tiltakene. Generelt har arbeidskontorene gode muligheter til å omdisponere ressurser mellom ulike typer av tiltak. Riktignok legger departementet en del føringer på hvordan ressursene skal brukes, men dette gjelder som oftest bare visse typer tiltak (Torp et.al. 2000:30).

## **1.6 Kapitteloversikt**

I neste kapittel vil jeg gjøre greie for mine teoretiske utgangspunkt. Her vil jeg først gi en presentasjon av teorien om multistandardorganisasjonen og deretter vil det samme bli gjort med symbolperspektivet og symbolismen. Jeg vil også vise hvilken metode for håndtering av teorimangfold jeg vil benytte meg av. Kapittel 3 dreier seg om metode og forskningsdesign. Her vil kjennetegn på case studier og kvalitativ metode bli diskutert før jeg tar for meg datagrunnlaget for denne studien. Jeg vil her vise hvordan jeg har opparbeidet meg et datagrunnlag og hvordan jeg deretter har bearbeidet disse dataene. En vurdering av studiens reliabilitet og validitet vil også bli gitt.

Kapittel 4 tar for seg de mest sentrale hendelsene i Aetats historie. I dette kapitlet finnes det også en grundig gjennomgang av prosessen som førte til arbeidsmarkedsreformen og opprettelsen av Aetat Bedrift. Når det gjelder kapittel 5 er dette viet til Aetats tre største og viktigste forvaltningsoppgaver: Arbeidsformidling, attføring og dagpengeutbetalinger. Jeg vil gå nøye gjennom hver av disse oppgavene for å belyse endringer og utviklingstrekk som har funnet sted innenfor disse feltene. Siste kapittel før analysedelen er kapittel 6, der en beskrivelse av nedleggelsen av Aetats fylkesledd vil bli gitt. I dette kapitlet vil jeg også vie oppmerksomhet til Aetats innføring av nytt navn, ny logo og bytte av visuell profil i år 2000.

I kapittel 7 gjennomfører jeg en analyse der jeg prøver å vise sammenhengen mellom min problemstilling og empiriske funn via metodene jeg har brukt og ved hjelp av de teoretiske tilnærmingene jeg har valgt. Avslutningen på denne studien kommer i kapittel 8 der jeg blant annet vurderer de analytiske begrepene jeg har benyttet meg av og gir noen forslag til videre forskning.

## Teori

### 2.1 Innledning

Søking og tolkning av empiri vil være påvirket av det teoretiske utgangspunktet man legger til grunn for studien. En teori kan sees på som et relativt systematisk sett av forestillinger om sammenhenger mellom ulike fenomen (Roness 1997:11), noe som innebærer at noen sider ved et fenomen vil bli framhevet mens andre sider gjerne blir tatt for gitt. Teoretiske perspektiv vil bygge på forskjellige forestillinger om hva en organisasjon er og perspektivene vil også ha ulikt syn på for eksempel endringer i en organisasjon. På denne måten vil altså de teoretiske perspektivene representere ulike tilnærminger og forklaringer i forhold til en problemstilling. Teorier og perspektiv skal brukes for å utvikle et fortolknings- eller et forklaringsystem som skal brukes for å analysere det materialet man arbeider med.

Dersom det blir brukt flere ulike teoretiske perspektiv er det nyttig å avklare forholdet mellom disse og hvordan man vil benytte seg av dem. I denne sammenhengen kan Roness (1997) sine fire strategier for håndtering av teorimangfold benyttes. Den første strategien kaller han *konkurrering*, der man stiller teoriene opp mot hverandre og deretter vurderer forklaringskraften deres. Ved bruk av *avskjerming* velger man ut en teori blant flere aktuelle teorier og eventuelt videreutvikler dem, mens man ved *sameining* henter inn element fra flere ulike teorier for så å la dem gå inn som deler av en større teoretisk helhet. Ettersom målet mitt med denne studien er å få en økt forståelse av en organisasjonsutvikling vil jeg benytte meg av den fjerde og siste formen for håndtering av teorimangfold som Roness (Ibid) kaller *utfylling*. Målet med en slik strategi er å forklare mest mulig av det som skjer, uten å velge ut et teoretisk perspektiv som det mest ”riktige” å benytte seg av. Det skal også nevnes at noen av de teoretiske perspektivene kan være overlappende og derfor noen ganger vanskelig å skille fra hverandre.

I min studie vil teorien om multistandardorganisasjonen være den overordnede teorien. I tillegg vil symbolperspektivet (Røvik 1998) og symbolisme (Kvåle 2001) bidra til å forklare

fenomen der teorien om multistandardorganisasjonen ikke strekker til. Ved hjelp av denne utfyllingsstrategien håper jeg å gi en bedre forståelse av fenomenet som studeres enn hva som ville vært tilfelle ved bruk av bare en teori.

## **2.2 Multistandardorganisasjonen<sup>5</sup>**

### **2.2.1 Innledning**

Røvik (1998) beskriver en multistandardorganisasjon som en idealtypisk organisasjon, det vil si at den fremkommer ved at mange empiriske observasjoner rendyrkes og føyes sammen i et analytisk-teoretisk tankebilde. Han legger vekt på at dette er en relativt realistisk idealtipe fordi mange organisasjoner i dag allerede har utviklet klare likhetstrekk med denne idealtypen av en organisasjon.

Multistandardorganisasjon blir beskrevet som en moderne organisasjon som er i stand til å tilpasse seg svært mange hensyn og krav i vår tid, en organisasjonstype som Røvik argumenterer for både finnes i offentlig og i privat virksomhet. Den typiske multistandardorganisasjonen er en større og moderne virksomhet. Som eksempel nevner han sykehus, flyselskap og kommuner som over tid har adoptert mange populære organisasjonsoppskrifter. Dersom man analyserer disse organisasjonene på et bestemt tidspunkt, kan de fremstå som en løs kolleksjon av mange komponenter eller institusjonaliserte standarder (multistandard) adoptert nokså ukoordinert av ulike aktører, i ulike perioder og fra ulike deler av omgivelsene.

En typisk multistandardorganisasjon består av flere forskjellige enheter. Dette er nok tilfelle for de fleste organisasjoner, men multistandardorganisasjonen bærer mer preg av heterogene enheter, der ytre kjennetegn lett kan bli oppfattet som manglende integrering mellom enhetene. Her ligger grunnen til at en organisasjon kan fungere med forskjellige og kanskje motstridende former for organisering i de ulike enhetene. Selv om grensene mellom enhetene ikke er absolutte gir de likevel et formelt skille mellom dem. En multistandardorganisasjon skiller seg altså ut i fra andre organisasjonstyper ettersom disse bærer mer preg av enheter som man enklere kan se er en del av samme organisasjon siden de henger mer og tettere sammen.

---

<sup>5</sup> Sammendraget er basert på K. A. Røvik; ”Moderne organisasjoner” (2000)

*”La oss som et tankeeksperiment anta at det var mulig å ta et ”røntgenbilde” av en stor organisasjon, et som gjennomlyser absolutt hele virksomheten og som fanger inn og fryser fast alle aktører, prosesser, strukturer og ideer som finnes i denne på et bestemt tidspunkt. Det vil gjøre det mulig å ”se” mangfoldet av institusjonaliserte komponenter som multistandardorganisasjonen er sammensatt av (Røvik 1998:282)”.*

Ved bruk av en slik ”gjennomlysning” vil en multistandardorganisasjon se ut som et konglomerat av forskjellige komponenter som spriker i forskjellige retninger, der noen er av nyere dato mens andre har sine røtter i gamle tradisjoner.

### ***2.2.2 Institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter***

Et viktig begrep i sammenheng med Røviks teori om multistandardorganisasjoner er det han kaller institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter. Kort forklart er dette ”en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller elementer av en organisasjon (Røvik 1998:13)”. Av dette kan vi konkludere med at de fleste utbredte måtene for organisering er eller har vært en institusjonalisert oppskrift, og som eksempel kan byråkratiet, målstyring og prosjektorganisering nevnes.

En avgjørende faktor for at multistandardorganisasjonen tilføres mange og ulike oppskrifter er at organisasjonen gjerne er knyttet til flere forskjellige og ulike felt i sine omgivelser. Det er hovedsakelig fem egenskaper som kjennetegner multistandardorganisasjonen, og som er avgjørende for dens evne til å håndtere flyktige og oppskrifter. Jeg vil her beskrive de fem egenskapene.

### ***2.2.3 Høy inntakskapasitet***

De fleste organisasjoner i dag opplever å bli eksponert for mange oppskrifter for god organisering og ledelse. Det som skiller en multistandardorganisasjon fra de andre er at den har stor kapasitet til å fange opp denne informasjonen og ta den opp i seg. En multistandardorganisasjon vil altså på dette området ha en evne til å raskt og effektivt ta opp nye former for informasjon og omsette denne til praksis. De tre karakteristiske egenskapene ved denne organisasjonstypen som bidrar til å utstyre den med stor kapasitet til raskt å oppdage og hente inn nye organisasjonsoppskrifter er:

- spesialiserte og differensierte utviklingsenheter
- sterk endrings og utviklingsideologi
- interne autonome aktørgrupper med tilknytning til eksterne utviklingsarenaer

En typisk multistandardorganisasjon har over tid etablert interne utviklingsenheter som er spesialiserte organisasjonsenheter som arbeider på et eller flere av områdene organisasjon, ledelse og personalpolitikk. Tidligere var det rutinepregete oppgaver som preget utviklingsenhetene, mens man i de siste 10-15 årene har kunnet se en sterkere vektlegging av arbeid med det innovative aspekt, det vil si utviklings- og fornyelsesoppgaver. Dette trekket ved utviklingsenhetene vil være svært tydelig i den typiske multistandardorganisasjonen. Ved opprettelse av slike enheter skapes det stabil og organisert oppmerksomhet mot utviklingsmiljøer i omgivelsene og dermed mot nye og oppskrifter.

#### ***2.2.4 Sterk forandringsideologi***

Multistandardorganisasjonen har en sterk forandringsideologi. Dette er et sett av verdier og normer som i seg selv bidrar til å dreie medlemmenes oppmerksomhet mot nye ideer samt å øke deres mottakelighet for disse. En sentral del av forandringsideologien er forestillingen om at den fremgangsrike organisasjonen er den som holder seg informert om trender og endringssignaler, og som på dette grunnlaget kontinuerlig reviderer og fornyer strukturer i organisasjonen. Kontinuerlig fornyelse kan bli sett på som et tegn på utvikling og suksess, mens stabilitet kan bli sett på som et tegn på stagnasjon. Multistandardorganisasjonen vil befinne seg i omgivelser som endres kontinuerlig og er nokså uforutsigbare, noe som har sammenheng med at organisasjonens arbeidstilfang også kan bli preget av dette. Eksempler på uforutsigbare omgivelser finnes det mange av. Det faktum at politiske rammevilkår stadig legges om og at teknologien til stadighet er i utvikling kan stå som eksempler på dette. I tillegg endrer moter og trender seg kontinuerlig og kundenes preferanser skifter. Her er det viktig at den aktuelle organisasjonen ”henger med i svingene” slik at den ikke stagnerer i forhold til omgivelsenes utvikling.

Det faktum at hastigheten på endringsprosessene i omgivelsene har økt er også avgjørende for at organisasjoner må være oppdatert og bevisst på dette fenomenet. Det skal derimot nevnes at slett ikke alle deler av en multistandardorganisasjon er like sterkt preget av endringer i omgivelsene, og disse delene av organisasjonen kan derfor tillate seg å legge mindre vekt på

forandringsideologien uten at dette blir sett på som et tegn på stagnasjon og endringsudyktighet.

De spesialiserte utviklingsenhetene som for eksempel et personalkontor, er ikke den eneste inntaksporten multistandardorganisasjonene har for nye organisasjonsideer. Rundt de ulike profesjonene dannes det aktørgrupper som samarbeider med tilsvarende aktørgrupper fra andre organisasjoner. Her kan ideer utveksles og dette samarbeidet blir da en viktig inntaksport for denne formen for organisasjon. Som tidligere nevnt vil en multistandardorganisasjon ofte arbeide på forskjellige arenaer med forskjellige aktører. På denne måten får de forskjellige delene av organisasjonen innspill fra ulike felt i omgivelsene, noe som åpner for muligheten for at organisasjonen ser forskjellige former for utvikling som det mest hensiktsmessige for ulike deler av organisasjonen. Hele organisasjonen behøver altså ikke nødvendigvis å endre seg i samme retning til enhver tid. Tilslutt skal det nevnes at en forandringsideologi ofte kommer klart til uttrykk i språket, det vil si at det ofte snakkes og skrives om nødvendigheten av å endre seg kontinuerlig. Her blir en lett gjenkjennelig terminologi brukt der metaforer for endring i høy grad forekommer.

### ***2.2.5 Høy dekoplingskapasitet***

Det finnes svært mange oppskrifter på alt fra god ledelse til god organisering og så videre. En del av disse oppskriftene er også inkonsistente/overlappende, og det er slett ikke sikkert at alle de populære oppskriftene passer like godt til hverandre og til enhver organisasjon. I den typiske multistandardorganisasjon adopterer man allikevel mange og ulike oppskrifter til tross for problemene nevnt over. Denne organisasjonstypen har derfor høy kapasitet for dekopling. Denne kapasiteten utgår fra et sett strukturelle karakteristika og et sett handlingslogikker som i praksis virker slik at de adopterte ideene og oppskriftene blir holdt atskilt. En organisasjon kan på denne måten ta til seg organisasjonsoppskrifter i enkelte deler av organisasjonen, mens andre deler kan forbli uendret eller endret ved hjelp av helt andre oppskrifter.

Det er som sagt ikke alltid de forskjellige populære oppskriftene passer like godt til hverandre, noe man gjerne oppdager når man skal se dem i sammenheng. Mayer og Rowan (1977) hevder at begrepet dekopling har å gjøre med hvordan organisasjoner aktivt og med overlegg dekopler, blant annet i den hensikt å unngå konflikter og tap av legitimitet både internt og utad i forhold til omgivelsene. Dekopling forutsetter at noen aktører i organisasjonen, fortrinnsvis ledelsen, er bevisst på at man jobber med inkonsistente/



overlappende ideer og oppskrifter. Disse aktørene, ut i fra strategiske kalkulasjoner av hva som tjener organisasjonen best, kommer frem til at dette ikke bør bli stilt i klarsyn og oppdaget av de andre. Det er også en forutsetning at man så, via ulike grep, sørger for å holde inkonsistente/overlappende ideer atskilt.

I multistandardorganisasjoner forekommer det sjeldent at noen aktivt og bevisst forsøker å hindre at inkonsistente og overlappende oppskrifter blir sett i sammenheng. Dekoplingene er der snarere et biprodukt, noe som er en følge av løse koplinger mellom formelle organisatoriske enheter, mellom prosjekter og mellom delvis autonome aktørgrupper. Løse koplinger, for eksempel mellom administrative enheter, autonome aktørgrupper og prosjekter, er en viktig årsak til at multistandardorganisasjonen kan leve med mange og tidvis inkonsistente/overlappende ideer.

Jo lengre tid en organisasjon vier sin oppmerksomhet mot en populær oppskrift, jo mer sannsynlig er det at oppskriften før eller senere vil bli sett i sammenheng med andre oppskrifter som allerede er inne i organisasjonen. Dette fører igjen til større sannsynlighet for inkonsistens/overlapp i forhold til andre oppskrifter vil bli avdekket.

Som tidligere nevnt preges multistandardorganisasjonen av en sterk forandrings- og utviklingsideologi. Å adoptere et mangfold av ideer blir sett på som et sunnhetstegn, som et uttrykk for at man er responsiv og har evne til å fange opp endringsimpulser i omgivelsene. Tanken her er at moderne organisasjoner må lære seg til å akseptere og like kaos, mangfold og inkonsistens dersom de ønsker å forandre seg raskt og fremgangsrikt. En slik tankegang fører vanligvis til en større aksept for at de ideer og oppskrifter man arbeider med ikke nødvendigvis må være finsiktet og logisk avstemte i forhold til hverandre. I multistandardorganisasjonen vil man kunne finne aktører som inspirert av forandringsideologien hevder at divergerende ideer og oppskrifter er en viktig forutsetning for læring, utvikling og fremgang. Dette er en ideologisk forklaring, i tillegg til den strukturelle (dekopling) på hvorfor denne organisasjonstypen kan leve med mange ideer og oppskrifter som ikke alltid passer godt til hverandre.

En multistandardorganisasjon består av flere enheter og dette er noe av grunnen til at organisasjonen kan leve med forskjellige og til dels motstridende oppskrifter. Dette er nok tilfellet for de fleste organisasjoner, men multistandardorganisasjonen bærer mer preg av

heterogene enheter enn hva som er tilfellet for andre organisasjonstyper. Selv om grensene mellom de forskjellige enhetene ikke er absolutte er de likevel et formelt skille mellom organisatoriske enheter og en grense for hva som blir sett i sammenheng eller ikke. På grunn av disse grensene er det mulig å arbeide med forskjellige oppskrifter uten at dette skaper problemer dersom oppskriftene passer dårlig til hverandre.

### ***2.2.6 Høy oversettelseskapasitet***

For forskere er det vanlig å legge vekt på hvilke virkninger reformoppskrifter har på organisasjonen. Det er derimot mulig å snu denne problemstillingen på hodet og å finne ut hva organisasjonene gjør med reformoppskriftene. De fleste organisasjonene forholder seg ikke passivt til innkomne ideer, men bearbeider og omformer dem aktivt. Her finner vi en av multistandardorganisasjonens egenskaper: Dens velutviklede evne og kapasitet til å oversette og bearbeide populære innkomne ideer og oppskrifter fra én til en annen slik at den skal fremstå i en mer tilpasset form for organisasjonen.

Den typiske multistandardorganisasjon, med sin høye inntakskapasitet, blir gjerne nedslagsfelt og møteplass for mange langveisfarende og generelt utformete populære oppskrifter. Dette medfører også at nettopp evnen til å bearbeide og oversette oppskrifter som tas inn blir en meget viktig egenskap. Det første av de hovedsakelig to forhold som setter oversettelseskunnskapen på prøve omhandler at oppskriftene gjerne er nokså generelle konsepter. De har ofte opphav i fjerntliggende land og kulturer og skal tas inn i organisasjoner med spesifikke tradisjoner og kultur. Dette krever oversettelse. Det andre forholdet som setter moderne organisasjoners oversettelseskapasitet på prøve er at multistandardorganisasjonen henter inn populære ideer og oppskrifter fra mange kanaler og blir derfor et nedslagsfelt for likt og ulikt. I noen tilfeller forblir multistandardorganisasjonen et nedslagsfelt og ikke en møteplass for ulike konsepter. Dermed kan man lettere leve med eventuelle inkonsistente/overlappende ideer.

Organisasjoner har flere former for muligheter til å lage sine egne versjoner av populære konsepter. De kan konkretisere, det vil si å bringe en oppskrift fra sin generelle form over til å bli en mer konkret, virksomhetstilpasset form. I en multistandardorganisasjon har man som regel betydelig kompetanse på dette området. Organisasjoner kan også oversette et konsept ved å kombinere forskjellige konsepter, man skjører dem sammen. Å bryte og å blande oppskrifter og smelte dem om til helt nye varianter er også en mulighet.

### ***2.2.7 Høy uttakskapasitet***

En viktig del av multistandardorganisasjonens rasjonale er dens evne til å håndtere ideer og konsepter som har tapt eller er i ferd med å tape sin popularitet og oppslutning i omgivelsene. Dette skjer gjennom uttak/utreise eller gjennom lagring. Hovedgrunnene til at utstrømningen av oppskrifter og er høy er fornyelsesideologi, bruken av temporære organisasjonsformer og gjennomstrømning av personell. Temporære organisasjonsformer viser i dette tilfellet til bruk av for eksempel kampanjer, der kampanjens midlertidighet er planlagt fra starten av. Dette fører til at oppmerksomheten for konsepter blir tilsvarende temporær.

Fornyelsesideologien legger ikke bare vekt på omfattende inntak av nye og oppskrifter, men også rask gjennomstrømning av disse når de ikke lenger har nyhetens interesse. Et annet moment som spiller inn under dette punktet er at organisasjoner ikke bare må lære seg å lære, men også å glemme. I en multistandardorganisasjon er man ofte flink til dette, noe som gir seg til uttrykk ved at det sjelden fattes noen formell og offisiell beslutning om å innstille arbeidet med et konsept som ikke lenger er så populært. Snarere kan falmende konsepter komme til å reise ut gjennom en langsom og ofte nokså simpel forvittringsprosess der glemselen gradvis setter inn.

Ideer og oppskrifter kan også forsvinne ut av organisasjonen ved for eksempel lederskifter. I dag har ofte nye ledere med seg nye ideer for organisasjonen, og deler av disse kan forsvinne når lederen forsvinner fra organisasjonen. Høy gjennomstrømning av personell kan også være en årsak. En annen grunn til at oppskriftene forsvinner er at multistandardorganisasjonen er preget av en endrings- og fornyelsesideologi. Dette betyr en rask gjennomstrømning av oppskrifter som ikke lenger er interessante. En negativ side ved å altfor raskt glemme enkelte oppskrifter er at man ikke høster nok erfaring fra den aktuelle oppskriftens positive og negative sider.

### ***2.2.8 Høy lagringskapasitet***

Som tidligere nevnt er multistandardorganisasjonen i stand til å kvitte seg med konsepter som ikke lenger er populære. Multistandardorganisasjonen er derimot også i stand til å lagre og holde på gamle og oppskrifter. Røvik (1998) sammenligner multistandardorganisasjonens evne til å lagre organisasjonsoppskrifter med et korallrev. Over tid vil et slikt rev bli større og større som følge av at det til stadighet kommer nye koralldyr til, noe som kan sammenlignes med nye ideer og organisasjonsoppskrifter. Disse lever et intenst liv, men dør og blir til

tidstypiske avsetninger nede i revet. Alt dette skjer mens nye levende dyr har tatt over på revets topp. Slik bærer korallrevet, og multistandardorganisasjonen, med seg sin historie samtidig som den hele tiden fornyes. Det skal sies at det på langt nær ikke er alle organisasjonsideer og oppskrifter som lagres.

Det finnes flere forskjellige lagringsformer for oppskrifter og ideer. I noen perioder vil disse være så tunge tidssignaler at det opprettes egne spesialiserte administrative enheter som får i oppgave å nesten utelukkende jobbe med disse konseptene. Slike enheter er relativt robuste og legges bare ned dersom populariteten til de ideene som førte til at enheten ble opprettet taper seg i institusjonelle omgivelser. kan også være lagret i de ansattes minner og i deres språk. Det skal også nevnes at oppskrifter som er lagret i organisasjonen kan hentes frem igjen.

### ***2.2.9 Avsluttende om multistandardorganisasjoner***

Multistandardorganisasjonen er slik som den har blitt beskrevet her en idealtipe. Mange organisasjoner ligger likevel svært nær opp til denne idealtypen, og enda flere er på vei mot denne organisasjonsformen. Stadig klarere trekk av multistandardorganisasjonen kommer frem blant stadig flere typer virksomheter, som for eksempel banker, universiteter, direktorater, hoteller etc. Drivkraften bak fremveksten av denne organisasjonsformen er den verdensomspennende felles organisasjonsidentiteten, en transformasjon som bidrar til forestillingen om et globalt organisasjonssamfunn. Ny informasjonsteknologi har brutt med de fysiske avstandene og hemningene for kontakt mellom organisasjoner, og har dermed åpnet for en flyt av ideer og oppskrifter på organisering. En konsekvens av dette er at organisasjoner stadig må håndtere nye oppskrifter for ”riktige” måter å organisere og lede på. Det er på dette grunnlaget at multistandardorganisasjonen må forstås.

Multistandardorganisasjonen kan forstås som et lappeteppe, som en ansamling av løst koplede institusjonaliserte komponenter. Relevansen av denne metaforen er at vanligvis er det ingen i en slik type organisasjon som har full kontroll og oversikt over hvilke oppskrifter som tas inn hvor, når og av hvem. Dette er grunnen til at multistandardorganisasjonen fremstår som et konglomerat av komponenter snarere enn en helhetlig og logisk avstemt komposisjon.

## **2.3 Symbolperspektivet**

Før jeg starter med utgreiingen om symbolperspektivet skal det sies at det hadde vært mulig å kombinere dette perspektivet med teorien om symbolisme som kommer senere. Disse to tilnærmingene er svært like på mange områder, men ettersom de også er svært forskjellige på andre områder velger jeg å holde dem atskilt i dette kapitlet.

### **2.3.1 Bakgrunn**

Røvik (1998) har utviklet to perspektiver som han kaller verktøy- og symbolperspektivet. Jeg vil konsentrere meg om det sistnevnte perspektivet, men jeg vil allikevel gi en liten beskrivelse av verktøyperspektivet først. Røvik har utledet dette perspektivet av den rasjonelle-instrumentelle tradisjonen i organisasjonsteorien som knytter sammen ulike skoleretninger og forskere. Scientific Management (Taylor 1911), klassisk byråkratiteori (Weber 1971) og transaksjonskostnadsteori (Williamsson 1981; 1985) kan stå som eksempler på dette (Røvik 1998:31). Felles for disse retningene er at de ser organisasjoner som redskaper, og at deres legitimitet og mulighet for overlevelse er knyttet til hvorvidt de er effektive eller ei. Redskapet for å bli mer effektiv er planmessig organisasjonsutforming, og organisasjoner designes og redesignes etter hva ledelsen til en hver tid vil at organisasjonen skal oppnå.

Røvik (1998) beskriver hvordan den rasjonalistiske tolkningen av moderne organisasjoner blir utfordret av bidrag innen ny-institusjonell teori. Disse bidragene gir han fellesbetegnelsen symbolperspektivet. Den grunnleggende ideen innenfor dette perspektivet er at formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan en organisasjon skal/bør opptre og være utformet. De institusjonelle omgivelsene er samfunnsskapte og institusjonaliserte fenomener. Institusjonalisering viser i denne sammenhengen til de prosessene som gjør at en organisasjonsoppskrift sakte men sikkert fremstår som den mest effektive, tidsriktige og i det hele tatt den ”rette” måten å organisere på. En organisasjons legitimitet blir dermed avhengig av om organisasjonen er i stand til å bygge inn og ta i bruk de til enhver tid gjeldende institusjonaliserte forestillingene om hvilken oppskrift som er den ”rette”. Det skal også nevnes at de institusjonaliserte omgivelsene ikke er stabile, men i konstant endring.

### **2.3.2 Sammenhengen mellom verktøy- og symbolperspektivet**

I symbolperspektivet fremstår institusjonaliserte organisasjonsoppskrifter som meningsbærende symboler, noe som betyr at de har fått et meningsinnhold som rekker langt utover det å bare være et verktøy som organisasjonene kan bruke for effektiv problemløsning. Oppskriftene er for øvrig ikke symboler på hva som helst, de er rasjonaliserte symboler:

*”Det betyr at det legges vekt på å definere og fremstille dem som finslipte redskaper for effektivisering og modernisering. Påstanden er at vår tids populære organisasjonsoppskrifter har fått sin legitimitet og spredningskraft nettopp ved at de er blitt symboler på grunnleggende rasjonalistiske verdier i det moderne samfunnet, som fornuft, effektivitet, styring, demokrati og vitenskapelighet, og slik sett er blitt assosiert med det kontinuerlige fremskrittet, dvs. bevegelsen fremover og oppover mot noe stadig bedre (Røvik 1998:36)”.*

Dette forklarer oss også sammenhengen mellom symbolperspektivet og verktøyperspektivet, og at det er vanskelig å se oppskrifter som bare symboler eller effektive verktøy.

Dersom en organisasjon tar til seg en institusjonalisert standard kan ikke dette bare gi legitimitet i forhold til omgivelsene, men kan også få konsekvenser for den organisasjonsinterne selvoppfatning. Med dette menes det at organisasjonen etablerer oppfatninger om hvilke andre organisasjoner de vil, eller ikke vil, ligne på og å identifisere seg med. Her ser vi at adopteringen av organisasjonsoppskrifter påvirker oppfatningen av hvem man selv er som organisasjon i forhold til andre organisasjoner.

### **2.3.3 Forklaring på en oppskrifts utbredelse**

I motsetning til verktøyperspektivet der en oppskrifts utbredelse forklares ettersom hvor godt verktøy den er for å oppnå effektivitet blir det i symbolperspektivet lagt mer vekt på at oppskriften spres fordi den blir assosiert med for eksempel fremgangsrike land, bedrifter, forskningsinstitusjoner eller enkeltpersoner. Dette blir kalt sosial autorisering av organisasjonsoppskrifter (Røvik 1998:37). En oppskrift kan raskt få stor utbredelse dersom den lykkes i å bli assosiert med noe nytt og bra, som hører fremtiden til. Ved bruk av denne tankegangen vil oppskrifter som ikke blir autorisert ha mindre sannsynlighet for å bli en institusjonalisert standard. Dersom en oppskrift blir avinstitusjonalisert er det ikke nødvendigvis fordi den ikke lenger holder mål som effektiviseringsredskap, men også dersom den taper sin verdi som symbol på ”det nye”.

I symbolperspektivet pekes det på muligheten for at institusjonaliserte standarder kan tape sin popularitet, men kommer igjen senere med en litt annen utforming.

*”Symbolperspektivet kaster også lys over spørsmålet om suksesjon (forholdet mellom oppskrifter som etterfølger og i noen tilfeller avløser hverandre som forbilder innen en populasjon av organisasjoner sett over et lengre tidsrom). Her utfordres forestillingen fra verktøyperspektivet om en lineær utvikling og forbedring av organisasjonsoppskrifter gjennom læring og gjennom historiens effektivitet slik at man får stadig mer treffsikre og effektive styringsredskaper (Røvik 1998:38)”.*

Symbolperspektivet åpner altså for muligheten om at oppskrifter kan leve i en syklus der de har mulighet for å komme igjen selv om det virker som om de er forsvunnet.

Mens verktøyperspektivet har en forutsetning om formålsrasjonelle aktører, opererer symbolperspektivet med en forestilling om at aktørene som velger organisasjonsformer har innskrenket frihet til dette som følge av normativt press og ideer i omgivelsene om hva som er de riktige løsningene på et organisasjonsproblem. Som tidligere nevnt har verktøyperspektivet et resonnement om at det først oppstår et problem i organisasjonen, og at man deretter starter letingen etter oppskrifter som kan løse dette. I symbolperspektivet blir rekkefølgen motsatt; først blir man klar over en ny populær oppskrift som kan være en løsning og deretter opplever man at man har et lokalt problem som må løses.

*”Symbolperspektivet utfordrer også ideen fra verktøyperspektivet om at institusjonaliserte oppskrifter finsiktes, files til og koples tett sammen slik at det blir til en planmessig utformet organisasjon der de enkelte deler er logisk avstemt i forhold til hverandre. Opp mot dette holdes det bl.a. frem observasjoner av at organisasjoner adopterer oppskrifter som ikke tas i bruk til å koordinere interne aktiviteter (Røvik 1998:39)”.*

Oppskrifter velges ikke bare etter hvor effektive de er, men også etter hvilken profil, legitimitet og identitet man vil få i omgivelsene. Det er mange måter en organisasjon kan skaffe seg legitimitet og identitet på i sine omgivelser. En av disse måtene er å være bevisst på hvilke signal man sender ut, og hvordan man ønsker å bli sett på av andre. En viktig del i denne prosessen er valg av profil, der organisasjonens logo og visuelle profil er viktige

elementer. Dersom organisasjonen vil bli assosiert med effektivitet og økonomisk profitt velger man gjerne en annen profil enn dersom man vil at myke og medmenneskelige verdier er det man vil assosieres med. Dette bringer oss videre til det siste perspektivet jeg vil benytte meg av i denne studien.

## 2.4 Hva er et symbol?

Symboler kan forekomme i mange forskjellige former som kan ordnes i tre hovedkategorier. Disse tre kategoriene er fysiske objekter, opptredener og verbale uttrykk. Det er den førstnevnte kategorien jeg vil konsentrere meg om.

*”Et symbol er enhver ting som representerer en bevisst eller ubevisst assosiasjon til et videre begrep eller en videre betydning (Hatch 2001:244)”.*

Et symbol består altså av en konkret form i tillegg til det betydningsinnholdet symbolet assosieres med. Som et eksempel kan vi tenke oss symbolet for Mercedes-Benz som de fleste assosierer med denne bilprodusenten. Samtidig står symbolet for andre ting enn bare selve organisasjonen. Man kan gjerne assosiere symbolet med begrep som kvalitet, statussymbol eller rikdom. Et symbol kan også ha flere og gjerne motsettende betydningsinnhold. Det skal også nevnes at noen symboler er mer institusjonalisert enn andre. Det er nok flere som assosierer det amerikanske flagget med USA enn det er mennesker som assosierer for eksempel den norske Trygdeetatens logo med selve etaten.

Noen symboler, som for eksempel tinen i Tine Meieriers logo, åpner i liten grad for diskusjon om hva symbolet representerer, på grunn av det konkrete bildet organisasjonen har i sin logo. Diskusjonen kan imidlertid bli større dersom man vil finne ut hva Den norske Banks logo skal forestille. Det sier seg selv at det i sistnevnte eksempel er større rom for en personlig tolkning av symbolet enn hva som er tilfellet når det gjelder Tine.



## 2.5 Symbolisme<sup>6</sup>

Når det gjelder teori som kan brukes ved analysen av en visuell profil har jeg valgt å bruke en overordnet teori kalt *symbolisme*, som logisk nok stammer fra begrepet symbol. I et rasjonelt perspektiv vil symbolisme bli oppfattet som både uvirkelig og irrasjonelt. Dette synspunktet gir uttrykk for at det symbolske er underordnet fakta. At noe er symbolsk vil ofte i dagligtalen bety at sannheten ofte er noe annet enn hva man prøver å symbolisere.

En stor del av organisasjonsforskningen har vært dominert av et instrumentelt- rasjonalistisk grunnsyn. Her blir organisasjoner først og fremst betraktet som tekniske instrument for måloppnåelse. En annen viktig del av organisasjonsforskningen er mer inspirert av humaniora og hermeneutikk der man er mer opptatt av fortolkende organisasjonsstudier og det subjektive ved de fenomen man studerer. Her er oppfatningen at organisasjoner er menneskeskapt sosiale konstruksjoner som både blir endret og holdt ved like av menneskelig aktivitet.

Symbolisme kan karakteriseres som en tverrfaglig tilnærming som finnes blant annet innenfor kunst og litteratur, men det er også mulig å finne spor fra symbolisme innen for deler av humaniora. Som jeg nå vil vise finnes det et slektskap mellom symbolisme, institusjonell organisasjonsteori og et kulturperspektiv på organisasjoner.

### 2.5.1 Institusjonell teori

Selznick (1957) lanserte begrepet om institusjonaliserte organisasjoner. Det som gjør organisasjoner til institusjoner er det Selznick kaller for ”infusion with value” (Ibid). En organisasjon blir en institusjon når den får en egen identitet og egne verdier som kjennetegner denne organisasjonen.

*”As an organization acquires a self, a distinctive identity, it becomes an institution. This involves the taking on of values, ways of acting and believing that are deemed important for their own sake (...) Organizations are technical instruments, designed as means to definite goals (...) Institutions, whether conceived as groups or practices, may be partly engineered,*

---

<sup>6</sup> Denne framstillingen er basert på Gro Kvåles studie ”Organisering av identitet” (2001)

*but they have also a "natural dimension". They are products of interaction and adaptation (Selznick 1957:21-22)".*

På denne måten får organisasjonen en symbolsk betydning som er videre enn den teknisk-instrumentelle. Her innfører Selznick et skille mellom symbol, som blir det institusjonaliserte, og fakta, som blir det tekniske i organisasjonene. Ved bruk av denne todelingen i en forskningsprosess har man mulighet til å oppnå en forståelse av to viktige sider ved en organisasjon.

"Logic of appropriateness" og "logic of consequentiality" er et av March og Olsen (1995) sine mest sentrale bidrag til den institusjonelle teorien. Kort fortalt innebærer "logic of consequentiality" en forutsetning om at aktøren har oversikt over alle mulige handlingsalternativ og at man har fullstendig kunnskap om de mulige effektene av disse. Handling blir derfor et resultat av analytiske og målrettede vurderinger mellom ulike handlinger, der handlingens konsekvens er det sentrale (Ibid). Det er derimot begrepet om "logic of appropriateness" som er interessant i denne sammenhengen. Her legges det vekt på at aktører handler ut i fra hva som blir sett på som det passende å gjøre i en gitt situasjon. Middelet er altså viktigere enn målet, i motsetning til den andre handlingslogikken der målet er viktigere enn middelet. Offerdal (1992) bruker begrepet "det rimelige" som i betydning er nært beslektet med "logic of consequentiality". Offerdal mener det rimelige er vurderingsstandarder som det kan være strid om og blir utviklet i en sosial og relasjonell prosess, altså en sosial tolkningsprosess. *"Utifrå ein rimelegstandard blir derfor den symbolske side ved organisasjonar viktig, ikke som ei manipulerande side, men som ei viktig meiningsskapande side ved organisasjoner (Offerdal 1992:55)".*

### **2.5.2 Kulturelt perspektiv**

Et symbol kan være et av flere kulturelle fenomen i en organisasjon. Organisatorisk symbolisme er et perspektiv som har likhet med et kulturelt perspektiv ettersom mening står sentralt i begge. Symbolisme skiller seg allikevel fra et kulturelt perspektiv ettersom at oppfatningen av organisatoriske symbol ikke er noe alle organisasjonsmedlemmene nødvendigvis har til felles. Av dette kan man utlede at en symbolsk analyse ikke forutsetter en oppfatning om at organisasjoner er helhetlige som system, men at de kan være fragmenterte med flytende grenser både internt og i forhold til sine omgivelser. Her kan vi trekke

paralleller til teorien om multistanderorganisasjoner der mangfoldet av institusjonaliserte komponenter som organisasjonen er sammensatt av er et viktig moment.

### **2.5.3 Hva er så symbolisme?**

Symbolisme er ikke en helhetlig og fullstendig teori, men kan heller betraktes som en akademisk sosial konstruksjon der kunnskapsutvikling for kunnskapens egen skyld er viktig uten spesielle hensyn til at forskningen skal komme til praktisk nytte som utgangspunkt for forskerne. På denne måten skiller den symbolske organisasjonsanalyse seg fra for eksempel management-orienterte tankeganger der et mål er å gi et bidrag til organisasjoner om gode måter for organisering. Denne forskjellen gjør at symbolismen av enkelte kan oppfattes som et perspektiv i organisasjonsforskningen som står i opposisjon til mange av de andre perspektivene. På en annen side er andre ”*av den oppfatning at organisatorisk symbolisme med sine røtter i sosiologi, antropologi og statsvitenskap, likeså vel kan plasseres i sentrum av samfunnsvitenskapen, som en opprørske opposent til andre tilnærmingar* (Kvåle 2001:44)”.

For å finne ut hva som kjennetegner organisatorisk symbolisme som en egen teori tar Kvåle (2001) utgangspunkt i to bidrag innenfor organisasjons forskningen. Den første er Strati (1998) som mener de to grunnleggende begrepene i symbolsk organisasjonsanalysen er myte og symbol. Det teoretiske utgangspunktet for retningen mener han er ”*the construction of organizational reality through the negotiation of symbolic universes, and the notions of mythical thought which evades the truth/falsehood dilemma* (Strati 1998:1380)”. Symbolenes rolle i konstruksjonen av den organisatoriske virkeligheten er prosessen der virkeligheten blir gjenkjent og gjenskapt ved hjelp av symboler og symboliseringsprosesser. Dette vil si at organisatoriske symbol ikke er koder som kan knekkes, men heller får sin betydning gjennom tolkning. Dette fører til at den organisatoriske virkeligheten er i konstant endring gjennom blant annet tolkningsprosesser som inneholder bruk av symboler. ”.... *på same måten som at alle praksisar er symbolske ved at dei uttrykkjer mening, refererer alle symbol til ein eller annan praksis- dei må symbolisera noko* (Kvåle 2001:43)”.

Denne tankegangen er i tråd med det andre bidraget Kvåle (2001) tar utgangspunkt i innen organisasjonsforskningen. Dette viser hun ved bruk av Alvesson og Berg (1992) sin oppfatning av at en av de mest fruktbare bidragene fra symbolistene er erkjennelsen av at symboler kan være en bro mellom det subjektive og det objektive. Selv om symboler er særegne refererer de likevel til felles forståelse og mening.

I tråd med institusjonell teori og symbolsk analyse tar symbolismen utgangspunkt i at spørsmålet om organisasjonsendring handler like mye om identitet og legitimitet som om effektivitet.

*”Innanfor dette perspektivet er organisasjonar sosial og meiningsberande konstruksjonar, og såleis likeså vel kulturelle, politiske, sosiale og symbolske fenomen som teknisk effektive innretningar (Kvåle 2001:61)”.*

Organisasjoner er sosiale enheter som er preget av blant annet historiske særtrekk, den sosiale samhandlingen mellom medlemmene og andre aktører og omgivelsene generelt.

Formen for organisering er symbolsk på samme tid som den er et instrument for å oppnå resultat. Slik sett blir organisasjonsendring en sosialt skapt og meningskonstituerende prosess. Ved bruk av et slikt perspektiv får organisasjonsformer en betydning utover det tekniske, organisasjonsformene markerer og symboliserer hvem organisasjonen skiller seg fra og hvem den har likheter med.

En organisasjons identitet er symbolsk både fordi den representerer organisasjonen og fordi den uttrykker og kaller frem både mening og følelser. Den organisatoriske identitet kan sies å være organisasjonens sjel og kjerne. Identiteten er konstant og uttrykker det som er særpreget for den gjeldende organisasjonen. I et ny- institusjonelt perspektiv blir en organisasjonens identitet i tillegg omtalt som ”image” og ”fasade”. I dette ligger det en overbevisning om at identiteten kan være noe annet enn det som faktisk ligger inne i organisasjonen, det egentlige. I så fall vil et skifte eller en endring i en organisatorisk identitet kunne være en strategisk handling.

## **2.6 Multistandardorganisasjonen i et symbolperspektiv**

”Mens organisasjoner i verktøyperspektivet gjerne fremstilles som effektivitetssøkende enheter, trer deres legitimitetssøkende atferd i forgrunnen i symbolperspektivet (Røvik 1998:318)”. Sett ut i fra symbolperspektivet blir organisasjonens velutviklede evne til å oppnå både intern og ekstern legitimitet dens viktigste rasjonale. Legitimitet oppnås ved å adoptere

mange legitime oppskrifter slik at organisasjonen er i stand til å reflektere et bredt spekter av normer og verdier i ulike deler av de institusjonelle omgivelsene (Ibid). Også gjennom evnen til å vise at organisasjonen er i stadig utvikling mot et bedre og høyere nivå sanker man legitimitet i omgivelsene. Forandringsideologi er svært viktig ettersom stabilitet kan bli sett på som et tegn på stagnasjon.

*”Dette uttrykkes bla. gjennom dens velutviklede kapasitet til å raskt adoptere og oppskrifter som av mange oppfattes som ”det nye”, samtidig som man i noen tilfeller også legger bort det gamle (Røvik 1998:319)”.*

Dette resulterer i at multistandardorganisasjonen kan karakteriseres av høy inntaks- og uttakskapasitet.

## **2.7 Oppsummering**

Den idealtypiske multistandardorganisasjonen er en realistisk idealtipe fordi mange organisasjoner i dag har klare likhetstrekk med denne organisasjonen. Det er hovedsakelig fem egenskaper som kjennetegner denne organisasjonstypen: høy inntakskapasitet, dekoplingskapasitet, oversettelseskapasitet, uttakskapasitet og lagringskapasitet. Teorien om multistandardorganisasjonen vil være den mest sentrale teorien i denne studien, men en utfyllende strategi for håndtering av flere teorier blir benyttet ettersom symbolperspektivet og symbolismen også blir brukt i denne studien. Disse teoriene er valgt for å forklare sider ved Aetat som dreier seg om organisasjonsidentitet, slik som logo og visuell profil er eksempler på.

# Metode og forskningsdesign

I dette kapitlet vil jeg først gi en oversikt over et viktig skille innen samfunnsforskningen. Dette dreier seg hovedsakelig om forskjellene mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Jeg vil også gi en generell fremstilling av hva som kjennetegner casestudiet før jeg videre vil konsentrere meg om min studie og hvilke metoder jeg har valgt. Her vil jeg beskrive hvordan jeg har fått tak i de data som er blitt brukt i studien og hvordan disse har blitt bearbeidet og tolket. Jeg vil også ta opp eventuelle problemer jeg har hatt underveis og vise hvordan disse har blitt løst. Avslutningsvis vil studiens reliabilitet og validitet bli diskutert.

### 3.1 Innledning

Forskningsmetode dreier seg om hvordan man skal innhente kunnskap om et fenomen, hvilke metoder som er mest hensiktsmessige og hvordan disse bør anvendes, samt hvorvidt den valgte metoden gir den kunnskap man er interessert i (Kaijser og Ohlander 1999). I vitenskapelige studier må man ta stilling til om metoden og det datagrunnlaget man har skaffet seg er av tilstrekkelig god nok kvalitet for å besvare problemstillingen man legger til grunn for arbeidet man skal gjennomføre.

Metode er et verktøy som brukes for å skaffe den informasjon som man mener er nødvendig for å kunne besvare en problemstilling. I samfunnsvitenskap skiller man mellom to hovedretninger for metodisk fremgangsmåte, nemlig kvantitativ og kvalitativ metode<sup>7</sup>. I denne oppgaven har jeg valgt å benytte meg av sistnevnte fordi mitt formål med oppgaven er å forstå forskjellige forhold og utviklingstrekk i Aetats organisasjon. Her er det min forståelse og tolkning som vil stå i sentrum, ettersom det som skal forklares ikke kan uttrykkes i tall eller mengde termer (Holme og Solvang 1996:73). Jeg har benyttet meg av casestudie og dermed kvalitative metoder for å finne svar på min problemstilling. Det skal derimot sies at

---

<sup>7</sup> Se tabell 1

min bruk av statistikk og tabeller muligens kunne blitt plassert innenfor den kvantitative tradisjonen. Tall og data fra Aetats årsmeldinger har blitt bruk for å vise eventuelle fenomen i etatens utvikling. Disse tallene har derimot ikke blitt brukt som bakgrunn for de helt store og kompliserte statistiske analysene. Jeg mener denne formen for innsamling av empiri ligger i grenseland mellom det kvalitative og det kvantitative. Hovedvekten av min innsamlingmetode er likevel klart kvalitativ.

Kvalitativ metode	Kvantitativ metode
A-teoretiske	Teoretiske
Kvalitative	Kvantitative
Historiske	Statistiske
Komplekse	Kausale

***Tabell 1***

(Andersen 1990:19)

**3.2 Kvalitativ metode**

Kvalitative undersøkelsesmetoder kan sees som et middel for å søke informasjon om og skape forståelse for det problemkomplekset som studeres, samt den totalsammenheng dette inngår i. Ulike teknikker kan inngå i metoden som skal føre frem til økt erkjennelse om problemområdet. Kvalitativ metode innebærer liten grad av formalisering, og har primært et forstående siktemål. Datas generelle gyldighet står ikke først og fremst i fokus. Det sentrale i den kvalitative metoden er at man gjennom forskjellige former for datainnsamling er i stand til å skape en dypere forståelse for det problemkompleks man studerer, samt å forstå dette problemkompleksets sammenheng med helheten. Jeg har også et mål om at min studie kan karakteriseres som dette. Metoden kjennetegnes også ved nærhet til datakilden (Andersen 1990).

Hensikten med kvalitative undersøkelser er å forstå det særlige og det unike. Hvorvidt man skal anvende kvalitativ metode avhenger av hva man skal undersøke. Kvalitativ metode bidrar

først og fremst til å forstå enkeltenheter (Andersen 1990, Hellevik 1987). Yin (1994) mener imidlertid at den også innehar en viss grad av generaliseringsmuligheter. Den kvalitative metodes begrensning er først og fremst at den ikke er enkel å gjenta, det vil si at reliabiliteten ikke blir så høy. (Andersen 1990). Mer om dette problemet vil komme senere.

### **3.3 Casestudium som forskningsstrategi**

Hva casestudier er eller bør være innen samfunnsvitenskap er et omstridt tema. Mye av grunnen til dette er at metoden som brukes som regel er meget fleksibel og kan ta i bruk flere ulike datakilder. Casestudier blir ofte sett på som synonymt med bruken av kvalitative data. Flere ulike metoder kan taes i bruk, som for eksempel intervjuer, dokumentanalyse, undersøkelser og observasjon. Denne fordelen har jeg prøvd å dra nytte av i min studie ved å integrere ulike typer datamateriale. Jeg vil senere komme inn på hver av disse og forklare hvorfor jeg har valgt akkurat disse dataene og de metodene som har blitt brukt i forbindelse med innsamlingen.

Ved å gjennomføre et casestudium har man fordelen av å kunne endre spørsmålsstillingen og åpne for andre vinklinger dersom data man samler inn underveis avdekker sentrale forhold man ved starten ikke var observant på. Dette har enkelte ganger vært tilfellet for meg ettersom nye og interessante data har dukket opp. Selv om ikke selve problemstillingen har blitt endret har de nye dataene av og til ført til at noen deler av oppgaven har endret seg i forhold til hvordan de i utgangspunktet var ment å være.

Yin (1994:14) peker på at et casestudium kan inneholde både kvalitative og kvantitative data og metodetriangulering, som mange vil betegne som det optimale, er altså mulig ut i fra Yins ståsted. Dersom man bruker et mangfold av datakilder kan dette gi muligheten for fleksibilitet i forhold til innsamling, bearbeiding og tolkning av data. Som tidligere nevnt prøver jeg å benytte meg av denne fordelen. Videre åpner casestudiet for å se komplekse prosesser, sammenhenger og endringer over tid i caset man studerer. Denne fleksibiliteten gjør det mulig å gjennomføre forskningsprosessen som en kontinuerlig dialog mellom empiri og teori (Alexander 1982). På denne måten kan man utvikle og forbedre det analytiske opplegget underveis, på samme tid som man får bedre kjennskap til caset man studerer.



Det kan hevdes at casestudier er en god strategi når man ønsker å finne svar på spørsmål av typen ”hva”, ”hvorfors” og ”hvordan” (Ibid). Dette er tilfellet for min studie av Aetat. Casestudier innebærer ikke en fastlagt måte å jobbe på, men kan sees på som en bestemt kategori av forskningsstrategier. Det er gjerne vanlig å definere casestudier som empiriske undersøkelser av et fenomen i sin naturlige kontekst.

I litteraturen ser vi som tidligere nevnt at det er stor strid om hva et casestudium er og hva det bør være. Noe som imidlertid kan sies å være karakteristisk for et case er at det ”... *dreier seg om noen få tilfeller som skal gjøres til gjenstand for inngående studier* (Andersen 1997:8-9).” Idealet er ofte å gå i dybden på et fenomen og presentere en helhetlig analyse som står på egne ben. Et casestudium kan også kjennetegnes av at det utforsker en enhet over tid, og av at det er en forskningsdesign som er godt egnet til å avdekke kontekstuelle forhold som ofte har høy relevans for det fenomenet man studerer (Yin 1994:13). Det er viktig å huske at et hvert case er plassert i en kontekst, og som hovedregel bør man ikke studere case løsrevet fra denne konteksten.

### **3.4 Kritikk av casestudier**

Den vanligste kritikken av casestudium som forskningsstrategi er at den ikke tilfredsstiller kravet om statistisk representativitet. Av dette følger kritikken om at metoden ikke er vitenskapelig nok ettersom casestudiet har klare begrensninger når det gjelder å generalisere et funn til andre parallelle situasjoner. Når begrepet generalisering blir brukt henviser det som oftest til statistisk generalisering, som vil si at man trekker en slutning om en populasjon på bakgrunn av data fra et utvalg. Begrepet kan derimot også forstås som ”*begrepsgjøring og klargjøring av sammenhenger som er gyldige for bestemte klasser av fenomener og under bestemte betingelser* (Andersen 1990:16)”.

Yin (1994) omtaler studier der intensjonen er å skildre og forklare en pågående prosess, der man trekker slutninger fra caset til den videre teoretiske rammen, for analytisk generalisering. Ambisjonene om generalisering er her begrenset til å kunne si noe om relevansen av og forklaringskraften til de teoretiske perspektivene som har blitt brukt. En slik framgangsmåte befinner seg under en vitenskapsteoretisk tradisjon der man åpner for en hermeneutisk forståelse der vitenskapen er et legitimt mangfold av ulike tolkninger, der man ikke er opptatt av å finne den objektivt rette mening og eneste sannhet. I en slik tradisjon ser man at det

finnes ulike teoretiske og metodiske tilnærminger for å studere et og samme case, og det viktige blir å gjøre greie for de premissene som ligger til grunn for analyseopplegget man har valgt for å studere caset sitt (Alexander 1982).

### **3.5 Datagrunnlag**

Det er ikke mulig å avgjøre hva som er gode data på et generelt grunnlag. Man må se dette i sammenheng med tema og problemstilling som ligger til grunn for studien. Et kjennetegn ved casestudier er likevel at muligheten for å få en stor datamengde og detaljrikdom er tilstede. Dette er faktorer som kan være nødvendig for å kunne gå i dybden når man studerer caset sitt, men faren er også tilstede for at caset blir for stort og uoversiktlig. For å hindre dette er det viktig at man konsentrerer seg om hvilke data som er viktige og derfor må bruke mye tid på, i motsetning til hvilke man kan bry seg mindre om.

Med tanke på min problemstilling og det teoretiske rammeverket jeg har lagt til grunn for denne studien er det enkelte data som har vært viktigere for meg enn andre. For å kunne beskrive en utvikling i Aetat er det viktig å ha noen data som går bakover i tid, noe som gjør at en kronologisk analyse kan gjennomføres.

Datagrunnlaget for denne studien er hovedsakelig hentet fra Aetats årsmeldinger og tabellene man finner i disse. Tallene man finner i disse årsmeldingene er utarbeidet av Aetat Arbeidsdirektoratet. Andre kilder som har vært viktig for min studie er Aetats logo og visuelle profil, offentlige dokument og en del kommunikasjon via e-post. Alle disse kildene vil jeg nå diskutere, kritisere, forsvare og ikke minst forklare hvorfor jeg velger å definere mine data som årsak til at denne studien oppnår både validitet og reliabilitet<sup>8</sup>.

#### ***3.5.1 Dokumentanalyse som metode***

Dokumentanalyse er en betegnelse for en systematisk analyse av beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv (Yin 1994). I de fleste alminnelige byråkratiske organisasjoner er framstilling, behandling og lagring av dokumenter en hovedaktivitet. Dokumentene representerer organisasjonenes kollektive minne, deres fremste middel til systematisering av rutiner og erfaringer og en av de viktigste formene for selvpresentasjon.

---

<sup>8</sup> Mer om disse begrepene under avsnitt 3.8

Dokumentanalysen er en hovedmetode innen historieforskningen, men er ellers en metode som alle human- og samfunnsvitenskapelige fag benytter seg av.

### ***3.5.2 Hva er et dokument?***

Det finnes mange ulike typer dokumenter som er i bruk i samfunnsvitenskapelig forskning. I forskningslitteraturen finner vi en rekke ulike måter å kategorisere dokumenter på. Disse kategoriseringene er ofte overlappende og gir sjelden noen stor innsikt. Det kan for oversiktens skyld være verdt å nevne noen av de distinksjoner som er aktuelle:

- Skrevne vs. audiovisuelle dokumenter
- Publiserte (papir/ internett) vs. upubliserte dokumenter
- Offentlig tilgjengelige vs. hemmelige (ikke-offentlige) dokumenter
- Institusjonelle (offisielle) vs. personlige (private) dokumenter
- Utadrettede vs. interne dokumenter
- Samtidige vs. retrospektive dokumenter

### ***3.5.3 Fordeler ved bruk av offentlige dokument***

I mange samfunnsvitenskapelige undersøkelser vil offentlige dokumenter utgjøre mesteparten av den empiri som samles inn. Det er mange grunner til at forskere velger å bruke offentlige dokumenter som sitt viktigste kildemateriale. De viktigste fordelene for meg har vært at:

- Offentlige dokumenter er ofte den eneste eller den vesentligste kilden til innsikt om mange saksforhold. Dette har vært tilfelle for mitt arbeid ved å utvikle en kunnskap om for eksempel arbeidsmarkedsformen.
- Offentlige dokumenter er produsert under "naturlige" forhold i betydningen at dette er data som ikke er forskningsgenerert. Dokumenter har dermed den fordel at man kan se bort fra fenomen som intervju effekter og observasjonseffekter - forskeren har ikke selv påvirket det materialet som er samlet inn.
- Offentlige dokumenter er billige og lett tilgjengelige. Man behøver ikke generere kildene selv og de som regel lette å få tak i. Tilgjengeligheten har dessuten blitt dramatisk forbedret etter hvert som mange ulike dokumenter legges ut på internett.

Dokumentmateriale har altså mange fordeler. Som alle andre typer av data krever imidlertid også offentlige dokumenter en kildekritisk granskende tilnærming. Ofte er dokumenter

skrevet for et spesielt formål og til et spesielt publikum. Yin (1994) advarer derfor mot å behandle dokument som om de er helt objektive og ikke forutinntatte. Avisartikler kan også nevnes som en kilde jeg til tider har benyttet meg av som også kan karakteriseres som dokumenter. Jeg har benyttet meg av avisartikler i noen tilfeller der jeg for eksempel har ønsket å vise personer eller organisasjoners uttalelser om fenomenen som har berørt Aetat. I de tilfeller dette har blitt gjort er referanser med navn på avisen og utgivelsesdato selvsagt blitt gitt.

#### ***3.5.4 Eksempel på bruk av dokument i min studie***

Arbeidsmarkedsreformen kan stå som et eksempel fra studien min der offentlige dokumenter har vært til stor hjelp for meg for å kunne tilegne meg bakgrunnskunnskap og en bedre forståelse av prosessen. Etersom arbeidsmarkedsreformen er en del av en lovendring finnes det offentlige dokumenter i form av både NOU og St.prp. Disse dokumentene har blitt analysert for å få en helhetlig forståelse av fenomenet. Aetats fremtid blir også beskrevet i nasjonalbudsjett og reviderte nasjonalbudsjett som er lett tilgjengelig. Dette er dokumenter som ikke alltid har blitt brukt direkte i studien, men mer indirekte ettersom de har hjulpet meg med å utvikle en økt kunnskap om Aetat. Andre aktuelle dokumenter er Aetats budsjetter der man kan finne hvilke tiltak det legges vekt på. Årsmeldinger, pressemeldinger, komitéinnstillinger, presseklipp, evalueringsrapporter og så videre har også vært til stor hjelp. Hvert av disse dokumentene har bestemte egenskaper som gjør at de er tjenlige for noen forskningsformål, men ikke for andre.

#### ***3.5.5 Årsmeldinger***

Den kanskje viktigste kilden min har vært Aetats årsmeldinger. Jeg har benyttet meg av årsmeldinger fra 1982 og frem til 2001. Det skal derimot nevnes at 1982 ikke er noe fast utgangspunkt for studien min, men i enkelte tilfeller der det har vært hensiktsmessig har jeg benyttet meg av dataene så langt tilbake. Prosessen med bearbeidelsen av tallene og tabellene i Aetats årsmeldinger startet med å finne ut hvilke tabeller som fantes i samtlige årsmeldinger. Mange tabeller har forsvunnet eller blitt erstattet med nye, lignende tabeller gjennom årenes løp og dersom dette har vært tilfelle har de i de fleste tilfeller blitt utelatt fra denne studien. Til min store glede gjelder dette ikke tabellen jeg har vært mest interessert i; tabellen for forbruk av midler i Aetat. Her blir en rekke utgiftsposter ramset opp og ved å systematisere tallene fra de forskjellige årsmeldingene ble det mulig å lage diagrammer der endringer i forbruk av midler i den enkelte post kommer klart frem. På denne måten kan man enkelt se hvordan etatens utgifter endrer seg fra år til år, noe som hadde vært vanskeligere ved å bare kikke på

de faktiske tallene. Dette arbeidet har også gjort det mulig å sammenligne forskjellige utgiftsposter med hverandre på en enklere måte enn å bare referere til tall som er brukt i årsmeldingene.

Jeg har brukt samme strategi som nevnt ovenfor for å få oversikt over variasjon i antall ansatte i Aetat. Når det gjelder disse tallene opplevde jeg at årsmeldingene ikke gav meg nok informasjon og jeg måtte derfor bruke en annen kilde for å få en fullstendig oversikt over årsverk i Aetat. Her måtte jeg henvende meg til etaten for å få tilsendt alle tall, noe som ikke var problematisk ettersom disse tallene er offentlige. Når det gjelder denne henvendelsen til etaten fra min side kommer jeg over til en annen metode for å skaffe meg oversikt og data for å gjennomføre studien, nemlig bruk av e-post.

### ***3.5.6 E-post***

Behovet for mer informasjon enn det jeg allerede hadde i Aetats årsmeldinger meldt seg så ofte. I enkelte tilfeller har likevel behovet for å supplere mine kilder meldt seg, som for eksempel i tilfellet der tallene for antall årsverk i Aetat var mangelfulle. I dette tilfellet henvendte jeg meg til etaten først via telefon. Situasjonen som oppstod var at det ikke var noe problem for Aetat å gi meg disse tallene, men vedkommende i Aetat ville helst sende dem til meg via e-post isteden for vanlig postgang. En slik ordning går til min fordel raskere, og til Aetats fordel blir det billigere. Fra og med denne gangen har så å si all kontakt jeg har hatt med etaten foregått via e-post.

Det er ikke bare med Aetat jeg har kommunisert via e-post. Også da jeg ville ha informasjon om Aetats nye logo ble e-posten flittig brukt. Ved å sende e-post til reklamebyrået som designet den tok det ikke lang tid før jeg fikk svar tilbake om hvilke tanker de hadde hatt da de designet den og hvilke utmerkelse logoen hadde fått i senere tid. I tillegg benyttet jeg meg av e-post da jeg ville finne ut hva mennesker uten spesialkunnskaper om logoer og design trodde at Aetats logo skulle symbolisere. Jeg sendte derfor logoen til 10 personer via e-post, og selv om jeg ikke kan hevde at dette var et representativt utvalg vil jeg likevel påstå at det gav en liten pekepinn på hvordan mennesker oppfatter og fortolker Aetats logo.

Spørsmålet jeg må stille meg er om e-post som kommunikasjonsform for å innhente data er en god nok metode for innsamling av data. På samme måte som personlige intervjuer der man møtes ansikt til ansikt er det en del feller man må prøve å ikke gå i. En av de viktigste tingene

man ikke må gjøre er å bruke spørsmålsformuleringer som kan "tvinge" informantene til å svare i en bestemt retning. De fleste spørsmålene jeg har stilt via e- post har vært såkalte "fakta spørsmål", der jeg ikke er interessert i verken mening eller følelser som respondenten kan ha om saken. Svarene man får ved bruk av e-post er nok betraktelig kortere og mindre utfyllende enn dem man får ved direkte intervju. Dette kan være svakhet ved bruk av e-post, men ettersom jeg har hatt ganske enkle og konkrete spørsmål føler jeg ikke at dette har hemmet studien min på noen måte. Fordelen ved at svarene man mottar er kortere enn ved et personlig intervju er gjerne at de er mer presise og i mindre grad inneholder "utenomstakk".

Ved personlig intervju er det vanlig å benytte seg av diktafon slik at intervjuet kan registreres og skrives ut på en mest mulig nøyaktig måte. Ved bruk av diktafon har man også muligheten til å senere gå tilbake til intervjuet om noe skulle være glemt eller utelatt. Disse fordelene har man også ved bruk av e- post, her får man jo svarene svart på hvitt fra respondentene. Den siste eventuelle svakheten man kan peke på ved bruk av e-post er at det skal mer energi til dersom respondenten ikke helt forstår hva man blir spurt om. I så tilfelle må man sende en egen e-post bare for å klarhet i hva man skal svare på. Sannsynligheten er derfor større for at dette ikke blir gjort enn ved et direkte intervju, og faren for at man svarer på det man tror man blir spurt om, men ikke er helt sikker på, er tilstede. Igjen vil jeg fremheve at ettersom jeg for det meste har stilt "fakta spørsmål" så mener jeg å ha unngått dette problemet.

Andre positive trekk ved bruk av e- post er at det er svært tidsbesvarende og ikke minst på den økonomiske siden kan denne formen for datainnsamling forsvares i forhold til å gjennomføre personlige intervju. Selv om det i casestudiet i svært utstrakt grad blir benyttet personlig intervju er ikke dette et absolutt krav. I mitt tilfelle har ikke behovet for dette vært tilstede ettersom jeg har fått de dataene jeg trengte ved bruk av andre innsamlingsmetoder.

### ***3.5.7 Logo og visuell profil***

Studier av håndfaste og sanselige sider ved en organisasjon, slik som en logo og visuell profil kan sies å være, er et felt som sjelden blir berørt av samfunnsvitere. Innen den norske forvaltningsforskningen er det nok Egeberg (1989) som bør nevnes av dem som til tider har lagt vekt på denne siden av organisasjoner. Grunnen til dette er hovedsakelig at han inkluderer "fysisk struktur", der fysiske symbol inngår, i deler av forskningen sin.

Når det gjelder nyere forskning vil jeg nevne Kvåle (2001) sin studie av Trygdeetaten. Hun viser hvordan identitetsdanning foregår i Trygdeetaten ved å studere tre empiriske områder i etaten. Det første området er den uformelle uttrykksmåten i Trygdeetatens sangtekster fra 1930- årene frem til midten av 1990- tallet. Det andre området hun studerer dreier seg om utvikling og iverksetting av etatens serviceerklæringer i perioden 1997-1999. Det tredje området hun bruker i sin studie er Trygdeetatens utvikling av et nytt sett av grafiske symbol og kjennetegn, en såkalt visuell profil. Det er det sistnevnte området jeg vil konsentrere meg om i min studie av Aetat.

Hovedgrunnen til at jeg nevner Kvåles studie er at fenomenet hun studerer med opprettelsen av ny profil i Trygdeetaten er en prosess som er svært lik Aetats skifte av navn, logo og visuell profil i år 2000. Det er ved hjelp av Kvåles fremgangsmåter jeg vil prøve å analysere Aetats nye visuelle profil. Denne analysen vil hjelpe meg å forstå identitetsdannelsen i Aetat, der innføring av nytt navn, logo og visuell profil kan sees på som et bevisst forsøk på å etablere en identitet utad. Ved å sammenligne Aetats gamle og nye visuelle profil kan man etablere en forståelse for hvilken identitet Aetat vil bevege seg vekk fra og hvilken identitet den prøver å bevege seg mot. Ut i fra dette vil jeg hevde at en analyse av en organisasjons logo er en god metode for å etablere en forståelse av organisasjonsidentitet. Ved å bruke data fra Kvåles studie blir det også mulig for meg å sammenligne Aetats logo med Trygdeetatens logo for å se hvilke eventuelle forskjeller eller likheter man finner mellom disse to.

Jeg vil karakterisere mine funn fra analysen av Aetats logo og visuelle profil som svært interessante og verdifulle for studien ettersom de supplerer mine funn ved Aetats forvaltningsoppgaver på en fin måte. Samtidig har denne delen av arbeidet med studien vært den morsomste for meg å jobbe med, mest fordi denne formen for analyse før har vært ukjent for meg. Som tidligere nevnt er ikke analyse av logoer og visuelle profiler så veldig vanlig innenfor samfunnsvitenskapelige studier og det har derfor vært spennende å gå en vei der stien ikke allerede er fullstendig opptråkket av andre studenter og forskere. Jeg føler også at prosessen med å opparbeide meg kunnskap om visuelle profiler og logoer har ført til en økt forståelse for et annet kunnskapsfelt enn det samfunnsvitenskapelige.

### **3.6 Anvendelse av innsamlede data**

Tall og statistikker fra Aetats Årsmeldinger har blitt brukt som en pekepinn på ressursutnyttelsen i Aetat de senere årene. Ved å grafisk fremstille disse har det blitt mulig for meg å vise til endringer i etatens forskjellige utgiftsposter og i noen tilfeller har jeg sammenlignet disse med hverandre. Offentlige dokumenter har hovedsakelig gitt meg bakgrunnsinformasjon og en økt forståelse av prosessene i Aetat. Bruk av e-post har gitt meg grunnlag for å innsamle informasjon om blant annet Aetats logo. Som tidligere nevnt har disse dataene sammen med Kvåles metoder gjort meg i stand til å gjennomføre en analyse av logoen, og i tillegg har denne formen for datainnsamling gitt meg et inntrykk av hvordan den vanlige mannen i gata tolker Aetats logo.

### **3.7 Vurdering av studiens reliabilitet og validitet**

Ettersom denne studien kan karakteriseres som en kvalitativ casestudie må man være oppmerksom på at dette kan gi problemer fordi metodene som har blitt brukt er lite formalisert som undersøkelsesform. Dette kan igjen føre til en mindre presisjon i behandlingen av data (Yin 1994, Holme og Solvang 1996). Dette er en av grunnene til at det er viktig å vurdere om feil, skeivheter i datamateriale eller tilfeldigheter kan eller har påvirket studiens konklusjon eller analyse underveis. Når man vurderer om en studie er egnet til å svare på problemstillingen som er satt er det hovedsakelig studiens reliabilitet og validitet som må vurderes.

Reliabilitet viser til graden av nøyaktighet og pålitelighet i forskningsprosessen (Hellevik 1987). Et ideal i denne sammenhengen er at studien skal være repliserbar, og at man hadde kommet frem til de samme resultatene dersom dette ble gjort. Reliabiliteten avhenger derfor av at man viser hvilke kilder man støtter sine påstander på og at alt kildemateriale blir nøyaktig behandlet. I mitt tilfelle har jeg selvsagt prøvd å gjennomføre dette så godt som mulig. Jeg har tidligere nevnt at ved bruk av e-post har jeg informantenes svar i ”originalform”. Dette vil si at jeg ikke på noen som helst måte har behandlet dem slik som for eksempel det å skrive ut et intervju fra båndopptaker til papir vil kunne sies å være. I denne sammenheng skal det nevnes at et problem for min studies reliabilitet er at jeg ikke har referert noen av e-postene med navn. Dette kan skape et problem dersom studien skulle



repliseres. Problemet er derimot mindre når man tar med i betraktningen at e-postene jeg har sendt har vært henvendelser om svar på ”fakta spørsmål”, noe som sikkert mange i Aetat kunne ha svart på. Når det gjelder min bruk av dokumenter er disse referert til så nøyaktig som mulig. Her er standardreglene for bruk av referanser blitt fulgt så godt jeg kunne.

Begrepet validitet dreier seg om man virkelig studerer det fenomenet man sier man studerer og om man bruker de rette datakildene for å besvare problemstillingen man har satt seg (Hellevik 1987). Graden av validitet dreier seg altså om man gjennom strategi, fokus og metode fanger inn fenomenet man ønsker å studere. Hvor høy grad av validitet man oppnår er en skjønsmessig vurdering og kan ikke måles. Ved å bruke flere datakilder og benytte seg av en tidsakse eller et kronologisk hendelsesforløp for fenomenet kan man ivareta validiteten (Ibid). I denne studien har jeg prøvd å benytte meg av førstnevnte grep, ved å bruke flere forskjellige datakilder. Selv om jeg kanskje ikke kan påberope meg å ha benyttet meg av såkalt metodetriangulering har jeg i vært fall forsøkt å nærme meg dette fenomenet ved å både bruke statistikk i form av grafer og tabeller, samt mer kvalitative trekk som dokumentanalyse, analyse av logo og visuell profil og tilslutt kommunikasjon via e-post. Jeg har også prøvd å fremstille det empiriske materialet i en kronologisk rekkefølge for å gi en best mulig oversikt over fenomenene som har blitt beskrevet.

### **3.8 Oppsummering**

Mitt datagrunnlag består altså hovedsakelig av tall fra Aetats årsmeldinger, offentlige dokument, e- poster og Aetats nye logo og visuelle profil. Årsmeldingene har blitt brukt til å skaffe meg et overblikk i Aetats ressursbruk fra 1990- tallet og frem til rundt år 2002. Det samme gjelder antall ansatte i Aetat. De offentlige dokumentene har i all hovedsak gitt meg bakenforliggende informasjon om fenomener jeg har studert, i tillegg til at disse dokumentene har vært viktig for min forståelse av arbeidsmarkedsreformen. E- post har vært et nyttig hjelpemiddel i min analyse av Aetats nye logo og visuelle profil.

## Historikk om Aetat

### 4.1 Innledning

I denne delen av oppgaven vil jeg ta for meg noen av de viktigste hendelsene i Aetats historie. Dette vil bli gjort for å gi en bakgrunnskunnskap om etatens historiske utvikling, men jeg har også et mål om at fremstillingen skal gi en forståelse for hvorfor arbeidsmarkedsreformen har vært så viktig for Aetat og hvorfor og hvordan denne reformen skiller seg ut fra de fleste andre reformer som har påvirket etaten. Med bakgrunn i dette vil jeg gi en relativt nøye og detaljert fremstilling av arbeidsmarkedsreformens utvikling. En annen grunn til at denne reformen fortjener en del plass er at den kan sees på som et startsted kronologisk sett for studien min og fordi denne reformen vil være en viktig del av oppgaven.

### 4.2 Historikk om arbeidsformidlingen i Norge<sup>9</sup>

#### 4.2.1 Festekontor

Fra middelalderen og frem til midten av 1800- tallet drev laugene en omfattende arbeidsformidling. I yrker der det tidligere var spesielle faredager var det vanlig at arbeidssøkere og arbeidsgivere møttes for å inngå arbeidsavtaler. Parallelt med denne type arbeidsformidling vokste det frem en privat arbeidsformidling. Denne virksomheten fungerte ved at festemenn og festekoner ordnet kontakt mellom arbeidssøker og arbeidsgiver. Dette gjorde de mot betaling.

I tiåret før århundreskiftet økte folkemengden i Norge fra 2 millioner i 1890 til 2,25 millioner i 1900. Det skjedde en utvandring fra bygdene og befolkningen i byene økte kraftig. Sammen med dette og en vekst i næringslivet i byene, økte behovet for arbeidsformidling. Fra midten av 1800- tallet hadde antallet private festekontorer økt, nå økte det enda mer. Hovedgrunnen

---

<sup>9</sup> Der annet ikke er nevnt er fremstillingen om arbeidsformidlingen i Norge er basert på Luihn, Hans. (1986) ”Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitikk i Norge gjennom 100 år.”

til dette var at hvem som helst kunne starte formidlingsvirksomhet ettersom det ikke var noen registreringsplikt. Resultatet av denne utviklingen ble at det vokste frem kriminelle forhold der folk ble lokket til å betale gebyrer for stillinger de ikke fikk. Det kom derfor raskt et krav om en lov som skulle regulere festekontorenes virksomhet. Samtidig kom det også krav fra arbeiderne om at det skulle opprettes en offentlig arbeidsformidling. Med grunnlag i denne utviklingen ble det i 1893 framsatt et forslag i Stortinget fra Venstre om at festekontorene skulle underlegges offentlig kontroll i regi av kommunen. Ikke før i 1896 ble dette forslaget vedtatt og lovens hovedbestemmelse var at den som ville drive festevirksomhet mot betaling måtte ha bevilling.

#### ***4.2.2 Den offentlige arbeidsformidlingen blir til***

I 1897 åpnet det første offentlige arbeidskontoret, lokalisert i Bergen. Formidlingen skulle gjelde for all slags lønnet arbeid innenfor arbeiderklassen når det gjaldt både menn og kvinner. Kontoret skulle fremheve de bergenske arbeideres interesser. Dette utelukket ikke at kontoret kunne skaffe folk utenbys fra til forskjellig arbeid, men dette skulle ikke skje på bekostning av byens egne arbeidere. Gebyrer for tjenester ble fordoblet dersom personen som ble formidlet ikke var fra Bergen. En måned senere kom kontor nummer to, lokalisert i Kristiania. Dette var starten på den offentlige arbeidsformidlingen i Norge, slik vi kjenner den i dag. Hovedmålet for den offentlige formidlingen var at den skulle være nøytral, og at et folkevalgt organ skulle ha oppsyn med driften. Et annet viktig prinsipp var at bruken av arbeidskontorene skulle være gratis.

12. juni 1906 ble lov om offentlig arbeidsformidling og lov om offentlig støtte til arbeidsledighetskassene etablert. Denne loven fikk enstemmig tilslutning i både Odelstinget og Lagtinget. I 1916 var det etablert 27 arbeidskontor i Norge. Spørsmålet om en obligatorisk arbeidsledighetstrygd ble nevnt flere ganger i ulike sosialpolitiske utredninger og i politiske diskusjoner allerede tidlig etter århundreskiftet. Først 3. juli 1939 trådte lov om obligatorisk arbeidsledighetstrygd i kraft. På denne tiden hadde man et samlende offentlig organ som bandt arbeidskontorene sammen. Dette organet hadde betegnelsen Inspektorat, men ble i 1939 et direktorat. Direktoratet hadde bare fungert i et år da Norge 9. april 1940 ble okkupert og okkupasjonsmakten overtok det.

#### ***4.2.3 Sysselsettingsloven av 27. juni 1947***

Kort tid etter 2. verdenskrig ble fylkesarbeidskontorene bygget opp. Disse ble sett på som nødvendige for å realisere en aktiv sysselsettingspolitikk. Arbeidsdirektoratet vokste i antall

ansatte og arbeidsoppgaver i samme periode. Styret i Arbeidsdirektoratet kom i mars 1946 med et utkast til en lov om arbeidsformidling og arbeidsregulering. Veien videre fra Odelstingsproposisjonen ”Om lov om tiltak til å fremme sysselsetting” var at den ble enstemmig vedtatt, og Sysselsettingsloven trådte i kraft 27. juni 1947. Da sysselsettingsloven ble vedtatt i 1947 ble det også innført forbud mot privat formidling av arbeidskraft. Norge hadde nå et lovfestet Arbeidsdirektorat som nøye skulle følge utviklingen av sysselsettingsbehovet i Norge. Direktoratet ble sterkt bundet til departementet. Hovedoppgavene ble å bekjempe arbeidsløshet og samtidig ha ansvaret for arbeidsformidling og yrkesrettledning. Direktoratet ble etter loven ledet av et styre på syv medlemmer. Den daglige ledelsen tilfalt arbeidsdirektøren. Arbeidsmarkedsorganer i fylkene ble også lovfestede, og disse var nødvendige for å sette i gang en aktiv arbeidsmarkedspolitikk.

I 1960 la Statsråd A. Cappelen fram et forslag for Stortinget om at arbeidskontorene i sin helhet skulle bli overtatt av staten. Forslaget ble vedtatt og fra 2. juni 1960 fikk man en statlig arbeidsformidling i Norge. I dag har etaten fortsatt denne strukturen.

#### **4.2.4 1970- 1985: Edb og høyrebølgen**

I 1970 tok arbeidskontorene i enkelte land i bruk datateknologi. Norge startet sitt første forsøk med edb i Arbeidsdirektoratet og Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus. I 1983 kunne man konstantere at det ved alle fylkesarbeidskontor var edb-utstyr som kunne brukes til registrering av data om ledige stillinger. Innføringen av edb gjorde at man på få sekunder kunne få oversikt over ledige stillinger over hele landet og på denne måten ble arbeidsmarkedet i stand til å gi publikum mye bedre og raskere service.

Endringene på arbeidsmarkedet og den høye arbeidsledigheten økte kravene til etaten dramatisk på begynnelsen av 1980-tallet. Dette falt sammen med den ideologiske høyrebølgen som medførte at det ble stilt spørsmål ved offentlig monopol på arbeidsformidling. På grunn av presset fra økende oppgaver og en opplevd trussel om privatisering gjennomgikk etaten et omfattende reformprogram midt på 1980-tallet med slagord som ”fra regelstyring til målstyring” og ”fra forvaltningsetat til serviceetat” ([www.aetat.no](http://www.aetat.no)<sup>10</sup>). Hensikten var å bekjempe byråkratisk treghet og gjøre etaten til et mer effektivt og fleksibelt verktøy for arbeidsmarkedsmyndighetene. I 1985 ble etaten belønnet med ”serviceprisen” i det statlige moderniseringsprogrammet.

---

<sup>10</sup> <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=6453>

#### **4.2.5 Prosjekt A-etat 93**

Med bakgrunn i det presset som arbeidsmarkedsetaten ble utsatt for med høy arbeidsledighet på begynnelsen av 90-tallet ble det i oktober 1991 besluttet av regjeringen at det skulle foretas en gjennomgang av arbeidsmarkedsetatens oppgaver og organisering. Dette prosjektet ble kalt ”Prosjekt A-etat 93” (Statskonsult 1994 nr. 9). Sluttrapporten vurderer Arbeidsmarkedsetaten som sterkt produksjonsorientert. Det pekes på at etatens virke og aktiviteter har vært nært knyttet til bruk av midler ved gjennomføring av arbeidsmarkedstiltak, og at de formelle styringssystemene ser ut til å ha blitt utviklet for å sikre at midlene ble disponert etter forutsetningene. Målformuleringer og prioriteringssignal har i all hovedsak blitt uttrykt som konkrete mål for hvor mange mennesker som har vært i de forskjellige tiltakene. Det går også frem at etaten selv opplevde dette som et resultat av en sterk detaljstyring fra departementets side. En løsning på dette ble foreslått å være at det måtte vektlegges at etaten burde organiseres slik at etaten kan ta utgangspunkt i de lokale arbeidskontorene, et prinsipp som kalles ”den omvendte pyramide”.

### **4.3 Arbeidsmarkedsreformen**

*”Etablering av konkurransemarkeder er et virkemiddel som er blitt tatt i bruk i flere sektorer i nesten alle OECD-land de siste 10-15 årene. Hovederfaringen internasjonalt synes å være at dette leder til en mer effektiv produksjon, ved at tjenestene produseres billigere enn tidligere. Erfaringer viser at denne type konkurranse ofte leder til økt tjenestemangfold, bedre kvalitet og høyere servicenivå. (NOU 2000:19)”.*

#### **4.3.1 Bakgrunn for arbeidsmarkedsreformen**

Da det offentlige monopolet på arbeidsformidling ble innført i Norge i 1947 var dette hovedsakelig begrunnet med behovet for å ha et organ som kunne være myndighetenes redskap i arbeidsmarkedspolitikken. Samtidig skulle dette organet være en nøytral møteplass for arbeidssøkere og arbeidsgivere. Den statlige arbeidsformidlingen skulle sikre tilgang på gratis tjenester til de arbeidsledige og hindre at de i en vanskelig situasjon ble utnyttet av private formidlingsbyråer (Luihn 1986).

International Labour Organization (ILO), hvor Norge er medlem, er en internasjonal trepartsorganisasjon med representanter fra arbeidstakere, arbeidsgivere og statene som er medlem. I 1997 ble det vedtatt en ny konvensjon i ILO, kalt ILO- konvensjon nr. 181. Her

tillates privat arbeidsformidling og utleie av arbeidskraft, og har som hovedregel at det ikke skal kreves betaling fra arbeidssøker. Det kan derimot gis regler som gjør unntak fra denne hovedregelen (Torp et.al 2000). Som jeg senere vil vise ble Blaaid- utvalget oppnevnt med mandat til å vurdere arbeidsformidling og utleie/innleie av arbeidskraft. Utvalget skulle blant annet vurdere om Norge burde ratifisere ILO- konvensjon nr. 181.

#### ***4.3.2 Veien frem til arbeidsmarkedsreformen***

I oktober 1997 fremmet Høyre forslag om endringer i sysselsetningsloven for at privat arbeidsformidling skulle bli tillatt og at det offentlige monopolet dermed skulle bli opphevet. På dette tidspunkt var det politiske bildet preget av et ikke-sosialistisk flertall på Stortinget, med KrF, Sp og Venstre i regjeringsposisjon. Ved kongelig resolusjon 6. mars 1998 nedsatte regjeringen et utvalg for å vurdere regelverket for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Dette ble begrunnet med store endringer i arbeidslivet. Regelverket man på denne tiden fulgte var tilpasset samfunnsforholdene i mellomkrigstiden der stor arbeidsløshet tilsa at arbeidstakeren skulle beskyttes mot utnyttning.

Leder for dette utvalget ble Jon Blaaid, som på denne tiden var direktør i Statskonsult. Utvalget ble satt sammen av 12 personer som var representanter fra fagbevegelsen, arbeidsgiversiden og fra ulike departement. Utvalget arbeidet under hardt tidspress. Fristen for utvalgets arbeid var utgangen av juli 1998, men fristen ble forlenget etter avtale med Arbeids og administrasjonsdepartementet.

#### ***4.3.3 Blaaid- utvalgets mandat***

Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Regjeringen setter ned et utvalg som skal vurdere dagens regelverk for arbeidsformidling og utleie/innleie av arbeidskraft. Utvalget skal

- gi en beskrivelse av arbeidsformidling og utleie/innleie av arbeidskraft i det norske arbeidsmarkedet. I tillegg bør det foretas en beskrivelse av andre typer mellomleddsfunksjoner på arbeidsmarkedet, samt beskrive arbeidsmarkedet for korttidsarbeid.
- gi en beskrivelse av dagens regelverk for formidling og utleie/innleie og andre regler og avtaler som påvirker etterspørsel og tilbud etter korttidsarbeid.
- vurdere om regelverket for formidling og utleie/innleie er tilpasset behovene i dagens arbeidsmarked og i hvilken grad de ivaretar arbeidstakernes rettigheter. Ansettelsesvilkår ved utleie av arbeidskraft vurderes også.

- gi en oversikt over regelverk og tilpasninger i andre land, herunder en oppsummering av effekten av gjennomførte reformer på dette området for noen relevante land.
- drøfte to alternative former for å regulere utleie/innleie av arbeidskraft. Det ene bør ta utgangspunkt i dagens prinsipp at arbeidsutleie og -innleie generelt er forbudt og vurdere mulige unntak og hvordan de skal reguleres. Det andre bør ta utgangspunkt i at arbeidsutleie og -innleie generelt blir tillatt, og vurdere eventuelle begrensninger og vilkår for leie av arbeidskraft.
- drøfte to alternative former for å regulere arbeidsformidling: Dagens offentlige formidlingsmonopol, alternativt fri konkurranse av arbeidsformidling. Det må være en forutsetning at alle formidlingstjenester fortsatt skal være gratis for arbeidssøkere.
- vurdere hvilke endringer i det norske regelverket som er nødvendig dersom Norge skal ratifisere ILO-konvensjon

( NOU 1998:15 kap. 2<sup>11</sup>)”

*”Utgangspunkt for gjennomgangen er at vi fortsatt skal ha en sterk og slagkraftig offentlig arbeidsformidling med godt inngrep i arbeidsmarkedet og som kan gi god service til de arbeidssøkere og arbeidsgivere som ønsker det. Dette innebærer at arbeidsmarkedsetaten fortsatt skal ha ansvaret for det som i dag er deres hovedoppgaver: Formidling, kvalifisering (tiltak) av arbeidsledige, utbetaling av stønader (dagpenger) og attføring (NOU 1998:15 kap. 2 s.21).”*

#### **4.3.4 Blaalid- utvalgets utredning og resultat av prosessen**

Utvalget hadde til sammen 12 møter og arbeidet under hardt tidspress. Tidsfristen ble forlenget og 14. september 1998 ble Blaalid- utvalgets utredning sendt ut på høring. Utvalgets konklusjon var at det ikke fantes tungtveiende grunner for å opprettholde arbeidsformidlingsmonopolet, og de gikk derfor inn for å oppheve dette. Begrunnelsen var hovedsaklig at Aetat selv ikke så behovet for et fortsatt monopol, samt at en oppheving av dette monopolet ville stå i forhold til EØS-avtalen og ILO- konvensjon nr. 181 (NOU 1998:15). Utvalget understreker likevel betydningen av en sterk offentlig arbeidsformidling for å kunne hjelpe blant annet svakere grupper inn på arbeidsmarkedet.

---

<sup>11</sup> <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/NOU/002005-020003/index-hov002-b-n-a.html>

Arbeids- og administrasjonsdepartementet sendte altså Blaalid -utvalgets utredning på høring den 14. september 1998. Høringsfristen var 14. desember 1998. De fleste høringsinstansene sluttet seg i all hovedsak til utvalgets forslag om å tillate etablering av privat arbeidsformidling. Av høringsinstanser som gikk i mot Blaalid- utvalgets forslag kan Arbeidssøkerforbundet (AFO) og Norsk Helse- og sosialforbund nevnes (Ot.prp. nr. 70/1998-1999).

Utvalgets utredning, NOU 1998:15, er bakgrunnen for Ot.prp. 70/1998-1999 der regjeringen foreslår oppheving av det offentlige monopolet på arbeidsformidling og at det skal opprettes et statlig utleieselskap som skal være et arbeidsmarkedspolitisk instrument og etatens samarbeidspartner i utleiemarkedet. Aetat skal få drive med betalingsbaserte tjenester, og det eneste uavklarte spørsmålet er hvordan dette skal organiseres. I NOU 1998:15 og Ot.prp. nr. 70/99 pekes det på at det bør opprettes et statlig aksjeselskap, men hvordan forholdet mellom Aetat og det nye selskapet skal være overlates til Arbeids og administrasjonsdepartementet å utrede.

Dette blir en vanskelig sak for departementet å utrede, på grunn av spørsmålet om hvordan man skal organisere offentlig kommersialisering av tjenester for å unngå krysssubsidiering av offentlige midler. Ettersom departementet tok lang tid med redegjørelsen for organiseringen av betalingsbaserte tjenester i Aetat, forberedte etaten seg på at saken ikke kom opp i Stortinget i juni 2000. Det gjorde den derimot. Vedtaket som blir gjort i Stortinget er overraskende både fordi departementet ikke har levert fra seg sin redegjørelse og fordi vedtaket går i mot det som tidligere hadde vært foreslått, nemlig at det skulle opprettes et statlig aksjeselskap. Aetat får midlertidig dispensasjon til å drive utleie av arbeidskraft uten å skille tjenesten ut fra organisasjonen i et aksjeselskap.

De private aktørene er relativt raskt ute med å signalisere skepsis til at den offentlige arbeidsformidlingen også får drive med tjenester mot betaling og at dette lett kan føre til krysssubsidiering. Som tidligere nevnt er Aetat allerede subsidiert over statsbudsjettet. Når samme minister har ansvaret for både inntektspolitikk og konkurransepolitikk, kan det være fare for krysspress, konflikter og favorisering. Dersom det ikke opprettes et aksjeselskap utenfor Aetats organisasjon, kan dette gi Aetat betydelige konkurransefordeler i markedet. Aetat oppretter Aetat Bedrift til å drive med de nye tjenestene:



- *Bemannings tjenester.* Aetat påtar seg her totalansvaret for rekruttering av medarbeidere til nyetablerte virksomheter eller generell rekruttering i allerede etablerte bedrifter. Her utfører Aetat funksjoner som intervjuing, tester etc. Dette er oppgaver som tradisjonelt sett ble utført av virksomhetene selv.
- *Omstilling.* Dersom en virksomhet har problemer med å omplassere arbeidstakere internt i virksomheten kan Aetat tilby tjenester for å løse dette problemet. Aetat har god oversikt over arbeidsmarkedet, og kan gi en oversikt over de overtallige arbeidstakernes kompetanse. Aetat har vært delaktig i denne prosessen er ved omstilling av ulike statlige virksomheter, som for eksempel Telenor og Posten.
- *Vikaravtaler/driftsavtaler.* Dette er oppdrag som innebærer at det daglige driftsansvaret for kortvarige og løpende vikaroppdrag i en virksomhet ligger hos Aetat. Et eksempel kan være at Aetat påtar seg å dekke en kommunes behov i en sektor, der arbeidsgiveransvaret i dette tilfellet vil ligge hos kommunen.
- *Bistand ved kursplanlegging.* Denne tjenesten hjelper virksomheter med assistanse for å kunne gjennomføre opplæringstiltak som er blitt nødvendig som en følge av etter- og videreutdanningsreformen. Aetat vil også kunne tilby veiledning i forbindelse med kjøp av opplæringstjenester fra aktuelle aktører.
- *Vikarutleie.* Denne tjenesten må ikke forveksles med Aetats vikartjeneste. Her driver Aetat ikke med utleie av arbeidskraft, men formidling av arbeidssøkere til midlertidige stillinger. Vikarutleie vil derimot konsentrere seg om utleie der arbeidsgiveransvaret forblir hos utleieselskapet. Denne tjenesten er lik den vi i dag ser hos de private vikarutleie selskapene.

I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2000 ga altså Stortinget Regjeringen fullmakt til å la Aetat starte med salg av bedriftstjenester, herunder utleie av arbeidskraft, direkte fra Aetat til sluttbruker. Samtidig ble Regjeringen bedt om å legge fram forslag til endelig organisering av disse tjenestene for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet i 2001.

I St.prp.nr.1 ( 2000-2001) utarbeidet av Arbeids- og administrasjonsdepartementet ble det lagt til grunn en videreføring av modellen med salg direkte fra Aetat, som Stortinget ga grunnlag for med sitt vedtak sommeren 2000. Denne delen av etatens virksomhet ble forutsatt organisert gjennom en egen organisasjonsmessig enhet i Aetat Arbeidsdirektoratet (Aetat

Bedrift) og egne organisasjonsmessige enheter ved de større Aetat lokal. Det ble understreket at modellen stiller store krav til organisering for å sikre at en ikke kommer i konflikt med konkurransereglene i EØS-avtalen

Kommunalkomiteen var blant annet opptatt av de konkurransemessige utfordringene som følger av en slik organisering. Komiteen ba derfor Regjeringen komme tilbake til organiseringen i egen sak våren 2001 eller i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2001

I tildelingsbrevet til Aetat for 2001 ba Arbeids- og administrasjonsdepartementet om at Aetat Bedrift i alle ledd (sentralt, fylke og lokalt) skulle være atskilt fra Aetats ordinære forvaltningsorganisasjon. Arbeidsgivere som kontaktet et lokalt arbeidskontor for å kjøpe tjenester skulle henvises til nærmeste enhet av Aetat Bedrift. Aetat Bedrifts andel av eventuelle felleskostnader med den øvrige virksomheten skulle faktureres Aetat Bedrift. I hele 2001 arbeidet Aetat med å innføre denne modellen.

#### **4.4 Nedleggelsen av Aetat Bedrift**

Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble det reist tvil om hvorvidt det lot seg gjøre å organisere Aetat Bedrift på en måte som både ville tilfredsstillende konkurranseregelverket og samtidig være hensiktsmessig ut fra arbeidsmarkedspolitiske målsettinger. Kritikken av Aetat Bedrift kom fra mange hold, spesielt de private vikarbyråene. Et av de konkurransevidene forhold Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon pekte på var at Aetat hadde tilgang til hele registeret over arbeidssøkere, noe de private vikarbyråene ikke hadde (Aftenposten 04.12.2000). EØS-avtalen var også en av hovedårsakene til at Aetat Bedrift måtte legges ned. Aetat Bedrift brøt med EØS-avtalens regler for konkurranse fordi Aetat Bedrift ikke var forpliktet til å betale skatt og i realiteten hadde en ubegrenset statsgaranti og kunne derfor ikke gå konkurs. Aetat Bedrifts monopol på tilgang til arkiver over jobbsøkere ble også sett på som et brudd mot EØS-reglene. Faren for kryssubsidiering mellom Aetat og Aetat Bedrift var også tilstede.

I tråd med omtalen i Revidert nasjonalbudsjett 2001 ble Aetat Bedrift lagt ned fra og med 1. januar 2002.

*”Departementet legger til grunn at avviklingen av tilbudet skjer i henhold til inngåtte kontrakter både i forhold til kunder, ansatte vikarer og øvrige ansatte. Tjenestene personalutvelgelse og omstillingsbistand vil opphøre som betalingsbaserte tjenester. Aetat vil utføre enkelte vederlagsfrie tjenester innenfor disse områdene i tråd med etatens oppgaver og tilgjengelige ressurser (St.prp. nr.1 2001-2002<sup>12</sup>)”.*

Bedriftstjenestene ble faset gradvis ut i løpet av 2. halvår 2001, slik at samtlige oppdrag var avsluttet og alle arbeidsavtaler med utleievikarer var opphørt ved årsskiftet.

Aetat skulle fortsatt være en sentral aktør i markedet for arbeidsmarkedstjenester. Det var derfor av svært stor betydning at avviklingen av bedriftstjenestene måtte skje på en slik måte at Aetat beholdt sitt kontaktnettverk og tilliten i markedet. Det ble derfor spesielt lagt vekt på å unngå negative konsekvenser for vikarer og oppdragsgivere.

I perioden fra start 1. juli 2000 til opphør 31. desember 2001 omsatte Aetat Bedrift bedriftstjenester for 320 millioner kroner. Avviklingen tatt i betraktning må dette resultatet betegnes som godt. Vikarutleie sto for nesten 90 prosent av omsetningen. Til sammen ble 5 750 vikarer utleid gjennom Aetat Bedrift, og disse utførte ca. 935 årsverk. Vikarutleie gjennom Aetat Bedrift ga gode arbeidsmarkedspolitiske gevinster. I tillegg til å skaffe arbeidssøkerne egne inntekter og verdifull yrkeserfaring, fikk utleievikarene vist sin kompetanse. Vikaroppdrag gjennom Aetat Bedrift førte i mange tilfeller til at vikaren senere fikk fast ansettelse hos oppdragsgiver. Mange arbeidssøkere fikk dessuten jobb gjennom tjenesten vikardrift, hvor de i perioden fra juli 2000 til og med desember 2001 dekket til sammen ca. 120 000 vakter, hovedsakelig innenfor helseinstitusjoner, skoler og barnehager.

Som tidligere nevnt tilbød også Aetat Bedrift arbeidsgivere personalutvelgelse til faste stillinger gjennom intervjuer med søkere og innhenting av referanser. Gjennom denne tjenesten sørget Aetat Bedrift for å rekruttere mennesker til ca. 4000 stillinger. *”Denne tjenesten var et godt virkemiddel til å få arbeidsledige i arbeid, fordi arbeidsgiveren fikk relativt god sikkerhet for at den utvalgte kandidaten var kvalifisert og ville fungere i stillingen (www.aetat.no<sup>13</sup>)”.*

---

<sup>12</sup> <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/stprp/002001-030019/index-ved011-b-n-a.html>

<sup>13</sup> [http://www.aetat.no/InfoWeb/om\\_aetat/index.html](http://www.aetat.no/InfoWeb/om_aetat/index.html)

## 4.5 Oppsummering

Fra middelalderen og frem til midten av 1800- tallet drev laugene en omfattende arbeidsformidling. Parallelt med dette vokste festekontorene frem, noe som varte helt til 1896 da det ble bestemt at de som ville drive arbeidsformidling mot betaling måtte ha bevilgning. I 1897 åpnet det første offentlige arbeidskontoret i Norge og i 1916 var det blitt etablert 27 arbeidskontor rundt om i landet. Sysselsettingsloven av 27. juni 1947 forbød privat arbeidsformidling og i 1960 fikk den offentlige arbeidsformidlingen den formen vi kjenner i dag der den er underlagt staten.

Utover 1970 og 80- tallet ble datateknologi for alvor tatt i bruk i etaten, mens starten på arbeidsmarkedsreformen som skulle få stor innvirkning på Aetat kom i 1998. Dette var året da Blaaid- utvalget ble nedsatt for å vurdere regelverket for arbeidsformidling og arbeidsutleie. Resultatet av prosessen ble at det offentliges monopol på arbeidsformidling ble opphevet og Aetat skulle også starte med betalingsbaserte tjenester rettet mot arbeidsgivere. På bakgrunn av dette ble Aetat Bedrift opprettet i år 2000, økonomisk og administrativt atskilt fra Aetats organisasjon for øvrig. Enheten ble derimot lagt ned et drøyt år etter på grunn av brudd med blant annet EØS- reglene.

# Arbeidsformidling, attføring og dagpengeutbetalinger

## 5.1 Innledning

Aetat har en visjon om å være en serviceorganisasjon for norsk arbeidsliv og et sentralt møtested for arbeidsgivere og arbeidssøkere. Etaten skal bidra til at arbeidsmarkedet fungerer effektivt og utføre den vedtatte arbeidspolitikken i praksis. Ansvar for å gi de arbeidssøkende informasjon om rettigheter og plikter tilhører Aetat, og det samme gjelder forvaltningsoppgaver som dagpengeordningen og yrkesrettet attføring. Med service på den ene siden og forvaltningsoppgaver på den andre kan Aetats oppgaver karakteriseres som å være delt i to. Denne todelingen fører til at Aetat kan sies å ha både en servicerolle og en byråkratrolle i samfunnet. I et velfungerende arbeidsmarked vil disse rollene vanligvis ikke stå i et motsetningsforhold. Det er derimot i de periodene arbeidsmarkedet fungerer dårlig og arbeidsløsheten øker det kan være vanskelig for Aetat å utspille begge rollene på en god måte. For å unngå denne situasjonen er det nødvendig at etaten raskt kan omstille seg ettersom hvordan arbeidsmarkedet generelt endrer seg.

Aetat er også en organisasjon der antall ansatte skal sammenfalle med økende eller synkende arbeidsledighet. Situasjonen der en organisasjon ikke kan kontrollere sine omgivelser og arbeidstilfang kan føre til at den stadig er i endring og derfor må være fleksibel. Dersom dette er tilfelle for Aetat vil det i så fall stå i et motsetningsforhold til den byråkratiske idealtypen der stabilitet og treghet er viktige stikkord.

I dette kapittelet vil jeg prøve å se om det har skjedd en byråkratiseringsprosess i Aetat de siste årene, eller om en avbyråkratiseringsprosess er mer fremtredende. Med begrepet byråkratiseringsprosess mener jeg et fenomen der en organisasjon forsterker eller tar opp nye trekk som kan karakteriseres som byråkratiske. Dersom andre fenomen ved organisasjonen er

mer fremtredende enn de byråkratiske vil dette støtte en påstand om at Aetat har beveget seg i motsatt retning. Dette kapittelet vil være delt opp i tre, der arbeidsformidling, attføring og tilslutt dagpengeordningen vil stå i fokus. Det er også ved å beskrive prosesser og eventuelle endringer innen disse tre feltene jeg tilslutt vil trekke en slutning om i hvilken retning Aetat har endret seg som organisasjon.

## **5.2 Arbeidsformidling<sup>14</sup> og Arbeidsmarkedsreformen**

En av Aetats hovedoppgaver er å formidle arbeidssøkere til arbeid. Denne oppgaven er som de fleste andre oppgaver i Aetat preget av konjunktursvingninger i arbeidsmarkedet og kan derfor karakteriseres som varierende med hensyn til hvor mye ressurser etaten må bruke på dette feltet. Samtidig er arbeidsformidling en stabil prosess ettersom formidling av arbeidssøkende er en gjennomgående oppgave i Aetat. På dette grunnlaget kan arbeidsformidling sees på som en fortløpende struktureringsprosess i etaten. Aetat er på ingen måte ukjent med endringer i de største og viktigste forvaltningsoppgavene de senere årene, og oppgaven med arbeidsformidling er intet unntak.

### ***5.2.1 Aetat Bedrift og opphevelsen av et offentlig monopol***

Den største endringen for Aetat på formidlingsområdet kom i forbindelse med Arbeidsmarkedsreformen som trådte i kraft 1. juli 2000. Som jeg tidligere har beskrevet innebar denne reformen at det ikke lenger bare var tillatt for det offentlige (Aetat) å koble arbeidssøker og arbeidsgiver i den hensikt å etablere et arbeidsgiver- arbeidstaker forhold. Det tidligere offentlige monopolet på dette området ble altså opphevet. Forbudet mot utleie av arbeidskraft i enkelte bransjer ble også opphevet, slik at det nå ble aktuelt med utleie av vikarer innenfor alle bransjer. Resultatet av denne prosessen ble at utleie av arbeidskraft skulle tillates innenfor alle yrkesgrupper, og i tillegg skal Aetat starte med betalingsbaserte tjenester rettet mot bedrifter.

De nye tjenestene skulle gi arbeidsgivere og arbeidssøkere et bedre tilbud og samtidig bidra til å integrere utsatte grupper i arbeidslivet. De betalingsbaserte tjenestene ble satt i gang fra 1. juli 2000 og det vesentlige er altså at Aetat skulle tilby tjenestene *mot betaling* fra bedriftene som mottar tjenestene.

---

<sup>14</sup> Med *arbeidsformidling* menes at en arbeidssøker har fått informasjon og opplysninger om en bestemt stilling med bistand fra Aetat. Denne bistanden kan være informasjon om den ledige stillingen eller at Aetat har hatt direkte kontakt med arbeidsgiver og arbeidssøker for å få arbeidsgiver til å ansette arbeidssøkeren.

Etter behandling i Stortinget ble det lagt til grunn at de nye tjenestene skulle produseres og selges fra en egen enhet, styringsmessig og organisatorisk klart atskilt fra Aetats organisasjon. En slik organisering ble utredet og iverksatt, og den nye enheten fikk navnet Aetat Bedrift. Det er verdt å merke seg at denne formen for organisering av en enhet skiller seg klart ut fra Aetats tradisjonelle organisering ettersom Aetat Bedrift ble en selvstendig enhet. Det kan også sies at arbeidsmarkedsreformen bidro til en markedsretting av Aetat ettersom konkurranseaspektet ble en del av etatens hverdag. Hvilke endringer Aetat gjorde i forbindelse med konkurransesituasjonen de nå var en del av vil jeg senere komme tilbake til.

### ***5.2.2 Omvendt privatisering***

Som jeg tidligere har vist ble Aetat Bedrift lagt fra og med 1. januar 2002 ned i tråd med Revidert nasjonalbudsjett 2001. Aetat Bedrift kan på spissen omtales som en omvendt privatisering. Med dette mener jeg at en offentlig selvfinansiert tjeneste ble en trussel for det private næringslivet. De private vikarbyråene så helt klart Aetat Bedrift som en trussel, spesielt etter det ble klart at Aetat Bedrift så ut til å bli en økonomisk suksess når det gjaldt utleie av vikarer. Som tidligere nevnt sto utleie av vikarer gjennom Aetat Bedrift for nesten 90% av enhetens omsetning på 320 millioner kroner.

### ***5.2.3 Konjunktursvingninger***

Mens formidlingsmarkedet frem til 1980- tallet hovedsakelig var dominert av Aetats formidlingsmonopol, er situasjonen i dag at vi har et stort offentlig formidlingsapparat i tillegg til en rekke ulike aktører som tilbyr alternative formidlingstjenester som for eksempel internett, vikarbyråer og headhuntingfirma. Selv om de private aktørene har fått tilgang på dette markedet er den offentlige arbeidsformidlingen fremdeles den største aktøren.

Aetat gjennomfører arbeidsformidlinger daglig og oppgaven kan på denne måten sies å være et stabilt og gjennomgående felt i Aetats ansvarsområde. På en annen side er det ikke tvil om at Aetats formidlingsvirksomhet også er preget av konjunktursvingninger. I nedgangstider vil andre tjenester komme i fokus, først og fremst dagpenger og arbeidsmarkedstiltak. I disse periodene er det færre utlyste stillinger og flere søkere til hver jobb. I nedgangstider vil derfor formidlingsarbeidet gjerne bli overkjørt av stor etterspørsel etter andre tjenester som Aetat kan tilby. Det er derfor svært viktig at Aetat mestrer å omstille seg raskt etter hvordan

arbeidsmarkedet endrer seg. At arbeidsledige mennesker raskt og effektivt blir formidlet til ledige jobber er viktig for å nå et mål for et velfungerende Aetat.

Kravet om at alt skal gå på skinner i Aetats formidlingsvirksomhet er tilstede, noe som kan føre til et press på det enkelte lokalkontor. Et slikt krav om effektivitet kan selvsagt føre til at de lokale arbeidskontorene etterstreber et høyere effektivitetsnivå når det gjelder antall formidlinger de gjennomfører, men som jeg nå skal beskrive kan dette presset også få uheldige konsekvenser.

#### **5.2.4 Mål- og resultatstyring til besvær**

New Public Management (NPM) er et samlekonsept som rommer en rekke forestillinger om hva som bør kjennetegne offentlig organisasjon og ledelse, samt iakttagelser av nye organisatoriske og ledelsesmessige forhold i den offentlige sektor. Denne formen for organisasjonsoppskrift fikk sin popularitet fordi den ble sett på som et løsningsforslag på problemet det offentlige hadde med ineffektivitet og for mye byråkrati i sine organisasjoner (Lægneid 1991).

*”Ideerna om effektivisering av statlig kontrollerad verksamhet genom marknadslignande drivkrafter, som starkt påverkats av den klassiska nationalekonomins modeller, har getts olika namn, men refereras oftast till som ”New Public Management” (NPM) eller ”managerialism” (Blomqvist et.al 2000:52).”*

Omstilling og fornyelse har i økende grad stått på dagsorden i den offentlige sektor de siste tyve årene. Utviklingen kan sees på som en kritikk mot den offentlige forvaltning, og hvordan den har vært organisert: Det har vært etterlyst en mer effektiv styring og ressursutnyttelse. Overgangen i organisasjonsform fra demokrati til marked har ført til endringer i den offentlige forvaltning og vært med til å plassere et ledelsesansvar og synliggjøre utgifter, samtidig som politikere og embetsmenn har fått nye roller.

Tankene rundt NPM nådde også Aetat og etaten ble pålagt å innføre denne styringsformen sammen med resten av den offentlige forvaltningen. Hensikten var å utvikle en resultatorientert styring ved å nå resultater i tallfestede mål for etaten. Dette innebærer økt bruk av kvantitative resultatindikatorer og effektivitetsmål, og at ressursfordeling og belønning er knyttet til mål for de ansattes prestasjoner (Lægneid 1991). NPM har altså satt



sine spor i Aetat. Fra å tradisjonelt være en etat der offentlig publisering av tall hørte til sjeldenheten ble mål- og resultatstyring, økende press til dokumentasjon av resultater og krav om publisering av formidlingstall en del av hverdagen for Aetat. Dimensjonen der både fleksibilitet og ivaretagelse av byråkratiske idealer er viktig kan som jeg nå skal vise føre til problemer for en organisasjon.

### ***5.2.5 Rot med formidlingstall***

Hånd i hånd med NPM- tankegangens ideal om en effektiv forvaltning vil det i en byråkratisk struktur legges vekt på effektivitet og resultatorientering. Dette kan være vanskelig å kombinere med et annet trekk som kjennetegner en velfungerende byråkratisk struktur, nemlig nøyaktighet. Kanskje vi fikk et bevis på dette da Veritas den 19. oktober 2000 la frem en rapport der det ble bekreftet at hver fjerde arbeidsformidling i Aetat, 25-30% av de totale formidlingstallene i 1998 og 1999, var fiktiv (Aftenposten 24.10.2000). Hovedgrunnen til de fleste fiktive formidlingene var at flere arbeidskontor registrerte tidligere jobbsøkere som selv hadde skaffet seg jobb som en formidling gjennomført av Aetat. Alle som fikk jobb etter å ha deltatt på AMO- kurs og Jobbklubb ble også registrert som formidlet av Aetat, uavhengig om vedkommende hadde fått jobb i tilknytning til tiltaket.

Aetat fikk lære verdien av nøyaktighet da saken ble offentliggjort i media. Selv om episoden kanskje ligger i en gråsoner mellom juks og unøyaktighet ble saken fremstilt som rent juks fra Aetats side i media (Aftenposten 24.10.2000). Problemet var bare at det var vanskelig å forstå hvorfor dette rotet forekom i Aetat ettersom ingen fikk noen personlig gevinst for dette. Leder i Norsk Tjenestemannslag Aetat, Synnøve Kitdal, mente enkelte ansatte i Aetat følte seg presset til å jukse for å oppnå de tøffe måltallene som ble satt. Det tøffe arbeidspresset og de knappe ressursene mente hun også kunne være forklarende for jukset som var blitt avdekket (Aftenposten 21.09.2000). Formidlingsjukset ble også forklart ved konkurransen mellom de forskjellige lokalkontorene. Ingen ville være ”dårligste gutt i klassen”. Kanskje denne episoden kan sees på som medaljens bakside etter at NPM, nærmere bestemt mål- og resultatstyring, ble iverksatt i Aetat. Resultatet av formidlingsjukset ble at daværende arbeidsdirektør Ted Hanisch måtte fratrukke sin stilling. Denne saken er et godt eksempel på et problem som kan oppstå når målstyring og forvaltningsoppgaver er elementer i en og samme organisasjon.

Etter denne episoden gikk Aetat i større grad over fra formidling til å arbeide med kvalifisering av spesielt utsatte grupper (Andreassen 2003). Resultatindikatorerne knyttet til formidlingsaktivitet ble fjernet og statistikk over formidlingsomfanget ble ikke lengre offentliggjort.

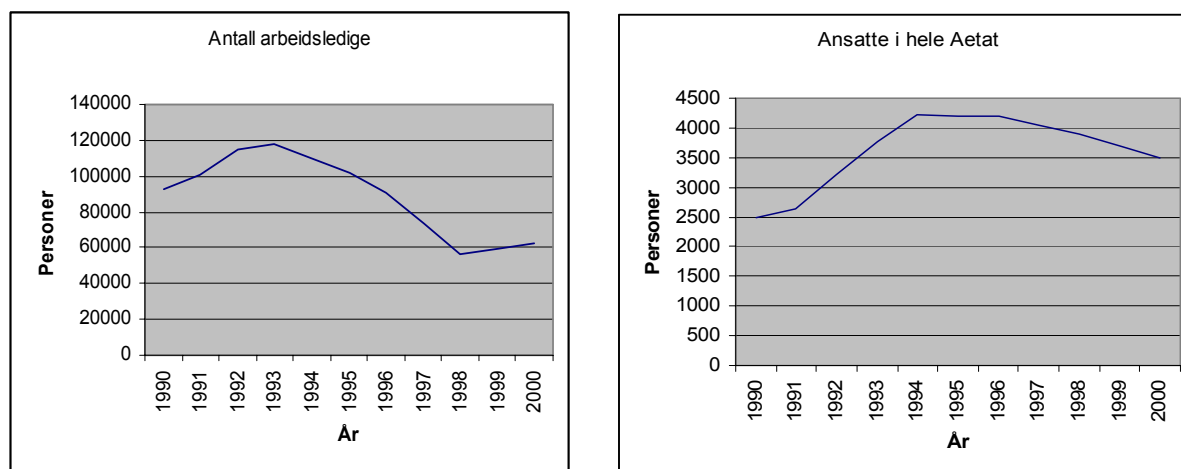
### **5.2.6 Tøffe måltall og sykefravær**

Som tidligere nevnt er Aetat en organisasjon som endrer seg i takt med arbeidsmarkedet og da spesielt med antall arbeidsledige. Det er ikke dermed sagt at antall ansatte i etaten endrer seg like mye for hver gang arbeidsledigheten går opp eller ned. Her spiller flere forhold inn, som for eksempel nedskjæringer fra statens side og andre former for endringer. Aetat har gjennom flere år med omorganisering kuttet over 1000 antall årsverk. Dette betyr at da det i 1997 var like stor arbeidsledighet som i 2003 hadde etaten over 1000 flere ansatte. Dersom de ansatte i Aetat har for mye å gjøre vil dette gå utover servicen de kan gi til sine brukere. Resultater av dette kan blant annet være lang ventetid for å få snakke med saksbehandler. Brukerne kan gjerne bli frustrert og oppgitte av å stå i kø, og gir uttrykk for dette til Aetats ansatte. Dette kan føre til stor slitasje på de ansatte i etaten, som igjen gir seg utslag i høyt sykefravær. Som et paradoks kan det nevnes at Aetat viste til et svært høyt sykefravær i etaten, mens regjeringen og partene i arbeidslivet på samme tid undertegnet en avtale om et inkluderende arbeidsliv der målet var å få ned sykefraværet samt å få flere mennesker ut i arbeidslivet. Det er heller ikke vanskelig å følge tankegangen der tøffe måltall som skal oppnås gir et økende press om effektivitet som igjen kan føre til slitasje på etatens ansatte.

Den 26. februar 2003 ble var sykefraværet i Aetat på 9 %, noe som er to prosent høyere enn landsgjennomsnittet (Aftenposten 25.02.2003). Det skal derimot nevnes at dette er en nedgang i sykefraværet fra rekordåret i 2002, da sykefraværet var på hele 9,6 %.

I figuren under ser vi kurven for antall ansatte i Aetat fra 1990 til 2000, sammen med en kurve for antall arbeidsledige i den samme perioden. Som vi ser av figurene stiger antall arbeidsledige fra 1990 til 1993. Det gjør også antall ansatte i Aetat. Vi ser at når arbeidsledigheten begynner å synke er det en viss treghet i reduseringen av antall ansatte i etaten. Aetat ligger altså litt på etterskudd i forhold til bevegelsene i arbeidsmarkedet. En annen ting som det kanskje er viktig å legge merke til er at tallet for antall arbeidsledige begynner å stige i 1998 frem til år 2000 etter en langvarig nedgang fra 1990 til 1997, mens antall ansatte i Aetat begynner å synke i 1997. Her ser vi at de to fenomenene ikke er

sammenfallende, og grunnen ligger nok i statens stadige krav i nedbemanning i Aetat for å spare penger.



Figur 1 og Figur 2

### 5.2.7 Rekruttering av vikariater

For å takle endringene i arbeidsmarkedet benytter Aetat seg i høy grad av vikariater. På denne måten kan man raskt oppgradere beredskapen når Aetats oppgaver vokser i takt med økende arbeidsledighet, mens det motsatte gjøres ved synkende arbeidsledighet. Dette er nødvendige grep som Aetat må gjøre for å tilpasse seg endringer i arbeidsmarkedet til enhver tid. Dette trekket ved etaten skiller seg klart ut fra det byråkratiske kjennetegnet om livslang karriere i en og samme organisasjon. Et annet poeng når det gjelder rekruttering av medarbeidere i Aetat er at det kreves en høyere utdanning av kandidatene enn hva som var tilfelle for et par år siden. Dette har blant annet sammenheng med at de arbeidssøkende i større grad enn tidligere har høyere utdanning. En saksbehandler med tilsvarende lang utdanning har bedre forutsetninger til å forstå arbeidssøkers situasjon og hva utdannelsen eventuelt innebærer.

### 5.2.8 Trådløs formidling- en ressursbesparende modernisering

I 1970 begynte de første arbeidskontorene i enkelte land å ta i bruk datateknologi. Norge startet sitt første forsøk med edb i Arbeidsdirektoratet og Fylkesarbeidskontoret for Oslo og Akershus (Luihn 1986). I 1983 kunne man konstantere at det ved alle fylkesarbeidskontor var edb-utstyr som kunne brukes til registrering av data om ledige stillinger. Innføringen av edb gjorde at man på få sekunder kunne få oversikt over ledige stillinger hvor over hele landet og på denne måten ble arbeidsmarkedsetaten i stand til å gi publikum mye bedre og raskere service. Siden innføringen av edb har det vært en enorm utvikling på dette området. Aetats sider har nå over 500 000 sidevisninger i døgnet med 80 000 daglige brukere og er dermed

landets største stillingsbase<sup>15</sup>. Som følge av Aetats suksess ble jobbsøkertjenesten som var basert på telefon og tekst-tv nedlagt. Her var det tidligere mulig å søke seg frem til ledige stillinger gjennom NRKs tekst-tv via fjernkontroll og telefon. I forbindelse med Aetats sider skal det også nevnes at det i en kortere periode ble åpnet for reklame og sponning på sine disse sidene etter at Aetat inngikk en utviklingsavtale med nettselskapet Finn (Aftenposten 27.05.2000). Muligheten for reklame på Aetats sider er derimot ikke tilstede lengre.

Teknologiske fremskritt har uten tvil lettet Aetats arbeidsmengde og på denne måten kan Aetats nettsider beskrives som en vesentlig del av en effektiviseringsprosess i etaten. Selv om det er vanskelig å måle hvor mye tid og ressurser Aetat sparer på den trådløse formidlingen kan det nok konstateres at det er snakk om betydelige tall. Det skal også nevnes at den trådløse formidlingen forsterker enkelte av de idealtypiske kjennetegnene på et byråkrati. Dette gjelder særlig kjennetegnet om en upersonlig saksbehandling der den personlige kontakten mellom arbeidssøker og saksbehandler blir redusert.

### ***5.2.9 Avslutning***

Det er vel ikke særlig stor tvil om at Aetat har vært igjennom en turbulent periode de siste årene når det gjelder arbeidsformidling. Fra Blaalid- utvalgets utredning om arbeidsformidling og arbeidsleie, noe som førte til konkurranse for Aetat på et tradisjonelt område de tidligere hadde hatt monopol på, til opprettelsen av Aetat Bedrift for at Aetat skulle drive med betalingsbaserte tjenester. Tilslutt endte hele prosessen med at enheten ble nedlagt etter bare et år på grunn av konkurransemessige hensyn. Denne saken som omhandler nedleggelse av mange offentlige stillinger var det relativt lite blest om i media, uvisst av hvilken grunn. Jeg forholder meg derimot til å konstantere at Aetats formidlingsoppgave har vært igjennom store endringer de siste årene. Jeg har også vist hvordan Aetat regulerer antall ansatte i etaten ettersom hvordan arbeidsledigheten varierer. Tilslutt skal det nevnes at formidlingsarbeidet er den eneste av de tre forvaltningsoppgavene som jeg beskriver i dette kapittelet der Aetat ikke har monopol på tjenesten.

---

<sup>15</sup> Tall per 20.08.2003

### **5.3 Attføring- ny reform og utvidet beslutningsmyndighet**

Yrkesrettet attføring<sup>16</sup> et tilbud om tiltak slik at man kan få eller beholde arbeid dersom man på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin evne til å utføre inntektsgivende arbeid varig nedsatt. Formålet med attføringsytelser er todelt der attføringspenger skal sikre inntekt for dem som gjennomfører yrkesrettet attføring, mens attføringsstønad skal dekke visse utgifter man kan ha i forbindelse med attføring. Som de fleste andre tilskudd fra det offentlige er det flere forutsetninger som må oppfylles for at stønad skal tildeles.

#### **5.3.1 Attføring**

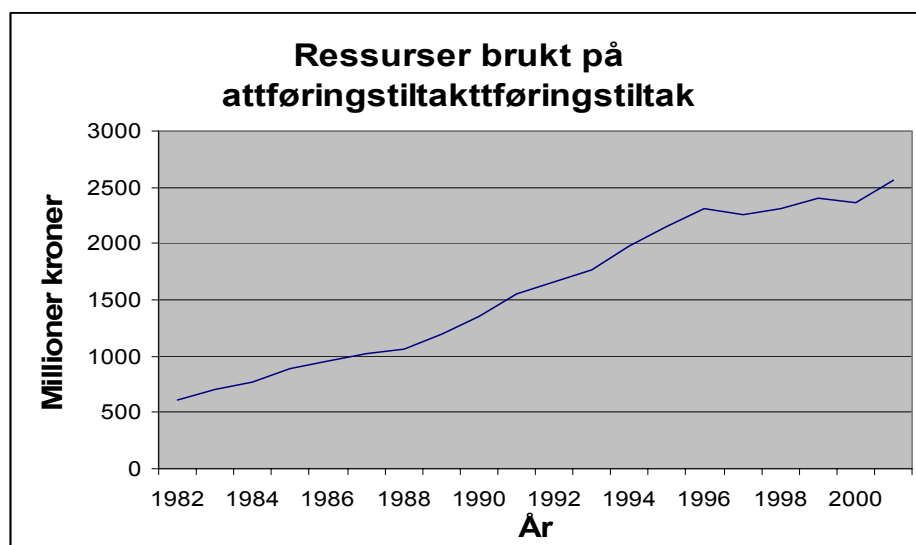
Det finnes mange yrkeshemmede som ikke kan skaffe seg arbeid uten å gjennomgå spesiell attføring på forhånd. Det finnes flere former for attføringstiltak og arbeidstilvenning er et av dem. Her brukes lønnstilskudd for de yrkeshemmedes arbeidsgivere slik at den nødvendige arbeidstreningen kan foregå i et vanlig arbeidsforhold. Tilskuddet er tidsbegrenset og tar sikte på at arbeidstakeren etter en viss tid skal kunne fungere på lik linje med de andre arbeidstakerne på arbeidstedet. Det finnes også arbeidsmarkedsbedrifter som er et tilbud for yrkeshemmede om kartlegging, arbeidstrening og kvalifisering med sikte på ordinært arbeid eller utdanning.

Et annet attføringstiltak er arbeid med bistand som har til formål at yrkeshemmede arbeidssøkere skal kunne få og beholde et arbeid i vanlig arbeidsliv. Tiltaket er et tilbud til yrkeshemmede arbeidssøkere som har behov for tilrettelegging og opplæring i direkte tilknytning til den jobben de er utplassert i. Sysselsetting for yrkeshemmede i offentlig virksomhet er et attføringstiltak der det er opprettet ekstra arbeidsplasser i kommunale, fylkeskommunale og statlige etater for å gi yrkeshemmede flere muligheter for kvalifisering og arbeidstrening. Arbeidsforholdet er midlertidig. Av andre attføringstiltak kan yrkesutdanning, arbeidsforberedende trening, arbeidssamvirke og bedriftsintern attføring

---

<sup>16</sup> Yrkesmessig attføring ble en offentlig oppgave i Norge etter andre verdenskrig. Først og fremst gjaldt tilbudet for tuberkuløse krigsseilere, men senere fikk også sivilt skadde personer attføring. Årsaken til at attføring ble en offentlig oppgave var hovedsakelig behovet for arbeidskraft og en normativ holdning til at fysisk skadde personer skulle ha tilgang til arbeidslivet (Borge et.al 1995). Fra 1950 til 1954 opprettet man en statlig stilling for arbeidskonsulenter ved fylkeskontorene og ved enkelte lokale arbeidskontor. Disse konsulentene hadde ansvaret for formidling av attføringsklienter på tvers av fylkesgrensene. Senere ble det også opprettet attføringssekretærer som skulle bistå arbeidskonsulentene (Luihn 1986:295). Den stigende arbeidsledigheten på slutten av 1970-tallet er nok hovedgrunnen til den yrkesmessige attføringen gjennomgikk endringer på 1980 og 1990 tallet.

nevnes. Figuren under viser at det har vært en stadig økning i ressursene Aetat har brukt på attføring.



*Figur 3*

### **5.3.2 Aetat og samarbeidet med andre etater**

Et byråkrati kjennetegnes blant annet av høy grad av spesialisering. Et eksempel på dette i Aetat finner vi på lokalnivå, der de enkelte lokalkontorene står relativt fritt for hvordan de vil organisere seg internt. Tendensen er at de fleste lokalkontor velger en form for spesialisering der noen jobber med attføringssaker, noen med dagpengeutbetaling og så videre. Aetat er en av mange flere etater i statsapparatet som har en konkret del av samfunnet å arbeide med, nemlig arbeidsmarkedet. Aetat har ansvar for alt fra å hjelpe de arbeidssøkende til å iverksette arbeidsmarkedstiltak. Spesialisering krever derimot også samordning fordi alle spesialister bør ha et helhetssyn for å bidra best mulig.

Samarbeidsordninger mellom ulike etater kan til tider vise seg å være problematiske, og det finnes flere eksempler på at brukerne blir såkalte "kasteballer" der de blir sendt fram og tilbake mellom forskjellige etater. De etatene Aetat samarbeider mest med er Trygdeetaten og den kommunale sosialtjenesten. De tre etatene forvalter ulike regelverk og har forskjellige oppgaver og ansvar for forskjellige områder. Trygdeetaten forvalter blant annet en rekke typer stønadsordninger og yter tjenester med det formål at den enkelte skal kunne forsørge seg selv. Den kommunale sosialtjenesten derimot skal fungere som et nedre sikkerhetsnett med ansvar for alt fra generell forebyggende virksomhet til bistand til enkeltpersoner (Stortingsmelding nr. 14 2002-2003).

Når det gjelder de tre etatenes brukere er en stor andel av disse det man kaller enetatsbrukere. Dette gjelder spesielt for Trygdeetatens brukere. Den høyeste andelen av fleretatsbrukere er det sosialkontoret som har. Over halvparten av mottakerne av økonomisk sosialhjelp hadde i år 2000 kontakt med Aetat eller Trygdeetaten i tillegg (Stortingsmelding nr. 14 2002-2003). Når det gjelder Aetats brukere kommer disse i en mellomstilling. En annen forskjell på Aetat og de to andre etatene er at Aetat også skal bistå arbeidsgivere som per definisjon ikke er en svak gruppe, og ikke utgjør en kostnadspost på samme måte som er tilfellet for arbeidssøkere og arbeidsuføre.

### ***5.3.3 Ansvarsreformen: nye oppgaver for Aetat***

Samarbeidsrelasjonene mellom Aetat og Trygdeetaten er formalisert gjennom samarbeidsavtaler som jevnlig blir revidert. Noen ganger gjennomføres endringer angående hvilke oppgaver de to etatene skal ha, noe som tilsier at grensen for hvilke oppgaver som tilhører hvilken etat endrer seg. En av de største endringene mellom de to etatene kom i 1994 i forbindelse med Ansvarsreformen.

Attføringsmeldingen, Stortingsmelding nr. 39 1991-1992, gav uttrykk for et behov for å hindre utstøting og utestenging fra arbeidslivet og behovet for å unngå passive kontantytelser. Resultatet av denne Stortingsmeldingen ble den såkalte Ansvarsreformen som ble vedtatt av Stortinget sommeren 1993. Detaljene i arbeidsdelingen mellom Aetat og Trygdeetaten ble fastlagt høsten 1993.

Med mål om at stønadsordninger og tiltak skulle bli innrettet slik at attføring eller arbeid ble valgt fremfor trygd ble Ansvarsreformen gjennomført. For Aetat betydde dette at attføringsansvaret ble flyttet fra Trygdeetaten til Aetat. Fra og med 1.1.1994 ble altså alt ansvar for yrkesrettet attføring samlet i Aetat og etaten fikk på grunnlag av dette økte bevilgninger og flere stillinger. Til grunn for denne reformen lå også et integreringsprinsipp om at yrkeshemmede skulle betjenes av samme instans som betjener andre arbeidssøkende. (St.mld. nr. 14 2002-2003).

### ***5.3.4 Stabilisering, normalisering og integrering***

Hovedmålet med ansvarsreformen var altså en stabilisering av antall stønadsmottakere og gjennomføring av arbeidslinjen, mens normalisering og integrering av yrkeshemmede var viktige delmål. Integreringsprinsippet var at yrkeshemmede skulle betjenes av samme instans

som betjener andre arbeidssøkende(St.mld. nr. 14 2002-2003). Ansvarsreformen innebar at Aetat fikk et mer helhetlig ansvar for yrkesrettet attføring, et ansvar som Trygdeetaten tidligere hadde hatt en stor del av. Hovedsakelig innebar dette at Aetat fikk økonomisk vedtaksmyndighet i attførings saker. Dette gav uttrykk for en arbeidspolitisk målsetting som signaliserte at yrkesrettet attføring også organisatorisk i sterkere grad knyttes til arbeidslinjen og arbeidsformidlingen. En overføring av helhetsansvaret for yrkesrettet attføring til Aetat skulle innebære en effektivisering ettersom samme etat nå fikk ansvaret for både formidling av yrkeshemmede og for vedtak om attføringsytelser (Borge et.al 1995).

*”Konkret innebærer reformen at etaten fra 1.1.94 har overtatt avgjørelsesmyndigheten i saker som gjelder yrkesrettet attføring under kapittel 5 i Lov om folketrygd. Denne avgjørelsesmyndigheten lå tidligere hos Trygdeetaten. Sammen med avgjørelsesmyndigheten har A-etaten fått tildelt oppgaven med å beregne og fatte vedtak om de attføringspenger og stønader som den yrkeshemmede har rett på i forbindelse med den yrkesrettede attføringen (Borge et.al 1995:70).”*

### **5.3.5 Konsekvenser for Aetat etter Ansvarsreformen**

Aetat fikk altså enda en stor og tung forvaltningsoppgave å administrere og i likhet med dagpengeordningen bygger den på offentlige lover og forskrifter. Det er en rekke krav som må oppfylles for å få attføringspenger og muligheten for utøving av skjønn fra saksbehandlers side er liten. Ansvarsreformen kan på dette grunnlag karakteriseres som en styrking av Aetats byråkratiske side. For brukerne av attføring kan nok reformen oppleves som en de-hierarkisering. Tidligere måtte man henvende seg hos en konsulent i Trygdeetaten som videreformidlet de individene man mente var skikket for attføring til arbeidsmarkedsetaten. I Aetat ble det så endelig avgjort hvem som skulle på hvilke typer tiltak. Før attføringsreformen måtte man altså gjennom flere nivåer for å få godkjenning på en søknad.

Den viktigste konsekvensen etter Ansvarsreformen er altså at Aetat har fått endret sitt arbeidsfelt ved at det har blitt utvidet gjennom tilføring av flere nye oppgaver. I tillegg til attføringsrettledernes tidligere oppgaver skal de nå også fatte vedtak om attføringspenger innen fire- ukersvedtaket fra Trygdeetaten utløper. De skal også utarbeide en attføringsplan som skal være grunnlaget for å fatte vedtak om konkrete attføringstiltak som de anser som hensiktsmessige og nødvendige. Rettleder skal også fatte vedtak om attføringsstønader, og



sørge for at det blir satt fram krav for Trygdeetaten om nødvendige tilskudd (Borge et.al 1995:70-71).

Borge, Homme og Lorentzen (1995) viser i sin studie at rettlederne i Aetat har fått en kraftig utvidelse av sitt oppgavefelt. Ansvarsreformen kan på dette grunnlag sies å ha ført til en mulighet for en mer helhetlig saksbehandling for rettlederne. Dette er en positiv effekt av reformen, mens den negative er opplevelsen av kapasitetsproblemer på grunn av høyt arbeidspress. Dette arbeidspresset har sammenheng med det rettlederne beskriver som en betydelig byråkratiseringsprosess fordi de byråkratiske elementene på utføringfeltet har økt i omfang. Med byråkratisering på den ene siden og mulighet for en mer helhetlig saksbehandling på den andre kan dette bli to prosesser som arbeider mot hverandre (Borge et.al. 1995:84).

### **5.3.6 Standardisering uten rasjonalisering**

Det skal også nevnes at regelverket som Aetat skal administrere gir mindre rom for skjønnsutøvelse og fortolkning enn hva som var tilfelle for det regelverket trygdekontorene forvaltet. Dette er en standardisering av regelverket som ikke oppfattes som en rasjonalisering slik det kanskje var ment å være.

*”Rettlederne opplever dette tvert i mot som en innskrenkning av skjønnsutøvelsen. Som vi har påpekt medfører standardiseringen av stønadene til at de yrkeshemmede i mange tilfeller får mindre ytelse enn før. Når rettlederne ikke er gitt anledning til å innvilge stønader etter den yrkeshemmedes faktiske utgifter står dette i et motsetningsforhold til det de oppfatter som individuell saksbehandling (Borge et.al 1995:94)”.*

Et standardisert regelverk fratrar rettlederne muligheten til å intervensere økonomisk i saker slik de mener er hensiktsmessig.

Rettledernes nye oppgaver innebærer også økt bruk av edb som arbeidsverktøy, og dermed blir mer tid brukt på registrering foran dataskjermen. Borge et.al (1995) beskriver hvordan mange rettledere misliker denne konsekvensen av reformen fordi de mener det har ført til en byråkratisering og teknifisering av arbeidet. Denne teknifiseringen oppfattes altså ikke som et verktøy for å rasjonalisere arbeidet.

På samme måte som meldekortordningen for å motta dagpenger er mottakere av attføringsytelser også pliktet til å holde Aetat løpende orientert om situasjonen man befinner seg i. Dette gjøres hovedsakelig ved å sende inn meldekort, utarbeidet for personer som er under yrkesrettet attføring, hver 14. dag. Begreper som tvang og kontroll fra Aetats side kan stå som stikkord for de plikter attføringsmottakerne må forholde seg til for å motta Aetats hjelp.

### **5.3.7 Problemer knyttet til formelle lover og regler**

Etter Attføringsreformen i 1994 oppsto det uenighet mellom Aetat og Trygdeetaten. Dette skyldtes hovedsakelig at etatene har forskjellige mål for attføringen og at de vurderer ulike vilkår i loven og utøver skjønn som kan lede i sprikende retninger (Stortingsmelding nr. 14, 2002-2003). Her kan Trygdeetaten i sine vurderinger komme frem til at en bruker er for frisk til å få uførepensjon og heller bør prøve attføring, mens Aetat på sin side kan mene brukeren er for syk for attføring eller at dette ikke er hensiktsmessig. Her ser vi at brukeren faller mellom to stoler og den offentlige forvaltnings mer dys-funksjonelle sider vises ganske klart.

### **5.3.8 Ulike oppfatninger og kasteballeffekten**

Aetat og Trygdeetaten har ganske ulike oppfatninger om hvordan samarbeidet mellom etatene fungerer. Det ble vist i en studie at Trygdeetaten hadde en oppfatning av at Attføringsreformen hadde bidratt til å øke kasteballeffekten, mens Aetat på sin side mente det motsatte (Ford 1997). I samme studie er det beregnet at om lag 1/10 av brukerne kan defineres som kasteballer.

*”En hovedkonklusjon fra undersøkelsen er at man har bygd opp et apparat for de svakeste og for de som stort sett klarer seg selv. Mellomgruppen, de som ikke greier seg helt på egen hånd, men som ikke har så omfattende problemer at de er prioritert i helsevesenet eller innen attføringsapparatet, faller gjennom i systemet (Stortingsmelding nr. 14 2002-2003)”.*

### **5.3.9 Rekruttering**

Kravet til faglig kompetanse er tilstede i Aetat ettersom de forskjellige fagområdene har vokst i kompleksitet og omfang de senere årene. Aetat har et komplisert lov- og regelverk å forholde seg til, men også skjønn må utøves i forvaltningsoppgavene. I tillegg foregår tiltaksbruk innenfor gitte rammer der man på lokalt nivå skal vurdere hva, hvor og hvem som skal få nytte godt av disse. Ellers jobber de ansatte i etaten relativt selvstendig og utvikler fagekspertise på sine områder. En byråkratisk organisasjon skal legge vekt på å ansette den

best kvalifiserte søkeren til en ledig stilling i organisasjonen. Her er det først og fremst ansiennitet og formell utdanning som teller, men også bevist dyktighet i andre stillinger kan telle positivt for en søker. Slik sett kan kjønnskvolteringer og kvotering på bakgrunn av minoritetsbakgrunn eller geografi sies å være motstridende med de byråkratiske prinsipper. Slik form for kvotering blir gjennomført i Aetat, etter som etaten ofte oppfordrer kvinner og personer med minoritetsbakgrunn til å søke på ledige stillinger i etaten. Aetat bryter i en god del tilfeller også med det byråkratiske kjennetegnet om livslang karriere i organisasjonen. Dette er fordi Aetat benytter seg av et stort antall vikarer slik at etaten kan være fleksibel alt ettersom hvilket arbeidsmarked etaten befinner seg i.

Når det gjelder rekruttering og sammensetning av personale har direktorater en del klare likhetstrekk med departementer. Mange blir rekruttert rett fra høyere utdanning og det er liten horisontal rekruttering.

*”Samtidig rekrutterer direktoratene flere fra andre institusjoner på egen sektor og privat sektor. Ansattes planer og tilbud om jobb er dessuten mer knyttet til privat sektor enn i departementene. Generelt har direktoratene en mindre skjev sosial profil sammenliknet med befolkningen for øvrig enn departementene (Christensen og Egeberg 1997:112)”.*

Et eksempel på at Aetat vil ha ansatte med høy utdanning finner vi i ”Plan for arbeidsmarkedsetaten 1992-1994”. Her går det frem at det er behov for høyere utdannede tjenesteytere i etaten. I 1992 ble det vedtatt at kvalifikasjonskravene for rettlederne i etaten skulle endres, og søkere til rettlederstillinger måtte ha utdanning på høyskole eller universitetsnivå. Det skal derimot nevnes at dette kravet ble modifisert noe i 1993 ved at erfaring kunne kompensere for høyere utdanning (Borge et.al 1995).

### **5.3.10 Avslutning**

Aetats attføringsfunksjon har vært i gradvis vekst. Utover på 1990-tallet har etaten blitt tilført flere nye stillinger. Denne utviklingen må sees i sammenheng med stigningen i antall yrkeshemmede som søker Aetats assistanse, pluss at etaten ble tilført nye stillingsressurser for å kunne ta på seg en større del av oppgavene på attføringsfeltet (Borge et.al 1995). I tillegg til å øke antall rettledere innen attføringsfeltet har Aetat også hatt et ønske om å øke rettlederne formelle kompetanse, altså en målsetting om å rekruttere personer med høyere utdanning. I likhet med dagpengeordningen kan attføringsområdet sies å være et felt innenfor Aetats

ansvarsområde der store endringer er beskrivende for utviklingen, hovedsakelig med tanke på Ansvarsreformen i 1944.

## **5.4 Dagpengeordningen- forvaltningsoppgave og strukturingsprosess**

Dagpengeordningen<sup>17</sup> har hovedsakelig to formål. Den skal for det første gi delvis erstatning for arbeidsinntekt som har falt bort på grunn av arbeidsløshet. De arbeidsløse er på denne måten sikret inntekt mens de prøver å skaffe seg nytt arbeid. For det andre skal dagpengeordningen stimulere de arbeidsløse til å søke jobb, til å ta og beholde arbeid og til å delta på arbeidsmarkedstiltak. Dette er grunnen til at stønadsnivået er lavere enn tidligere inntekt og at stønadsperioden er begrenset. Vanligvis faller også retten til dagpenger bort dersom man takker nei til et tilbud om arbeid eller arbeidsmarkedstiltak. Som hovedregel må man være villig til å ta arbeid hvor som helst i Norge og til å ta et hvert arbeid som er lønnet etter tariff. Det er derimot ikke alle arbeidsledige som mottar dagpenger. For å motta denne formen for støtte må man oppfylle enkelte krav for tidligere inntekt<sup>18</sup>

### **5.4.1 Forvaltningsoppgave preget av arbeidsmarkedet**

Dagpengeordningen er kanskje Aetats viktigste oppgave. Dette er en forvaltningsoppgave som krever mye ressurser fra Aetats side, spesielt i perioder der arbeidsledigheten er høy. Et eksempel på hvor stor og viktig oppgave denne ordningen er kan være at regjeringen foreslo å styrke Aetat med om lag 220 årsverk for å bedre oppfølgingen av dagpenge- og attføringsmottakere (Pressemelding nr. 50/2000, AAD). Det er Aetat på lokalnivå som administrerer ordningen.

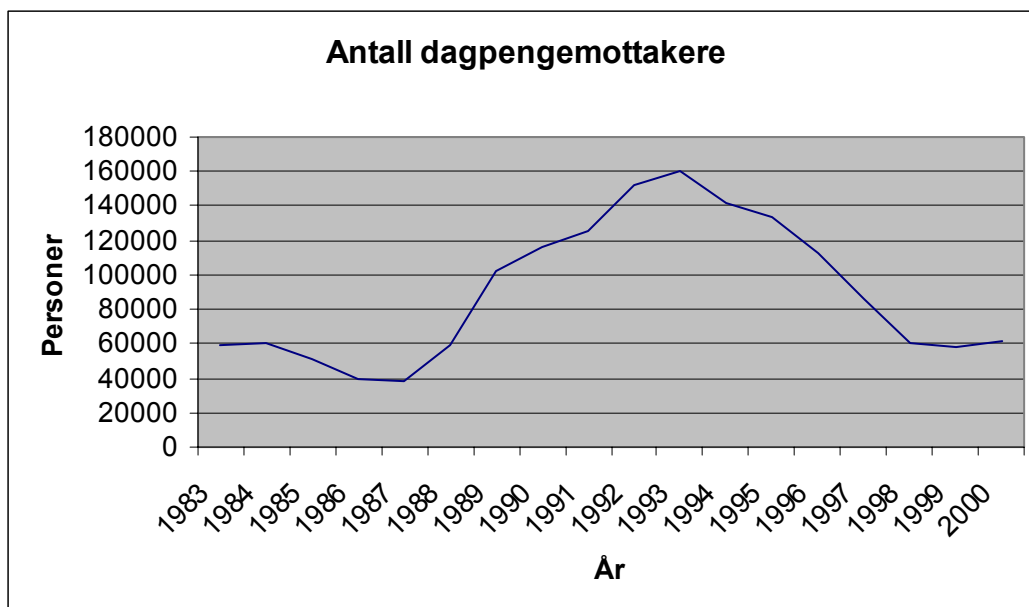
Som vi kan se av figur 4 bidro den positive utviklingen på arbeidsmarkedet i perioden 1993-1998 til at antall dagpengemottakere og dermed utbetalingen av dagpenger ble betydelig redusert i denne perioden. Vi ser også av figuren at reduksjonen i tallet på dagpengemottakere

---

<sup>17</sup> Det norske systemet for inntektsikring under arbeidsløshet har en mer enn 100 år lang historie. Allerede i 1880 ble et system med arbeidsløshetskasser i regi av fagforbund og fagforeninger etablert. Fra og med 1906 fikk disse kassene økonomisk støtte fra stat og kommune. Lov om trygd mot arbeidsløshet ble vedtatt i 1938 og trådte i kraft året etter, og Norge hadde dermed en obligatorisk og offentlig finansiert ordning med dagpenger under arbeidsløshet (Røed et. al. 2000). Det norske dagpengesystemet gjennomgikk en del innstramminger på 1990-tallet. Dette gjelder hovedsakelig for delvis sysselsatte arbeidssøkere og i kvalifiseringsvilkårene.

<sup>18</sup> Det stilles krav om å ha fått utbetalt lønn på minst kr. 85 292 siste kalenderår, eller at man må ha fått utbetalt lønn i de tre siste avsluttende kalenderårene som i gjennomsnitt tilsvarer folketrygdens grunnbeløp. (Tall per. 13.11.03)

i 1999 var noe lavere enn tidligere år, men økte noe fra 1999 til 2000. I 2000 var den samlede utbetalingen av dagpenger på i alt 6 168 mill. kroner.



**Figur 4**

Viser faktisk antall dagpengemottakere fra 1983-2000<sup>19</sup>

#### **5.4.2 Løpende struktureringsprosess og uforutsigbart arbeidstilfang**

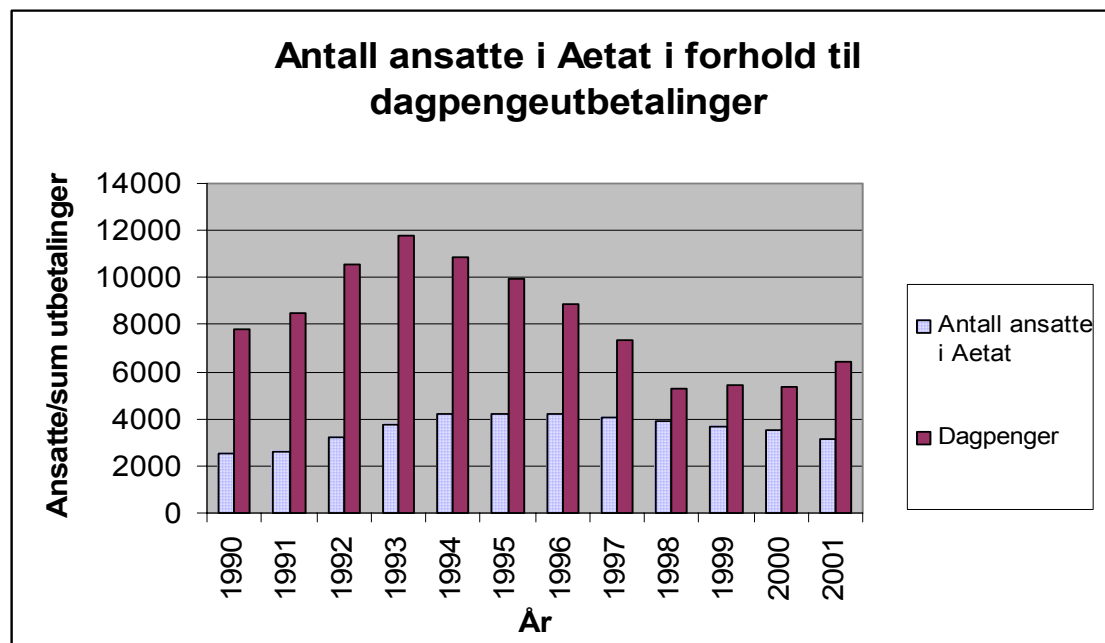
Aetat utbetaler dagpenger til de arbeidsledige to ganger i måneden. Dagpengeordningen som forvaltningsoppgave kan derfor sies å være preget av maskinelle trekk ettersom utbetaling av dagpenger er en gjennomgående oppgave i Aetat som gjentas hele tiden. Ordningen kan på dette grunnlag karakteriseres som en løpende struktureringsprosess i Aetat som reproducerer dens organisasjonsstruktur der de byråkratiske innslagene er tydelige.

Til tross for at dagpengeutbetalingene kan beskrives som noe av det mest konstante i Aetats organisasjon er den også et eksempel på et fenomen i Aetat der endring er mest synlig. Dette er blant annet fordi reglene for utbetaling av dagpenger er i stadig endring<sup>20</sup>. Disse regelendringene må Aetat selvsagt ta hensyn til og innrette seg etter. Noe som heller ikke kan karakteriseres som stabilt i Aetat med tanke på utbetaling av dagpenger er hvor mye ressurser som kreves til denne ordningen. Arbeidsledigheten varierer og dermed også

<sup>19</sup> Kilde: Aetats årsmeldinger, 1982-2001

<sup>20</sup> Variasjonen i reglene for utbetaling av dagpenger henger blant annet sammen med endringene i det såkalte "Grunnbeløpet" som justeres en gang i året.

dagpengeutbetalingen. Dette vil si at det totale arbeidstilfanget for Aetat ikke er stabilt og derfor vanskelig å forutsi. Som et resultat vil derfor antallet dagpengemottakere og dermed også størrelsen på beløpet som skal utbetales i dagpenger sterkt påvirke arbeidsmengden Aetat har på dette feltet.



**Figur 5<sup>21</sup>**

Denne figuren viser hvordan antall ansatte i Aetat endrer seg i forhold til størrelsen på dagpengeutbetalingene. Vi ser av figuren at begge søylene stiger fra 1990 og utover. Midler brukt i dagpengeordningen reduseres fra 1993-1994, mens det samme skjer med antall ansatte fra 1994-1995, altså et år etter. Dette kan nok forklares med en viss treghet i Aetats organisasjon når det gjelder tilpassning til endringer i arbeidsmarkedet som krever flere ressurser og personell fra Aetats side. Ellers kan det nevnes at det helt fra 1995 har vært en reduisering i antall ansatte i Aetat, selv om dagpengeutbetalingene gikk opp i både 1999 og 2001. Forklaringen på dette fenomenet er nok det stadige nedbemanningspresset fra staten for at Aetat skal spare penger og bli en mer effektiv etat.

### **5.4.3 Modernisering og teknifisering**

For å motta dagpenger må de arbeidsledige sende meldekort til Aetat. Elektronisk meldekort er en tjeneste som Aetat tilbyr meldepliktige arbeidssøkere. Tjenesten tilbys via internett og

<sup>21</sup>Tall for utbetaling av dagpenger er i millioner kroner, mens antall ansatte er i faktiske tall Kilde: Aetats årsmeldinger, 1990-2001.

det er Meldekortsentralen i Mo i Rana som behandler disse. Meldekortsentralen har også ansvaret for å sende og mottar meldekort i papirformat. Meldekort sendes bare ut til mennesker som er registrerte som arbeidssøkere, som deretter returner kortene ferdig utfylte og frankerte tilbake til Aetat servicesenter. Her har arbeidssøker meldt fra om antall timer med lønnet arbeid i foregående 14-dagersperiode og arbeidssøkerstatus i neste 14-dagersperiode. Utbetaling av dagpenger skjer deretter etterskuddsvis på bakgrunn av meldekortet man sender inn hver 14. dag.

Ordningen med elektroniske meldekort bærer helt klart preg av byråkratiske trekk. Upersonlig saksbehandling der det ikke forekommer noen personlig kontakt mellom arbeidssøker og saksbehandler er et av de idealtypiske kjennetegnene man ofte bruker på et byråkrati. Det skjer en standardisering der alle innsendere av meldekort behandles likt. Dette er også tilfelle for meldekort som sendes i papirformat, men forskjellen er at de elektroniske meldekortene i større grad fremmer rasjonalisering, effektivitet og dermed også økonomisk sparing og gevinst for Aetat. Den elektroniske meldekortsordningen fremstår også som veldig moderne og ordningen gjør det enklere for mange dagpengemottakere å sende inn meldekortet sitt. Det elektroniske systemet er også svært ressursbesparende for Aetat.

Ut i fra byråkratiteori skal saksbehandlere arbeide etter normer som skal sikre et regelstyrt og upersonlig forhold til kunden. Et eksempel på saksbehandling der det ikke er direkte kontakt mellom saksbehandler og arbeidssøker, og som derfor kan karakteriseres som ganske upersonlig, er som jeg allerede har nevnt de elektroniske meldekortene. Et annet eksempel på at Aetat gjennomfører en strategi der saksbehandler ikke trenger å bruke tid i direkte kontakt med arbeidssøkende er at etaten utstyres sine lokalkontor med PC-terminaler. Det meste man trenger av informasjon dersom man er arbeidssøkende finnes på Aetats sider. Som eksempel kan jeg nevne informasjon om rettigheter og plikter, informasjon om arbeidsmarkedet generelt, informasjon om veiledning og utdanningsmuligheter og ikke minst en oversikt over ledige stillinger. Uten disse PC-terminalene ville terskelen mellom hvilke arbeidssøker som har tilgang til eller ikke blitt stor. Man skal forøvrig ikke se bort i fra at en kompetanseterskel likevel gjør seg gjeldende ettersom noen arbeidssøkere behersker PC som verktøy bedre enn andre.

PC-terminaler skal avlaste Aetats ansatte og dermed føre til en effektivisering av lokalkontorene der mindre køer er et resultat. Saksbehandler slipper en del av arbeidet med å

muntlig gi de arbeidssøkende informasjon ettersom denne informasjonen er tilgjengelig på . I sammenheng med denne delen av Aetat der saksbehandler ikke har personlig kontakt med de arbeidssøkende kan også Aetats virtuelle arbeidskontor nevnes. Den 1. september 1999 åpnet etaten sitt første kontor av dette slaget. Her kan brukerne få tilgang til PC der man har anledning møte en ansatt i Aetat ”ansikt-til-ansikt” via et videobilde som kommer opp på skjermen.

#### ***5.4.4 Reproduksjon av kontroll***

Meldekortordningen representerer en del av Aetat der tvang og kontroll kan stå som viktige stikkord. Dersom en arbeidsledig ikke sender inn meldekort risikerer vedkommende å tape dagpenger fra den dagen meldekortet skulle vært sendt. Som mottaker av dagpenger er man pliktig til å holde Aetat løpende orientert om situasjonen man befinner seg i arbeidsmessig. En annen grunn til at arbeidssøkende skal sende inn meldekort hver 14. dag er at de skal være tilgjengelige for arbeidsmarkedet til enhver tid. For de fleste arbeidssøkende er utbetaling av dagpenger deres viktigste inntektskilde og dette gir Aetat muligheten for høy grad av kontroll av de arbeidsledige.

#### ***5.4.5 Aktivitetsbasert finansiering***

Forsøksordninger med aktivitetsbasert finansiering er innført i enkelte deler av Aetat lokals virksomhet. Dette er en finansieringsordning der tildelte ressurser står i forhold til aktivitetsnivået til den aktuelle institusjonen. Denne ordningen blir gjennomført ved at det gis bonus for rask dagpengebehandling, det vil si dersom saksbehandlingstiden er mindre enn 14 dager. Bonusen er på 150 kr. per nye sak og 50 kr. per sak for gjenopptagelsessaker. Videre trekkes det fra bevilgningene dersom saksbehandlingstiden er over 4 uker. Det er i 2003 satt av 16 millioner kroner til prosjektet (Moen et.al. 2003).

Moen et.al. (2003) beskriver en avventende til betinget positiv holdning til bonusordningen i Aetat lokal. Det synes åpenbart at ledelsen ved Aetat lokal setter pris på å kunne påvirke egen finansiell situasjon, men det er også en skepsis til stede med tanke på om bonusordningene i særlig grad påvirker incentivene til den enkelte saksbehandler.

Den aktivitetsbaserte finansieringen kan sees på som en ”gulrot” til å gjennomføre et raskt og effektivt dagpengesystem. De arbeidskontorene som leverer et bra produkt vil tiltrekke seg flere brukere og kontoret vil dermed få muligheten til å få tildelt mer ressurser. De arbeidskontorene som ikke leverer et produkt som de arbeidsledige er fornøyd med, vil tilføres



mindre ressurser og dermed bli tvunget til å redusere sin virksomhet (Ibid). Dette resonnementet kan brukes til å vise hvordan Aetat lokal blir satt i en konkurranse situasjon seg i mellom og kan på noen måter sammenlignes med situasjonen i år 2000 der antall formidlinger som ble registrert av Aetat ikke stemte over ens med faktiske formidlinger. Her ble argumentet om presset til å være ”beste gutt i klassen” brukt som en forklaring på formidlingsrotet.

#### **5.4.6 Avslutning**

I forhold til de to andre forvaltningsoppgavene jeg tidligere har beskrevet er ikke endring like fremtredende når det gjelder dagpengeordningen. Dette vil derimot ikke si at endringer ikke har funnet sted. Teknifiseringen med tanke på innsending av meldekort og stadige endringer i kravene for hvem som kan motta dagpenger er eksempler på dette. Forsøksordningen med aktivitetsbasert finansiering kan stå som et eksempel på hvordan Aetat prøver å få til en mer effektiv saksbehandling på dagpengeområdet, men resultater av prosjektet er det enda for tidlig å si noe om.

### **5.5 Oppsummering**

Dersom vi starter med å beskrive Aetats utvikling når det gjelder *arbeidsformidling* er det liten tvil om at store endringer har funnet sted. Med dette tenker jeg hovedsakelig på opprettelsen og nedleggelsen av Aetat Bedrift, sammen med opphevingen av det offentliges monopol på arbeidsformidling. Jeg har tidligere kalt denne prosessen for en omvendt privatisering. For å kunne bli en stor og viktig aktør er det nødvendig å fokusere på å utvikle en markedsrettet organisasjon for å kunne håndtere konkurransen i markedet.

I likhet med arbeidsformidlingen er *attføringsområdet* et felt i Aetat der endringer er svært synlig, hovedsakelig med tanke på Ansvarsreformen. Denne reformen gav Aetat et utvidet arbeidsfelt med nye oppgaver og samarbeidsforholdet til Trygdeetaten ble endret. Rettlederne i Aetat har uttrykt en misnøye på grunn av regelverk der muligheten for skjønnsutøvelse har minsket. I tillegg resulterte Ansvarsreformen i økt bruk av edb i registreringsarbeidet. I forbindelse med reformen skal det også nevnes at Aetat har blitt tillagt en utvidet beslutningsmulighet enn før reformen.

Når det gjelder utbetaling av attføringspenger er dette en utgiftspost som har vært i jevn vekst de siste tiårene. Dette er også grunnen til at Aetat har blitt tilført flere nye stillinger på dette området. Målsettingen om å rekruttere rettleidere med høyere utdanning er også gjennomført.

*Dagpengeordningen* er kanskje det feltet i Aetat der de maskinelle trekkene er mest fremtredene fordi utbetaling av dagpenger er en stabil prosess som foregår fortløpende i Aetat. Innføringen av elektroniske meldekort er ressursbesparende både for Aetat og innsenderen selv.

Konjunktursvingninger og endringer i arbeidsmarkedet har sterk påvirkningskraft på hele Aetats organisasjon. Dette fenomenet kommer kanskje sterkest til uttrykk når det gjelder hvor mye ressurser etaten bruker på de forskjellige oppgavene ettersom hvordan arbeidsledigheten varierer. Som jeg har vist ved hjelp av figurer er Aetat en fleksibel organisasjon som raskt endrer ressursbruken ettersom hvordan arbeidsmarkedet generelt endrer seg. Svingninger i arbeidsmarkedet er også grunnen til at Aetats arbeidstilfang er svært varierende og uforutsigbart.

Det skal også nevnes at for å takle endringene i arbeidsmarkedet benytter Aetat seg i høy grad av vikariater. På denne måten kan man raskt oppgradere beredskapen når Aetats oppgaver vokser i takt med økende arbeidsledighet, mens det motsatte gjøres ved synkende arbeidsledighet. Aetat må altså etterstrebe å være en fleksibel ”trekkspillorganisasjon”. Dette er nødvendige grep som Aetat må gjøre for å tilpasse seg endringer til enhver tid i arbeidsmarkedet generelt. Dette trekket ved etaten skiller seg klart ut fra det byråkratiske kjennetegnet om livslang karriere i en og samme organisasjon. Jeg har derimot vist at det finnes en viss treghet i denne dynamikken, ettersom det gjerne tar litt tid fra arbeidsledigheten øker til antall ansatte i Aetat gjør det samme.

Dersom man ser på Aetats tre forvaltningsoppgaver under ett sitter man igjen med et inntrykk av at Aetats evne til å raskt endre og omstille seg kanskje er det mest dominerende trekket ved etaten. Arbeidsmarkedsreformen med vekt på opprettelsen av Aetat Bedrift sammen med Ansvarsreformen er nok de beste eksemplene på dette.

# Nedleggelse av fylkesleddet og innføring av ny logo og visuell profil i Aetat

## 6.1 Innledning

Som tidligere nevnt i denne oppgaven ble det offentlige formidlingsmonopolet opphevet i år 2000, noe som medførte at Aetats markedssituasjon ble endret. Aetats kanskje viktigste respons på denne endringen var opprettelsen av Aetat Bedrift. Enheten ble opprettet rundt om i hele landet og et nettverk av bedriftskunder ble bygget opp. Aetat Bedrift kan karakteriseres som en svært synlig endring i Aetats organisasjon ettersom den ble opprettet økonomisk og organisatorisk atskilt fra resten av Aetats organisasjon forøvrig. Det skal derimot sies at dette ikke er den eneste store og ”synlige” endringen vi finner i etaten de siste årene.

Jeg vil nå ta for meg to andre prosesser som kan brukes for å vise hvilken retning etaten ønsker å bevege seg i. For det første vil jeg vise hvorfor og hvordan nedleggelsen av alle Aetat Fylkeskontor foregikk og hvilke argumenter man brukte for å gjennomføre denne endringen. Her vil jeg også bruke Aetats organisasjonskart før og etter nedleggelsen for å vise hvilke ”synlige” forskjeller man finner. For det andre vil jeg gi oppmerksomhet til Aetats bytte av navn, logo og den visuelle profilen generelt sett. Dette bytte kom i sammenheng med opprettelsen av Aetat Bedrift og jeg vil prøve å vise hva symbolbruken i Aetats nye visuelle profil prøver å uttrykke. Dette vil bli gjort ved å studere blant annet bruk av farger, figurer og fonter i etatens nye logo.

## 6.2 Nedleggelsen av Aetat Fylke

Antall enheter i Aetat ble utvidet i perioden 1992-1996 på grunn av at arbeidsledigheten økte til et relativt høyt nivå. Senere ble en av hovedutfordringene når det gjaldt organiseringen av

etaten å finne en balanse mellom nærhet til brukerne, som tilsier mange kontorer og samtidig tilstrekkelig store kontorer for å kunne opprettholde brukernes forventninger om en god servicebredde. Som en følge av ressursituasjonen i Aetat og regjeringens mål om en brukerrettet og effektiv Aetat vurderte man etatens organisering for å se hvilke grep som kunne gjennomføres for å nå de satte målene. Med bakgrunn i regjeringens mål om fornyelse i offentlig sektor utformet Arbeids- og administrasjonsdepartementet i samarbeid med Aetat en gjennomgang av Aetats organisering. Her ble det lagt vekt på at Aetats tjenester ovenfor brukerne skulle ivaretas på en mest mulig effektiv måte i forhold til de tilgjengelige ressursene. Departementet la vekt på at en fremtidig organisering av Aetat skulle baseres på fem krav og prinsipper ([www.odin.no](http://www.odin.no)<sup>22</sup>).

- Det skal være klare linjer for styring, rapportering og kontroll gjennom organisasjonen
- Mål og oppgaver for arbeidsmarkedspolitikken skal være fastlagt.
- Styringssystemet forenkles i forhold til det tidligere systemet, og flere fullmakter delegeres ut i organisasjonen.
- Organiseringen av Aetat skal være fleksibel med hensyn til å raskt kunne tilpasse seg svingninger i arbeidsmarkedet og endringer i andre rammebetingelser, for eksempel en sterk økning i arbeidsledigheten.
- Servicetilbud for brukerne, herunder de mest utsatte brukergruppene, skal så langt som mulig styrkes.

Som vi ser av punkt nummer fire er fleksibilitet i Aetat et viktig punkt for departementet. Jeg har tidligere diskutert hvorfor en organisasjon som ikke kan kontrollere sine omgivelser og arbeidstilfang må være fleksibel. Dette prinsippet gjelder i aller høyeste grad for Aetat ettersom arbeidsledigheten stadig varierer. Av punktene over ser vi også at det blir lagt vekt på service rettet mot brukerne av etatene, noe som er en målsetning som går hånd i hånd med reformtiltakene som er gjennomført i den offentlige forvaltningen de siste 20 årene. Også punktet om faste mål og regelforenkling hører hjemme i NPM- tankegangen (Christensen og Læg Reid 2002).

---

<sup>22</sup> <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/hoeringsnotater/002021-990018/index-dok000-b-n-a.html>

### **6.2.1 To modeller for organisering av Aetat**

I et høringsbrev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet drøftes to ulike modeller for organiseringen av Aetat der det ble skissert konkrete endringer på ulike nivåer i organisasjonen. Den første modellen ble kalt "Regionmodellen" (Høringsbrev fra AAD 05.07.2001). Her ble det foreslått å etablere et visst antall regionkontorer til erstatning for de 18 Aetat Fylkeskontorene. Det ble foreslått at disse regionkontorene først og fremst skulle ivareta styrings- og koordineringsoppgaver mellom direktoratet og Aetat Lokal, samt klage- og ankesaker. Man mente denne modellen ville kunne legge til rette for bedre utnyttelse av stordriftsfordeler. På denne måten skulle etatens innsats over brukerne få tildelt større ressurser (Ibid).

Den andre modellen var alternativet som departementet mente var den beste løsningen. Modellen ble kalt "Lokale hovedkontor i hvert fylke" og her ble det foreslått at det selvstendige fylkesleddet i etaten ble nedlagt mens det isteden skulle etableres et Aetat Lokal hovedkontor i hvert fylke. Arbeids- og administrasjonsdepartementet la også vekt på at regionmodellen ville innebære en klar forsterkning av Aetat som en hierarkisk organisasjon med 3 forvaltningsledd. Dette står i motsetning til en innføring av hovedkontor som ville innebære en videreføring av de siste årenes utvikling hvor mellomleddfunksjonen har blitt bygget ned. I høringsbrevet la departementet vekt på at hovedkontorene burde ha minst mulig saksbehandlingsoppgaver. Hovedkontorets oppgaver skulle være å:

- Følge opp gjennomføringen av arbeidsmarkedspolitikken
- Fordele ressurser
- Rapportere til Aetat Arbeidsdirektoratet
- Samarbeide med andre virksomheter som er representert på fylkesnivå
- Sikre faglig veiledning og støtte

### **6.2.2 Nedleggelse av Aetat Fylke**

Arbeids- og administrasjonsdepartementet foreslo i Ot. prp. nr. 70 (2001-2002) en endring i Sysselsettingsloven fordi loven inneholdt detaljerte bestemmelser for hvordan organiseringen av Aetat skulle være. En lovendring var derfor en forutsetning for å gjennomføre regjeringens mål om nedleggelse av alle Aetats Fylkeskontor. Denne lovendringen ble vedtatt og fra og med 01.01.03 ble fylkesarbeidskontoret som forvaltningsledd i Aetat lagt ned. Det ble etablert

ett Aetat Lokal hovedkontor i hvert fylke som ble basert på retningslinjer fra Aetat Arbeidsdirektoratet.

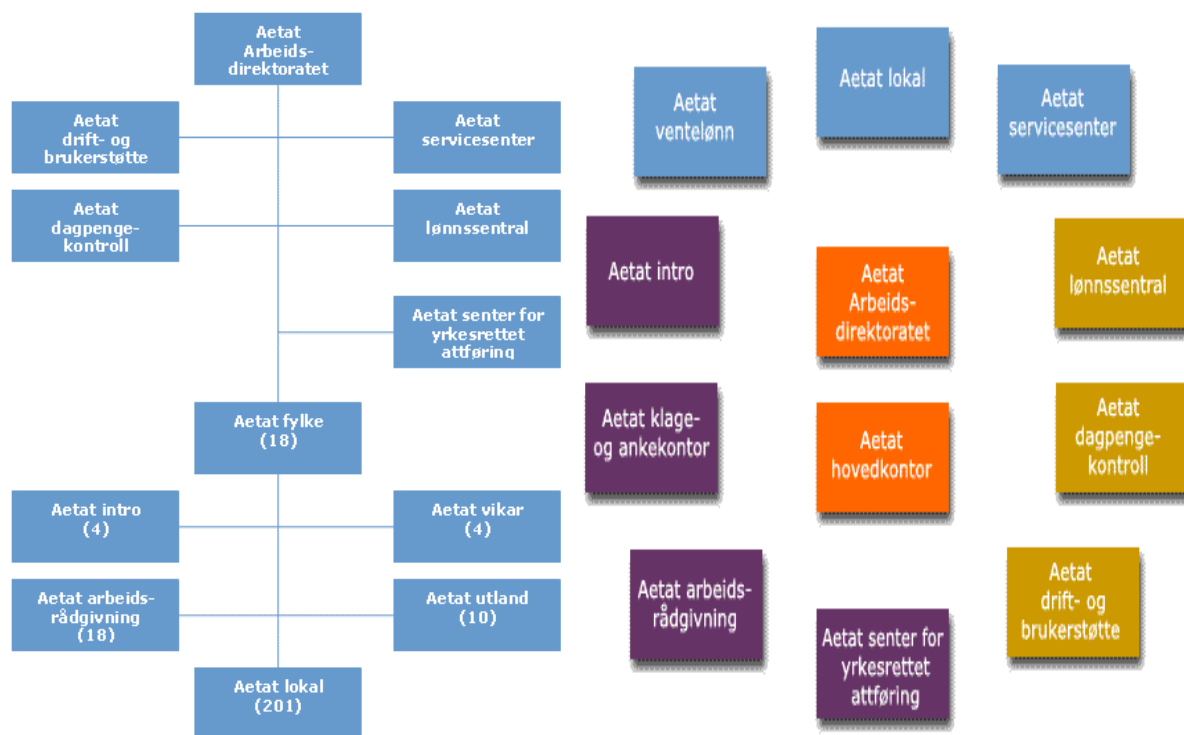
Aetat Lokal hovedkontor er ikke et forvaltningsorgan overordnet i forhold til de andre Aetat Lokal. Arbeids- og administrasjonsdepartementet la vekt på at denne organiseringen ville gi et godt grunnlag for å flytte ressurser fra administrative oppgaver til operative funksjoner (Ot.prp. nr. 70, 2001-2002). Den bakenforliggende årsaken til nedleggelsen av Aetat Fylke var et mål om å effektivisere Aetat. Bemanningen som var knyttet til administrative oppgaver kunne reduseres samtidig som en overførsel av ressurser til det operative ledd ville gi en bedre og mer individuelt tilpasset service til Aetats brukere. Endringen i Aetats organisering møtte både begeistring og motgang. Et eksempel på det sistnevnte finner vi i Norsk Tjenestemannslags fagblad, ”Arbeidsformidleren”. Her pekes det blant annet på at omorganiseringen ikke vil føre til annet enn ”*Ein boks på kartet (Aetat fylke) blir flytta til eit Aetat lokal med alle oppgåvene (unntatt klagebehandling) og vips... så har keisaren fått nye klær* (www.ntl105.no<sup>23</sup>)”.

### **6.2.3 Nytt organisasjonskart**

Fra 01.01.03 finner vi altså et nivå mindre i Aetats hierarki enn tidligere. At Aetat gjennomførte en reduksjon i antall nivå i sitt hierarki kan tolkes som et forsøk på en debyråkratiseringsprosess, selv om det ikke nødvendigvis er noen automatikk i antall hierarkinivå og grad av byråkratisering.

---

<sup>23</sup> <http://www.ntl105.no/Arbform/arbform202.pdf>



Aetats organisasjonskart før nedleggelsen

Aetats organisasjonskart etter nedleggelsen  
([www.aetat.no](http://www.aetat.no)<sup>24</sup>)

Som vi ser av figurene finnes det flere forskjeller enn bare det faktum at Aetat Fylke er forsvunnet. Selve organisasjonskartet gir nå et inntrykk av at Aetat er en mindre hierarkisk organisasjon ettersom organisasjonskartet nå har form som en sirkel. Jeg vil senere vise hva en sirkelformet figur symboliserer og hvorfor denne figuren blir sett på som et symbol som assosieres *mindre* med begrep som ”stiv” og ”byråkratisk” enn hva som er tilfelle for en firkantet figur. Ellers kan det sies at Aetats gamle organisasjonskartet bærer mer preg av at enhetene er underlagt hverandre. Det kan kanskje hevdes at det nye organisasjonskartet også ligner på Aetats logo?

#### 6.2.4 Opprettelse og nedleggelse av enheter

Dersom vi sammenligner de to organisasjonskartene finner vi 5 forskjeller. Aetat Fylke, Aetat Vikar og Aetat Utland har forsvunnet mens Aetat Ventelønn, Aetat Hovedkontor og Aetat klage- og ankekontor har blitt opprettet.

<sup>24</sup> <http://www.aetat.no/cgi-bin/aetat/imaker?id=19635>

Av de to organisasjonskartene ser vi altså at Aetat Vikar ikke lengre eksisterer som egen enhet. Det er i dag bare Oslo som har eget kontor for vikarformidling. I de andre fylkene er denne servicen integrert i Aetat lokals ordinære virksomhet.

De som har vært ansatt i staten kan søke om ventelønn dersom de mister arbeidet sitt. Denne ventelønnen skal gi delvis erstatning for arbeidsinntekt ved uforskyldt oppsigelse, for å sikre inntekt til mottakerne får seg nytt arbeid. Ventelønnen har derfor i hovedsak samme formål som dagpenger for arbeidsledige. Fra 1. januar 2002 ble administrasjonen av ventelønn flyttet fra Statens Pensjonskasse til Aetat og vi ser at Aetat Ventelønn er blitt oppført som egen enhet på Aetats nye organisasjonskart. Oppgavene til det tidligere Aetat Utland er flyttet til Arbeidsmarkedsservicen i Aetat Arbeidsdirektoratet. I tillegg er det kontaktpersoner i de enkelte fylkene med spesielt ansvar for slike saker.

Aetat klage- og ankekontors oppgaver ble tidligere utført av Fylkesarbeidskontorene. Når det gjelder Aetat klage- og ankekontor har denne enheten ansvar for å behandle klager på avgjørelser knyttet til dagpenger, attføring og andre ytelser. Nedleggelsen av Fylkeskontorene gjorde at Aetat Hovedkontor ikke fikk hjemmel til å behandle anker. Av denne grunn ble det opprettet en egen klage- og ankeenhets direkte underlagt Aetat Arbeidsdirektoratet.

#### ***6.2.5 Paradoks: Opprettelsen av fylkeskontor i Trygdeetaten***

Som et paradoks til nedleggelsen av Aetat Fylke kan det nevnes at Trygdeetaten har gått motsatt vei. I 1991 ble nemlig opprettelsen av fylkestygdekantorene som nytt administrativt ledd gjennomført. De nye fylkestygdekantorene skulle avløse den tidligere organisasjonsmodellen som besto av 18 fylkesnemder med sekretariater (Jessen 2002). I følge St. prp. nr. 1 (1988-1989) hadde omorganiseringen som mål å bedre servicen og bidra til en mer ensartet praksis. Omorganiseringen skulle også muliggjøre økt delegering til fylker og lokale trygdekantor samt muliggjøre sterkere satsning på personal- og ledelsesutvikling. Hovedmålet med opprettelsen av fylkeskontorene var å gjøre Trygdeetaten til en effektiv serviceetat. Dette argumentet er det samme som Aetat brukte for nedleggelsen av sine fylkeskontor. Trygdeetaten mente at effektiviteten skulle bedres gjennom administrative rutiner, organisasjon og personalutvikling, utviklingsarbeid og kvalitetssikring, samt koordinering og oppfølging av virksomheten i trygdekantorene (Jessen 2002:25).



Mens Trygdeetaten mente at effektiviteten skulle bedres blant annet gjennom endrede administrative rutiner gjennomførte Aetat nedleggelsen av Aetat Fylke delvis for å kunne flytte ressurser fra administrative oppgaver til de operative funksjonene. Av de motsatte prosessene i de to etatene var effektivitet et viktig stikkord for begge, men forskjellen ligger i måten man mente effektiviteten kunne økes på. Resultatet ble altså vidt forskjellig ettersom Trygdeetaten oppretter et fylkesledd mens Aetat legger det ned.

### **6.3 Ny logo og visuell profil**

Visualisering av en organisasjons identitet er ikke et nytt fenomen. Både aristokrater, stater og industribedrifter har hatt sine egne merker og logoer for å signalisere sin identitet i lang tid (Morgan 1999). Statlige organisasjoner i Norge har tidligere som regel hatt varianter av riksvåpenet i sin profil. Det var først på slutten av 1960-1970 tallet man gikk bort fra dette og skapte identiteter uten en tydeliggjøring av at man var tilknyttet staten (Kvåle 2001:300).

Aetats innføring av nytt navn og logo år 2000 vil være hovedelementene i dette avsnittet. Jeg vil forsøke å finne ut hvorfor Aetat skiftet navn og fikk ny visuell profil, samt å prøve å vise hva den nye profilen symboliserer. Det er viktig å ha i bakhodet at jeg først og fremst søker etter den symbolske betydningen av den nye profilen og ikke selve resultatet av prosessen.

#### ***6.3.1 Organisasjonens identitet***

En organisasjons identitet kommer til uttrykk i de mer eller mindre felles oppfatningene som dannes blant dens medlemmer, om hvem man selv er som organisasjon, hvilke andre organisasjoner man ligner på og ønsker og være lik, og hvem man ønsker å være forskjellig fra (Røvik 1998:134). De siste 10-15 årene har utforming av organisasjonens identitet blitt en stadig større del av markedet for konsulenter innen organisasjonsutvikling. En organisasjonens rykte og omdømme blir i økende grad betraktet som en konkurransefaktor og spørsmålet blir da hvordan organisasjonen selv kan skape og kontrollere dette bildet av seg selv.

De siste 10-årene har det vært rettet mye fokus mot de dysfunksjonelle sidene ved byråkratiet som man finner i den offentlige sektor. Byråkrati har blitt sett på som et tregt, kostbart og lite menneskevennlig system. Som en del av den offentlige forvaltningen har Aetat også blitt utsatt for denne kritikken. En slik kritikk er med på å forme Aetats organisasjonens identitet.

For å endre den organisatoriske identiteten kan man gjøre flere forskjellige grep. Den mest effektive og sikre måten er selvsagt å bevise at organisasjonen ikke har noe særlig innslag av byråkratiets dysfunksjonelle sider, men dette er en prosess som tar flere år å gjennomføre. Det finnes derimot grep for å endre en organisasjons identitet på som tar kortere tid å gjennomføre. Et av Aetats grep var å utvikle et nytt sett av grafiske symbol og kjennetegn, en såkalt visuell profil.

Bak denne type tenkning ligger det til grunn en antagelse om at visuelle symbol kan påvirke og styre atferd og den oppfattelsen mennesker har av en bestemt organisasjon. For å ta et kanskje banalt og ekstremt eksempel kan man forestille seg en organisasjon som velger en logo der et hakekors er fremtredende. Selv om denne organisasjonen ikke hadde tilknytning til nazismen vil organisasjonen alltid bli forbundet med dette og derfor oppleve en negativ effekt av sin logo. En logo er med på å fremheve hele organisasjonen, og er ikke nødvendigvis innrettet mot et spesielt produkt eller en tjeneste som organisasjonen produserer. Jeg vil senere vise at Aetat gjør et forsøk på å lage en logo der målet er at mennesker som ser logoen skal tenke utelukkende positive tanker om etaten.

De nye logoene som etter hvert er kommet i statlige virksomheter blir utformet av, eller i samarbeid med, eksterne design- konsulenter som er eksperter på visuelle inntrykk (Kvåle 2001). Dette er også tilfelle for Aetat som samarbeidet med Scandinavian Design Group. Dette er en organisasjon som har laget anerkjente logoer for blant annet TV2, Telenor, DnB, Rimi og Tine.

### ***6.3.2 Fra Arbeidsmarkedssetaten til Aetat***

Fra og med 21. februar 2000 fikk Arbeidsmarkedssetaten nytt navn og ny logo. Fra og med denne datoen har alle av etatens enheter fremstått under ett navn: Aetat. Endringen ble gjort for å tydeliggjøre at etatens mange tjenester og avdelinger er deler av samme organisasjon. Heretter ville alle enheter og tjenester hete Aetat, med nødvendig tillegg for tjenestetype eller sted. Aetat mente selv dette var en nødvendig del av forberedelsene til at Aetat fra 1. juli 2000 skulle konkurrere med private aktører på formidlings- og rekrutteringsmarkedet. Slik sett kan endringen i Aetats navn og logo sees på som en av mange måter å møte den nye konkurransesituasjonen på. Fra Aetats side ble det også understreket at navndringen skulle få arbeidsgivere til å tenke ”rekruttering” når de hørte navnet Aetat ([www.digi.no](http://www.digi.no)<sup>25</sup>).

---

<sup>25</sup> <http://www.digi.no/digi98.nsf/pub/jobb20000221153700TKW9748226139>

Målet med den nye navnestrukturen var altså hovedsakelig at det skulle bli enklere for forbrukerne å forholde seg til etaten. Det skal ikke være rom for tvil om at Aetatstjenester kommer fra samme sted selv om de leveres fra ulike enheter og nivåer i organisasjonen. Tidligere hadde Aetat ulike begrep på ulike nivåer og tjenester, og disse begrepene var ikke alltid like logisk knyttet til navnet.

Av tabellen under ser vi tydelig at det har blitt lettere å kjenne igjen at de forskjellige tjenestene kommer fra Aetat.

Nå:	Før:
Aetat arbeidsdirektoratet	Arbeidsdirektoratet
Aetat <fylkesnavn>	Fylkesarbeidskontoret i <fylkesnavn>
Aetat <stedsnavn>	Arbeidskontoret i/på <stedsnavn>
Aetat vikar	Vikartjenesten
Aetat vikar	Dagsen
Aetat vikar, avd. musiker og artist	Musiker- og artistformidlingen
Aetat arbeidslivstjeneste	Arbeidslivstjenesten
Aetat arbeidsrådgivning	Arbeidsrådgivningskontoret
Aetat dagpengekontroll	Arbeidsmarkedsetatens dagpengekontroll
Aetat utland	EURES
Aetat utdanning Europa	Nasjonalt senter for yrkesveiledning (NSY)
Aetat servicesenter	Arbeidsmarkedsetatens servicesenter (ASS)
Aetat intro	IFF Introduksjonsprogram for fremmedspråklige
Aetat helserekruttering	Legerekrutteringsprosjektet
Aetat senter for yrkesrettet attføring	Senter for yrkesmessig attføring (SYA)

Som tidligere nevnt har Aetat og Trygdeetaten gått i motsatte retninger når det gjelder nedleggelse eller opprettelse av fylkesleddet i etatene. Denne motsetningen finner vi ikke med tanke på introduseringen av ny profil i Aetat ettersom Trygdeetaten også har vært gjennom denne prosessen. Da Trygdeetaten feiret 100-års jubileum i 1995 introduserte man en ny profil for etaten, der en ny logo var hovedendringen i etatens profil. Trygdeetaten laget en brosjyre kalt: "Vi kler oss for en ny tid", hvor den nye profilen og begrunnelsen for behovet for denne ble presentert. Disse begrunnelsene er sammenfallende med dem Aetat brukte og stikkord her er fornying, endring, modernitet og serviceorientering (Kvåle 2001:213).

### **6.3.3 Skifte av logoer i Aetat**

Frem til 1995 hadde Aetat en logo bestående av bokstaven "A" som var plassert inne i en sirkel. Sirkelen var mørk blå, mens bokstaven "A" var hvit. Den daværende ledelsen i Aetat følte denne logoen var veldig lukket i formen. De ville heller ha en logo som symboliserte en etat som var åpen og tilgjengelig for publikum. I tillegg var det viktig å bygge intern stolthet til egen etat etter flere år med økende arbeidsledighet, store omstillinger og mye negativ omtale i pressen. Aetat valgte derfor en logo som er mer åpnet opp, noe vi kan se av "halvsirkelen", eller en brutt sirkel, helt oppe til høyre i logoen (se bildet i neste avsnitt). Det andre symbolet i logoen er en "a" for arbeidsmarkedsetaten. Det er verdt å merke seg at denne bokstaven er liten, noe jeg vil komme tilbake til når jeg nå vil diskutere Aetats nåværende logo som ble innført i år 2000.

### **6.3.4 Aetats nye logo**

"Når det gjelder den nye logoen representerer den en modernisering. Den signaliserer åpenhet og et bredt tjenestespekter. Endringene representerer alt i alt både en tradisjon og den fornyelse Aetat får gjennom de nye tjenestene (www.odin.no<sup>26</sup>)".

En slik beskrivelse av Aetats nye logo viser at kultur gjennom mange år blir ivaretatt og at endringene i profilen har sine røtter i historien og tradisjonene som tidligere generasjoner har vært med på å forme. I og med at endringene blir omtalt som å representere både tradisjon og fornyelse ser vi klare paralleller til Hylland Eriksen (1994) sitt begrep om forståelse av kultur, der den ene forståelsen blir beskrevet som et korallrev der hver generasjon er med på å utforme korallrevet (=kulturen) på samme tid som organisasjonens røtter er trygt forankret i historien<sup>27</sup>.

---

<sup>26</sup> Sitat markedsdirektør Odd-Erik Marthinsen, pressemelding fra Arbeidsdirektoratet 21.02.2002: <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/stprp/002001-030019/index-hov005-n-f-a.html>

<sup>27</sup> Denne måten å tenke på i organisasjonsstudier er blitt utdypet av Røvik (1998), blant annet med begrepet multistandardorganisasjon.



Aetas gamle navn og logo



Aetats nye navn og logo

Det viktigste i en visuell profil er logoen. Aetats nye logo består av 7 sirkelformede figurer, der størrelsen på figurene varierer. En av sirklene har ikke samme farge som de andre og den er heller ikke plassert symmetrisk i forhold til de seks andre sirklene. Dette er fakta om logoen som alle kan se, men spørsmålet er heller hva logoen faktisk skal forestille.

Uten målsetning om å skaffe meg et representativt utvalg sendte jeg Aetats logo via e- post til 10 bekjente og spurte dem hva de trodde logoen symboliserte. Svarene jeg fikk var til min store fornøyelse svært varierende og artige. Forslagene varierte alt i fra at logoen forestiller en blomst til en snøkrystall. Likevel påpekte de fleste at det så ut som den ene sirkelen sto utenfor og ikke hørte helt med til de andre figurene.

Logoen symboliserer personer i en gruppe med en som står utenfor, men er på vei inn (i arbeidsfellesskapet). Å bidra til at arbeidsledige får jobb er jo selve grunnsteinen i Aetats virke. Det at den ”utenforstående” personen/sirkelen har en annen farge enn resten symboliserer rett og slett den forskjellen at man er ”annerledes” før man blir en del av fellesskapet. Et av forslagene via mine 10 uformelle e- post var at denne personen kanskje er annerledes enn resten, men at personen likevel har mulighet til å bli en del av (arbeids) fellesskapet. Aetat har jo nettopp som oppgave å hjelpe personer med yrkeshemninger.

### **6.3.5 Betydningen av fonter<sup>28</sup>**

Når det gjelder valg av skrifttype i en logo, såkalt font, har dette valget mye å si for hva en logo skal uttrykke. Det som kanskje er det mest oppsiktsvekkende med Aetats logo er at navnet Aetat er skrevet med liten forbokstav. Det er to grunner til dette. For det første er det liten forbokstav på grunn av designmessige hensyn, mens den andre grunnen er at liten

<sup>28</sup> Metodene som her blir brukt for å forklare innholdet i forskjellige logoer er basert på Kvåle (2001)

forbokstav ikke gir et strengt og formelt inntrykk. Hva man kan legge i dette er vanskelig å si, men jeg vil tro at Aetat vil prøve å komme seg bort fra inntrykket om at etaten er stiv, stor og autoritær, men heller vil uttrykke at den er uformell og folkelig. Det er også verdt å legge merke til at i etatens gamle logo ble navnet ”Arbeidsmarkedsetaten” skrevet med bokstaver preget av ”spisse kanter” mens bokstavene i den nye logoen er rundere i kantene.

På en annen side skapte den lille forbokstaven litt forvirring. Problemet var at Aetat med liten ”a” så litt pussig ut når det inngikk i en tekst og i tillegg bryter skrivemåten med reglene for norsk rettskriving der egennavn alltid skal ha stor forbokstav. Derfor ble Aetat pålagt å skrive navnet med stor ”A” når de uttrykker seg skriftlig. Aetats logo med liten ”a” fikk derimot bestå i selve logoen, noe som betydde at Aetat slapp å bytte ut brevark, skilter og annet der logoen figurerer (www.dagbladet.no.<sup>29</sup>) Det er vel ikke nødvendig å si at dersom etaten ble nødt til å gjennomføre en endring her ville dette blitt en svært kostbar feil å rette opp.

Det er ikke bare den lille forbokstaven i Aetats logo som er verdt å kommentere. Hvilken skrifttype som er blitt brukt spiller også en vesentlig rolle i designens verden. Når det gjelder bokstavene i Aetats logo er disse spesialdesignet for etaten. Dette har blitt gjort for at etaten skal få et særpreget uttrykk og kunne stå ut i fra annen skrift. Det er også veldig vanlig at designbyrå velger å lage sin egen og nye skrifttype, såkalt font, slik at det skal bli umulig for andre å kopiere. På denne måten beholder man sin egen særegenhet. Det er derimot bare i selve logoen vi finner den spesialdesignede skriften. I all annen intern og ekstern kommunikasjon fra Aetat blir det brukt to skrifttyper eller fonter kalt ”Din” og ”Veranda”. Disse to fontene er svært vanlig, rett og slett på grunn av lesbarheten. Øynene glir lettere gjennom en tekst med disse fontene enn ved bruk av andre fonter.

### **6.3.6 Form og farger**

Dersom en offentlig enhet har en logo preget av firkantede symboler blir dette ofte assosiert med byråkrati. En firkantet logo kan bli sett på som et symbol på manglende fleksibilitet, mangelfullt samsvar med menneskelige behov og liten endringsdyktighet. Et eksempel på dette finner vi fra Linjegods da de i 1985 justerte sin logo fra en firkantet til en rund logo. Dette var et forsøk på å vise at organisasjonen hadde forlatt sin rigide, firkantede fortid, og at et tilpasningsdyktig firma var født (Hepsø 1990 i Kvåle 2001:232). Mens en firkant gjerne assosieres med noe ”hardt” blir runde former heller assosiert med noe ”mykt og behagelig”.

---

<sup>29</sup> Artikkel i Dagbladets nettutgave 16.05.2000

Som vi ser av Aetats nye logo er den helt klart preget av runde former, mens firkantede former som preget den gamle logoen er fraværende. Av dette kan man konkludere med at etaten vil vekk fra oppfatningen om at den mangler fleksibilitet og ellers er en treg og rigid organisasjon. Sirkelformen blir også av noen sett på som et symbol på det postmoderne: *”Both in language use and as visual symbols, the emerging icon for the post-modern world appears to be the circle (Hummel 1990:203)”*

Aetat har flere utgaver av logoen sin, men den blå varianten er den mest brukte. I følge Sassoon (1990) er blått et universelt tegn på noe konservativt, mens fargen på samme tid gir assosiasjoner til naturlige fenomen som himmel, hav etc. Både Aetats gamle og nye logo er preget av denne fargen.

### **6.3.7 Utmerkelser for den nye profilen**

Det skal nevnes at Aetat fikk utdelt flere priser for sin nye profil. Etaten ble tillagt ”Merket for god design” i år 2000. Juryens kjennelse var som følger:

*”Aetats grafiske profil er et skikkelig godt designhåndverk, og det er positivt overraskende at dette er en statlig etat. Det er gjennomført en fin profil, og verktøyet gjør den jobben det skal gjøre. Bruken av små bokstaver i logoen gir et uformelt inntrykk. Funksjonaliteten i designprogrammet som helhet, virker solid, og det er godt egnet for digitale medier (www.sdg.no<sup>30</sup>)”.*

I tillegg ble også Aetats nye profil tildelt gull i Visueltkonkurransen som er den årlige norske konkurransen for visuell kommunikasjon. Juryens kommentar var:

*”Leken og glitrende enkel kommunikasjons idé for tung profilkunde. Profilen er moderne og menneskelig, og samtidig foretningmessig og seriøs. Logo og typografi fungerer uten støtte fra tilleggs-elementer. Et innovativt formuttrykk som er dyktig gjennomført (www.grafill.no<sup>31</sup>).”*

---

<sup>30</sup> <http://www.futurebrand.no/index.html>

<sup>31</sup> <http://www.grafill.no/dynamisk/visually/default.asp?CategoryID=5&ArticleID=76>

### **6.3.8 Likhhet eller særegenhet?**

Under ser vi Trygdeetatens nye logo fra og med 1995. Logoen forestiller en brutt sirkel med noen avrundede, asymmetriske former inni (Kvåle 2001:183). Jeg har tidligere forklart at Aetats logo fra 1995 også inneholder en brutt sirkel for å vise åpenhet, mens Aetats logo per dags dato i stor grad er preget av at en sirkel ikke er symmetrisk plassert i forhold til de andre sirklene. Når det gjelder skrifttypen i Trygdeetatens logo er den svært sjelden, og derfor så og si enestående for Trygdeetatens logo. Det samme prinsippet finner vi ved å se på Aetats logo, som ble spesialdesignet for etaten slik at den får en særegenhet. Et annet viktig fellestrekk mellom Aetat og Trygdeetatens logoer er at begge er preget av runder former, både i figur og skrifttype. Som tidligere nevnt er dette blitt gjort for at organisasjonen vil fremstille seg som ”myk” og ”medmenneskelig” og ikke som ”streng”, ”statlig” og ”byråkratisk”.



Ved bruk av disse argumentene er det kanskje mulig å peke på at når alt kommer til alt er ikke Aetas logo så særegen som den prøver å uttrykke. Til og med hovedfargen i de to etatenes logoer (blå) er lik.

### **6.3.9 Gammelt sinn i nytt skinn?**

I denne beskrivelsen av Aetats innføring av nytt navn og logo har den symbolske betydningen av den nye profilen stått i sentrum og ikke selve resultatet av prosessen. Det skal også nevnes at noen av de betydningene jeg har tillagt symbolbruken i Aetats logo ikke er endelige og fastlagte ettersom det er vanskelig å få til en 100 % korrekt beskrivelse av et symbol. Det er likevel mulig å finne en konklusjon etter å ha beskrevet de nye symbolene i Aetat. Kvåle (2001) bruker tre scenarier man kan bruke for hva som er utfallet av en slik endringsprosess.

Det første kalles *metamorfose*, som er en fullstendig endring der en organisasjon bytter hele sin institusjonelle form. Her blir en identitet byttet ut med en annen, og eksempelet som blir brukt er å gå fra for eksempel en forening til en forretning (Kvåle 2001:11). Den andre muligheten blir kalt *status quo* og innebærer at en organisasjons identitet lever videre selv om



endringstiltak og reformer er gjennomført. Den siste muligheten er å beskrive resultatet av prosessen som en *kombinasjon*. Her legges det vekt på at tradisjoner og historie sammen med modernisering og reformer utgjør en særegen blanding (Ibid). Jeg vil si at det er her vi finner Aetat i dag, selv om det er vanskelig å trekke en slutning på dette området. Likevel mener jeg at Aetat helt klart har gjennomført endringer som har fått betydning for dens organisatoriske identitet, mens etaten på en annen side fortsatt bærer med seg enkelte trekk fra tiden før etatens nye visuelle profil ble innført. Aetats historikk som forvaltningsetat er vanskelig å komme bort i fra. Jeg har tidligere vist at det finnes en rekke byråkratiske trekk i Aetat og disse forsvinner ikke selv om etatens nye logo prøver å gi et annet inntrykk en det byråkratiske.

På den andre siden er det vanskelig å finne et helt tydelig svar på hvilken retning Aetat beveger seg i. Det ser heller ut som etaten beveger seg i forskjellige retninger der noen sider ved etaten står stille mens andre endrer seg. Kanskje det nettopp er denne flertydigheten og fragmenteringen som er grunnmuren i Aetats organisatoriske identitet der reformer som innføringen av ny visuell profil er med på å stadfeste og styrke en slik utvikling? Tilslutt kan det nevnes at Kvåle (2001:314) mener en slik utvikling alternativt kan sees på som et steg eller et stadium på veien som fører til en *metamorfose*, altså et bytte av organisatorisk identitet.

### **6.3.10 Oppsummering**

Dersom vi først konsentrerer oss om nedleggelsen av Aetat Fylke har vi sett at ønsket om effektivitet i organisasjonen er det viktigste stikkordet for hvorfor endringen ble gjennomført. I tillegg henger prosessen sammen med statens mål om fornyelse i offentlig sektor. Da utformingen av Aetat skulle gjennomføres var det viktig å basere dette på flere av prinsippene i NPM- tankegangen. De fem kravene Arbeids- og administrasjonsdepartementet la vekt på for fremtidig organisering av Aetat inneholdt å skape et bedret servicetilbud, skape en fleksibel organisasjon, fastlegge mål og oppgaver og opprette klare linjer for styring og kontroll. Som tidligere nevnt hadde departementet to forslag til hvordan Aetat kunne se ut etter omleggelsen, og den såkalte hovedkontorsmodellen ble valgt. Prioriteringen av denne modellen ble blant annet begrunnet med at dersom regionmodellen ble vedtatt ville Aetat oppleve en hierarkisk forsterkning med 3 forvaltningsledd. Opprettelsen av et hovedkontor i hvert fylke ville derimot stå for en motsatt utvikling der mellomleddfunksjonen i etaten forsvinner.

Aetat ønsket og prøvde å bevege seg i en retning der de ville fremstå som en moderne organisasjon der man prøver å unngå de dysfunksjonelle sidene ved byråkratiet. Organisasjonen vil fremstå som brukerrettet og effektiv, og på den måten skaffe seg legitimitet og troverdighet i omgivelsene.

Før prosessen som endte med nedleggelsen av alle Aetat Fylke startet, hadde Aetat allerede innført et nytt navn og en ny visuell profil. Som jeg har vist må denne endringen sees i sammenheng med at etaten skulle bevege seg ut på et nytt område der den tidligere ikke hadde vært, nemlig i konkurranse med private aktører. Innføringen av Aetat Bedrift der betalingsbaserte tjenester for første gang skulle utføres var en konsekvens av denne nye situasjonen. Etersom Aetat har som mål å fremstå som brukerrettet, effektiv og moderne har etaten valgt en logo og visuell profil som skal gjenspeile disse kvalitetene. Hovedtrekkene i den nye profilen prøver å avspeile nettopp disse fenomenene.

## Analyse

### 7.1 Innledning

Siktemålet med denne studien har vært å forklare og skildre forskjellige endringsprosesser i Aetat. Mens fremstillingen av disse fenomenene så langt har vært preget av en del detaljer vil jeg nå prøve å vise sammenhengen mellom min problemstilling, mine empiriske funn, metodene jeg har brukt og de teoretiske tilnærmingene jeg har valgt. Først vil jeg derimot gi en liten oppsummering av mine valg av teoretiske perspektiv og de metodiske tilnærmingene mine.

### 7.2 Valg av teoretisk innfallsvinkel

Den overordnede teorien jeg har benyttet meg av i denne studien er teorien om multistandardorganisasjoner (Røvik 1998). Dette er en idealtypisk organisasjon som fremkommer ved at flere empiriske observasjoner rendyrkes og føres sammen i et analytisk-teoretisk tankebilde. Det er denne utfordringen jeg vil prøve å mestre i denne avsluttende delen av studien min. Det finnes særlig fem egenskaper som kjennetegner multistandardorganisasjonen:

1. *Høy inntakskapasitet*: evnen en organisasjon har til å søke etter, oppdage og hente inn populære ideer og oppskrifter for organisasjonsutforming. Høy inntakskapasitet er nødvendig for endringsdyktighet.
2. *Høy dekoplingskapasitet*: evnen til å holde organisasjonsoppskrifter atskilt, slik at en del av organisasjonen kan ha forskjellig utforming enn andre enheter i samme organisasjon. Dette er viktig fordi det forhindrer overlapping og inkonsistens mellom enhetene med forskjellig utforming.
3. *Høy oversettelseskapasitet*: dersom organisasjonen fanger opp ulike ideer for organisering er det vesentlig at den greier å omforme disse slik at de fremstår i en mer

tilpasset form. Begrepet handler om evnen til å transformere trender inn i sitt eget bilde.

4. *Høy uttakskapasitet*: dreier seg om evnen til å kvitte seg med organisasjonsoppskrifter som har mistet sin popularitet og derfor har blitt erstattet med nye.
5. *Høy lagringskapasitet*: evnen til å beholde spesielt erfaringer fra en trend eller en organisasjonsoppskrift etter at den har mistet sin status som populær og innovativ.

(Røvik 1998:284)

Det er disse fem begrepene jeg vil konsentrere meg om når jeg vil analysere mine empiriske funn rundt Aetat. For å definere en organisasjon som en multistandardorganisasjon behøver ikke alle kjennetegnene på denne organisasjonstypen være like godt representert eller synlige i organisasjonen. Som tidligere nevnt er multistandardorganisasjonen en idealtipe og er vanskelig å finne i ren form. I Aetat er det mulig å peke på mange av de forskjellige trekkene som kjennetegner en multistandardorganisasjon, og noen av disse trekkene er mer fremtredende og lettere å gjenkjenne enn andre.

*Symbolperspektivet* har en grunnleggende ide om at formelle organisasjoner befinner seg i institusjonelle omgivelser med sosialt skapte normer og konvensjoner for hvordan en organisasjon skal og bør opptre og være utformet. En bestemt organisasjonsoppskrift vil sakte men sikkert fremstå som den mest effektive og tidsriktige måten å organisere på. En organisasjons legitimitet blir dermed avhengig av om organisasjonen er i stand til å bygge inn og ta i bruk de til enhver tid gjeldende institusjonaliserte forestillingene om hvilken oppskrift som er den ”rette”.

Symbolperspektivet hjelper oss med å oppnå en forståelse for hvordan og hvorfor en organisasjon blir påvirket av sine institusjonelle omgivelser med konvensjoner for hvordan en organisasjon bør opptre og være utformet. Oppskrifter velges ikke bare etter hvor effektive de er, men også etter hvilken profil, legitimitet og identitet man vil få i omgivelsene. Dette bringer oss videre til *symbolismen*, der visuell profil og logo er viktig.

Symbolismen legger vekt på at organisasjonen har en symbolsk betydning som er videre enn den teknisk-instrumentelle der mening står sentralt. Formen for organisering blir sett på som symbolsk på samme tid som den er et instrument for å oppnå resultat. Slik sett blir organisasjonsendring en sosialt skapt og meningskonstituerende prosess. Ved bruk av et slikt

perspektiv får organisasjonsformer en betydning utover det tekniske ved at organisasjonsformene markerer og symboliserer hvem organisasjonen skiller seg fra og hvem den har likheter med (Kvåle 2001).

En organisasjons identitet er symbolsk både fordi den representerer organisasjonen og fordi den uttrykker mening og kaller frem følelser. I et ny- institusjonelt perspektiv blir en organisasjons identitet i tillegg omtalt som ”image” og ”fasade”. I dette ligger det en overbevisning om at identiteten kan være noe annet enn det som faktisk ligger inne i organisasjonen, det egentlige. I så fall vil et skifte eller en endring i en organisatorisk identitet kunne være en strategisk handling.

### **7.3 Bruk av teori i en utfyllende strategi**

Denne studien av endringer i Aetat er en sammensatt og kompleks historie der mine funn kan peke i forskjellige retninger. Dette er den viktigste grunnen for å benytte ulike teoretiske perspektiv i en utfyllende strategi, fordi flere teorier kan forklare mer enn en teori alene. På mange måter kan teorien om multistandardorganisasjoner sies å være akkurat dette. Teorien ligger vekt på at denne organisasjonstypen er så kompleks at det ikke finnes en teori som kan fange inn alle av organisasjonens aspekter.

Teorien om multistandardorganisasjonen gir meg ikke gode nok analyseredskaper til å forklare hva en visuell profil innebærer og hvordan en logo kan fortelle mye om en organisasjon. Her kommer symbolperspektivet og symbolisme inn i bildet. Her ser vi hvordan den utfyllende strategi kan bidra til en helhetlig forståelse av fenomenet som studeres ettersom perspektivene til sammen gir en bedre forståelse av det aktuelle fenomenet enn hva hvert av perspektivene ville gjort alene. Gevinsten ved bruk av denne strategien er også at man får et realistisk og gyldig bilde av fenomenet man studerer.

## **7.4 Inntakskapasitet i Aetat**

### ***7.4.1 Nye former for organisering***

Opprettelsen av Aetat Bedrift er kanskje det beste eksempelet på at Aetat har evnen til å raskt og effektivt ta til seg nye former for organisering og omsette dette til praksis. Tiden fra vedtaket om opprettelsen av Aetat Bedrift til enheten faktisk var opprettet var veldig kort. Aetat brukte altså ikke lang tid på denne prosessen, noe som er bemerkelsesverdig ettersom Aetat Bedrift var svært forskjellig fra andre deler av Aetats organisasjon. Aetat Bedrift var en organisatorisk og økonomisk atskilt enhet fra resten av organisasjonen og Aetat hadde derfor ingen tidligere erfaring med slike enheter. Det skal også nevnes at Aetat Bedrift ble en økonomisk suksess, noe som styrker påstanden om at denne endringsprosessen i etaten var vellykket. Multistandardorganisasjonens kjennetegn ved at hele organisasjonen ikke nødvendigvis endrer seg i samme retning er også å finne i denne prosessen. Konkurransesituasjonen og innføringen av betalingsbaserte tjenester påvirket i liten del andre deler av Aetat. Vi ser her at forskjellige deler av Aetat ble påvirket av ulike deler av organisasjonens omgivelser, noe som åpnet for at Aetat kunne se forskjellige former for utviklingsutvikling og endring som det mest hensiktsmessige for en del, men ikke alle delene, av organisasjonen.

### ***7.4.2 Høyt innslag av fornyelsesevne ved innføring av ny logo***

Grunnen til at Aetat Bedrift ble opprettet lå hovedsakelig i bestemmelsen om at Aetat skulle starte med betalingsbaserte tjenester. Sammen med dette og det faktum at Aetat mistet sitt monopol og dermed kom i konkurranse med andre aktører gav grunnlag for endringer i etaten. For å takle konkurransen ble det viktig å erkjenne at etaten faktisk ikke lenger hadde monopol på arbeidsformidling. Som et ledd i denne tankegangen ville Aetat profilere seg på en positiv måte i markedet, og å skifte av navn og visuell profil var en del av denne prosessen. På dette området er det tydelig at Aetat har en sterk forandringsideologi, noe som er viktig for multistandardorganisasjonen fordi endring og fornyelse blir sett på som et tegn på utvikling og suksess.

Som jeg har vist i min analyse av Aetats nye logo har etaten holdt seg informert om trender på dette feltet og etatens fornyelsesevne er å finne i endringen av både navn og visuell profil. En organisasjons logo skal gjenspeile dens identitet og et bytte eller endring av logo kan derfor betegnes som en strategisk handling. Da Aetat introduserte sin nye visuelle profil var det

nettopp dette som var begrunnelsen for endringen. Merkenavnet Aetat skulle gi arbeidsgiverne assosiasjoner til rekruttering, mens det skulle bli lettere for folk flest å gjenkjenne de forskjellige enhetene innen etaten ettersom de nå ble samlet under et og samme begrep.

Bytte av logo og visuell profil i Aetat blir i seg selv en del av prosessen med å fremstå som en organisasjon som holder seg informert om trendene i omgivelsene. Slik sett blir innføringen av ny logo et symbol på fornyelsesevne. Som tidligere nevnt er en organisasjon avhengig av høy inntakskapasitet for å følge med i utviklingen, i dette tilfellet gjelder det trender ved symbolbruk i logoer.

#### ***7.4.3 Høy inntakskapasitet av trender i omgivelsene***

Det er ikke bare ved å studere Aetats logo og visuelle profil vi finner eksempler på at etaten holder seg oppdatert med trendene som finnes i omgivelsene. Aetat laget også et nytt organisasjonskart etter at Aetat Fylke ble lagt ned. Et organisasjonskart kan gi en pekepinn på hvordan en organisasjon er utformet, men kartet kan også være misvisende i forhold til hvordan virkeligheten er. Som eksempel kan Aetats organisasjonskart før og etter nedleggelsen av Aetat Fylke brukes. Før denne nedleggelsen bar organisasjonskartet preg av en hierarkisk organisering, mens det etter nedleggelsen av Aetat Fylke er utformet som en sirkel der det ikke er mulig å peke ut hvilke enheter som er overordnet andre enheter. Som tidligere nevnt er sirkelen et symbol på noe ”mykt” og ”behagelig”, samtidig som sirkelen er et ikon som symboliserer det postmoderne. At Aetat aktivt bruker organisasjonskartet sitt for å fremstå som moderne er tydelig ettersom det nye kartet symboliserer andre kjennetegn ved en organisasjon enn hva som var tilfellet for det gamle organisasjonskartet. Multistandardorganisasjonens kapasitet til å fange opp informasjon og omsette den til praksis er gjenkjennelig i dette tilfellet.

#### ***7.4.4 Endringer i Aetats ressursbruk og antall ansatte i etaten***

Det er derimot ikke bare når det gjelder Aetat Bedrift vi finner endringer i Aetat. I to av etatens forvaltningsoppgaver, attføring og dagpengeordningen, skjer det stadig endringer i hvor mye ressurser Aetat bruker på hvert av feltene. Eksempelvis kan variasjonen i beløpene som utbetales til dagpenger nevnes. Når arbeidsledigheten stiger krever det mer ressurser, både i beløp og antall ansatte i Aetat, for å mestre denne situasjonen. På dette området er det altså svært viktig å raskt fange opp endringene i arbeidsmarkedet. Jeg har tidligere vist et eksempel på at antall ansatte i Aetat endrer seg i forhold til størrelsen på

dagpengeutbetalingene, men at det finnes en viss forsinkelse i denne prosessen<sup>32</sup>. Dette skyldes at Aetat ikke har mulighet til å øke antall ansatte i det samme tempoet som arbeidsledigheten varierer. Uansett finner vi en sammenheng mellom arbeidsledighet og antall ansatte i Aetat, noe som kan forklares med at inntakskapasiteten i Aetat er tilstede, selv om den kanskje kunne vært høyere slik at antall ansatte til en hver tid hadde en fullstendig sammenfallende kurve med arbeidsledigheten. Jeg vil senere vise hvordan antall ansatte i Aetat også kan kobles til uttakskapasiteten vi finner i etaten.

Ansvarsreformen kan også nevnes som et eksempel på at det er viktig at Aetat er innstilt på å takle nye oppgaver som tillegges etaten. Dersom inntakskapasiteten ikke er høy nok vil det skape problemer for brukerne av etaten og Aetats legitimitet generelt sett.

#### ***7.4.5 Inntakskapasitet for modernisering***

For å fremstå som en moderne etat er det viktig at Aetat holder seg oppdatert med trender, moter og utviklingen generelt i omgivelsene. Et av feltene der Aetat har gjort stor suksess er etatens innføring av edb og lanseringen av nye sider. Aetats nettsider har over 500 000 sidevisninger i døgnet<sup>33</sup> og er landets største stillingsbase. Sammen med det faktum at Aetats sider også har mottatt en rekke priser for sin design og brukervennlighet vil jeg karakterisere denne siden av Aetat som en suksesshistorie. Det er vel liten tvil om at etatens inntakskapasitet på dette feltet er høy ettersom Aetat har en ledende posisjon i forhold til andre rekrutteringsbyråer på området.

#### ***7.4.6 Er en forandringsideologi nødvendig for endringsdyktighet?***

Aetat er en organisasjon preget av uforutsigbare omgivelser. Politiske rammevilkår legges stadig om, teknologien skifter og utvikles, kundenes preferanser skifter og antall konkurrenter har vokst i den senere tid. Uten en sterk forandringsideologi i Aetat ville sannsynligheten vært stor for at etaten hadde vært lite endringsdyktig og dermed stagnert.

#### ***7.4.7 Mulige resultater av for lav inntakskapasitet***

Tilslutt skal det nevnes at Aetas inntakskapasitet ikke alltid kan karakteriseres som høy. Et eksempel fra Aetats høye sykefravær kan nevnes i denne sammenhengen. Jeg har tidligere vist hvordan Aetat må regulere antall ansatte etter svingningene i arbeidsmarkedet. Dersom denne tilpasningen ikke fungerer helt som den skal kan etaten oppleve at de ansatte vil få for

---

<sup>32</sup> Se figur 5

<sup>33</sup> Tall per 20.08.2003



mye å gjøre og at arbeidspresset derfor blir for stort. Dette er en av årsakene som har blitt lansert til hvorfor sykefraværet i Aetat er høyt. Vi ser her at dersom inntakskapasiteten ikke er høy nok kan det skape store problemer for etaten. Et viktig poeng i teorien om multistandardorganisasjoner er jo nettopp at det er svært viktig at en organisasjon henger med i svingene, slik at den ikke stagnerer i forhold til utviklingen i omgivelsene.

## **7.5 Dekoplingskapasitet i Aetat**

### ***7.5.1 Organisatorisk atskilte enheter i Aetat***

En typisk multistandardorganisasjon består i likhet med Aetat av flere forskjellige enheter. Dette er nok tilfelle for de fleste organisasjoner, men multistandardorganisasjonen bærer mer preg av heterogene enheter, der ytre kjennetegn lett kan bli oppfattet som manglende integrering mellom enhetene. Her ligger grunnen til at en organisasjon kan fungere med forskjellige og kanskje motstridende former for organisering i de ulike enhetene. Selv om grensene mellom enhetene ikke er absolutte gir de likevel et formelt skille mellom dem. Igjen er det fristende å bruke Aetat Bedrift som eksempel. Denne enheten hadde en helt annen form for organisering enn andre deler av Aetat og i tillegg var dens mål og grunnlag for eksistens totalt forskjellig fra resten av Aetat. Markedsretting og service ble viktige stikkord for Aetat Bedrift, noe man ikke finner igjen i Aetats tradisjonelle forvaltningsoppgaver. Aetat befant seg altså i en konkurransesituasjon med private aktører i en del av organisasjonen, mens resten av etaten hovedsakelig konsentrerte seg om forvaltningsoppgaver. Organisasjonsoppskriftene ble altså holdt godt atskilt selv om alle enhetene var en del av samme organisasjon.

### ***7.5.2 Dekopling i forbindelse med Aetat Bedrift***

Aetat Bedrift både ble opprettet og lagt ned uten at dette fikk noen særlige konsekvenser for andre deler av organisasjonen. Dette er bemerkelsesverdig ettersom man skulle trodd at en nedleggelse av en så spesiell enhet skulle gitt ringvirkninger til resten av etaten. En forklaring på dette fenomenet kan være at når det gjelder nedleggelsen av Aetat Bedrift kan denne episoden tyde på at dekoplingskapasiteten er høy i Aetat fordi enheten ble holdt godt atskilt fra resten av etaten. Når det gjelder opprettelsen og nedleggelsen av Aetat Bedrift er dette også et eksempel på hvor fleksibel og tilpasningsdyktig Aetat kan være ettersom det knapt gikk et år mellom disse to hendelsene. At fleksibilitet er et viktig stikkord for hvordan Aetat

vil fremstå kommer også fram under prinsippene for omorganiseringen av Aetat i 2003 der resultatet ble nedleggelse av Aetat Fylke.

### ***7.5.3 Dagpengeutbetaling: dekopling på ett og samme felt***

Til og med innenfor ett og samme område i Aetat finner vi forskjeller på hvordan etaten fremstår. Dersom vi ser på den delen av Aetat som dreier seg om utbetaling av dagpenger finner vi denne dimensjonen. Dette er en tjeneste som klart preges av maskinelle trekk. Utbetalingene foregår fortløpende og kan karakteriseres som en stabil og gjennomgående struktureringsprosess. På en annen side er det bundet mye usikkerhet rundt denne forvaltningsoppgaven. Jeg har tidligere vist hvordan Aetats ressurser sammenfaller med endringer i arbeidsmarkedet og at arbeidstilfanget for Aetat er svært varierende og vanskelig å forutse. Stabilitet er et begrep som ikke kan benyttes i denne sammenhengen. Aetat må altså lære å takle usikkerheten når det gjelder arbeidstilfanget med dagpengeutbetalingene og sikkerheten brukerne forventer ved det fortløpende arbeidet med utbetaling av dagpenger.

### ***7.5.4 Arbeidsgivere og arbeidssøkere: to heterogene grupper***

Aetat har oppgaver ovenfor både arbeidsgivere og arbeidssøkere. Disse to gruppene av brukere er det vanskelig å finne mange likheter mellom, og Aetat må innrette seg etter de svært forskjellige behovene den enkelte gruppe har. Dersom etaten prioriterer arbeidsgivernes behov kan det bli vanskelig å finne arbeid til de arbeidssøkerne som stiller svakest på arbeidsmarkedet. I motsatt tilfelle vil et for sterkt fokus på tiltak for de svakeste arbeidssøkerne lett føre til at Aetats formidlingsfunksjon blir skadelidende. Det blir derfor svært viktig for Aetat å finne en balansegang mellom disse to brukergruppene av etaten. Her er det til stor hjelp for Aetat at organisasjonen består av relativt heterogene enheter, som kan fungere hver for seg uten at det blir en sammenblanding i hvordan enhetene er organisert og hvilken virkemåte de har. På dette området ser vi hvordan Aetat ved hjelp av høy dekoplingskapasitet mestrer situasjonen med å være tilpasset begge gruppene av brukere. Uten denne dekoplingskapasiteten ville Aetat hatt problemer med å tilfredsstille både arbeidsgiverne og arbeidssøkerne på samme tid.

### ***7.5.5 Service og forvaltning i fokus***

Aetat skal spille en byråkratrolle der forvaltningsoppgaver står i fokus og i tillegg en servicerolle der service som veiledning og hjelp skal ivaretas. Det sier seg nesten selv at Aetat må ha en høy dekoplingskapasitet for å opprettholde disse motstridende oppgavene i egen organisasjon. Som tidligere nevnt er kanskje det viktigste kjennetegnet på en

multistandardorganisasjon dens evne til å fange opp og inkorporere mange og ulike organisasjonsoppskrifter. I Aetats tilfelle er det tydelig at noen sider ved etaten spiller ut en byråkratisk rolle, mens andre deler preges mer av andre former for organisering. Eksempelvis kan også Aetat Bedrift nevnes der konkurranse, service og økonomisk gevinst stod i fokus, mens for eksempel utbetaling av attføringspenger preges mer av byråkratiske og maskinelle kjennetegn som nøyaktighet og effektivitet. Å mestre denne situasjonen, slik at servicen Aetat kan tilby ikke går utover de formelle forvaltningsoppgavene etaten er pålagt å gjennomføre, krever at Aetat innehar egenskapen av å ha høy dekoplingskapasitet.

### ***7.5.6 Byråkrati og modernisering***

Arbeidsformidling, attføring og dagepengeordningen er forvaltningsoppgaver i Aetat som har en rekke byråkratiske kjennetegn. Dette er blant annet fordi de preges av faste rutiner som for eksempel utbetalinger, stort og komplisert regelverk, etaten krever høy utdanning av de ansatte, innslag av kontroll og tvang er tilstede ved for eksempel innsending av meldekort og upersonlig saksbehandling ved innføringen av en rekke tjenester via .

Byråkratiet som organisasjonsform har sin sterke side når det gjelder høy grad av effektivitet i store organisasjoner, spesielt med tanke på offentlige forvaltningsinstitusjoner som Aetat kan karakteriseres som å være. Det er derfor et paradoks at Aetat vil bort fra å bli assosiert med denne formen for organisering. Hovedgrunnen til dette er nok den negative klangen begrepet byråkrati har fått i dagligtalen. Det er ikke lengre moderne og trendy å fremstå som en byråkratisk organisasjon. Ved å bevisst ikke bruke firkantede symboler, men bare sirkelformede, i logoen gjør at Aetat fremstår som en myk, fleksibel, uformell og behagelig etat. Dersom Aetat hadde valgt en mer firkantet logo ville man lettere assosiert logoen med en stiv og byråkratisk organisasjon. Vi ser her symbolenes forklaringskraft når det gjelder identitetsdannelse. Dekoplingskapasiteten er også tilstede ettersom Aetat har byråkratiske kjennetegn i sin organisasjonsutforming og virkemåte, men denne holdes atskilt fra det visuelle uttrykket som finnes i etatens logo.

## **7.6 Oversettelseskapasitet i Aetat**

### ***7.6.1 Oversettelse av profittmaksimerende organisasjonsoppskrifter***

Arbeidsmarkedsreformen førte som sagt til en helt ny situasjon for Aetat. Etaten var så og si ukjent med konkurranse og for å mestre denne situasjonen trengtes det andre oppskrifter for organisasjonsutforming enn det Aetat vanligvis opererer med. Problemet med å adoptere populære oppskrifter fra private aktører viste seg raskt. Siden disse hovedsakelig var opptatt av profitt passet de ikke så godt for Aetat. Ettersom Aetat er en offentlig organisasjon kunne ikke etaten bare konsentrere seg om å hevde seg i den nye situasjonen etaten befant seg i fordi Aetat også måtte ta hensyn til sine daglige brukere av Aetats tjenester. I denne situasjonen måtte populære organisasjonsoppskrifter bearbeides og aktivt omformes slik at de ble tilpasset Aetats behov.

### ***7.6.2 Bearbeidelse av modernitetstankegang***

Resultatet av Aetats arbeid med å fremstå som en markedsrettet etat med Aetat Bedrift i spissen ble blant annet innføring av nytt navn og logo. En vektlegging av etatens lange erfaring og kunnskap om arbeidsmarkedet ble også et kjennetegn ved Aetat som organisasjonen ville skulle komme frem til omgivelsene. Nye sider ble også introdusert, med stor suksess. Når det gjelder utforming av logoer finnes det klare regler for hvordan disse bør være utformet. Disse reglene tok Aetat i betraktning da de lanserte sin nye logo og visuelle profil. Symboler på modernitet, åpenhet og unikhet ble transformert inn i logoen som på samme tid også gir uttrykk for myke verdier som for eksempel omsorg for dem som har problemer i arbeidsmarkedet. Disse begrepene er kjennetegn som Aetat vil forbindes med, og dette er selvsagt grunnen til at logoen symboliserer alle disse tingene. At innføringen av den nye logoen ble en suksess kan underbygges med at etaten ble tildelt flere priser for god design. Aetat greide altså å integrere, det vil si oversette, og kombinere trendy kjennetegn med noen av sine tradisjonelle verdier i sitt nye visuelle utseende.

### ***7.6.3 Nedleggelsen av Aetat Bedrift, et tegn på lav oversettelseskapasitet?***

Etter hvert kjenner vi til historien bak nedleggelsen av Aetat Bedrift. Enheten kunne ikke lenger eksistere på grunn av brudd på EØS sine regler for konkurranse. Hovedpoengene for disse regelbruddene var at Aetat Bedrift hadde en tilnærmet ubegrenset statsgaranti og derfor ikke kunne gå konkurs. Enheten hadde også en fordel i forhold til de private aktørene fordi Aetat Bedrift hadde tilgang til hele registeret av arbeidssøkere. Historien om den offentlige

enheten som gjorde det skarpt både økonomisk sett og med tanke på antall oppdrag enheten gjennomførte fikk en brå slutt. Kanskje nedleggelsen av Aetat Bedrift viser at å oversette oppskrifter for organisering fra det private til en offentlig enhet er svært vanskelig. Ved å følge denne tankegangen kan man lure på om Aetat Bedrift kunne eksistert den dag i dag dersom en annen form for organisering hadde blitt valgt. Dersom dette er tilfellet er det også mulig å sette spørsmålstegn ved Aetats oversettelseskapasitet på dette området ettersom historien om Aetat Bedrift hovedsakelig er lykkelig, men med en trist slutt for Aetats vedkommende.

#### ***7.6.4 Forskjellig oversettelse av det samme problemet***

Nedleggelsen av Aetat Fylke ble begrunnet med ressursituasjonen i Aetat, og sammen med regjeringens mål om en brukerrettet etat var dette de bakenforliggende årsakene til at omorganiseringen av Aetat kom på dagsorden. Ved å legge ned Aetat Fylke ville man oppnå at ressurser fra administrative oppgaver skulle flyttes til de operative funksjonene. Dette skulle igjen føre til bedre og mer individuelt tilpasset service for Aetats brukere. Den nye organisasjonsmodellen skulle fremme klare linjer for styring, forenklede styringssystemer, styrket servicetilbud for brukerne av etaten og tilslutt en form for organisering som ville fremme fleksibilitet i etaten med tanke på svingningene i arbeidsmarkedet. Økt effektivitet i Aetat var også et ønske for omorganiseringen.

For å oppnå disse målene og for å løse disse problemene valgte altså Aetat en løsning der fylkesleddet ble lagt ned. Jeg har tidligere nevnt paradokset vedrørende Trygdeetaten, som gikk motsatt vei og opprettet et fylkesledd i 1991. Denne omorganiseringen hadde som mål å bedre servicen og muliggjøre en økt delegering av oppgaver til fylkesleddet. Et annet viktig mål med opprettelsen av fylkesleddet var at man ville gjøre Trygdeetaten til en mer effektiv serviceetat.

Av disse to motsatte prosessene i Aetat og Trygdeetaten ser vi klare likhetstrekk når det gjelder problemene og målene etatene sto ovenfor. Forskjellen ligger i hvordan etatene valgte å løse disse problemene på. En multistandardorganisasjon bearbeider innkomne ideer for organisering og omformer dem aktivt for at de skal passe egen organisasjon. De lager sine egne varianter av konseptene som finnes. Som jeg har vist her er målet om effektivitet og service viktig for begge etatene, men middelet for å nå dette målet er totalt forskjellig.

Grunnen til dette kan være at de to etatene har forskjellig oversettelseskapasitet, der middelet for å oppnå et mål blir oppfattet å være totalt forskjellig.

## **7.7 Uttakskapasitet i Aetat**

### ***7.7.1 Gjennomstrømning av personell***

Jeg har tidligere vist at Aetat har en høy grad av gjennomstrømning av ansatte. Dette er fordi etaten i stor grad benytter seg av vikariater for å kunne være fleksibel i forhold til arbeidsmarkedet. En mer uheldig side av Aetats gjennomstrømning av personell er den høye prosenten etatene kan vise til når det gjelder sykefravær. Jeg har tidligere beskrevet at sykefraværet i Aetat har vært på rundt 9 % de siste årene, noe som er to prosent høyere enn landsgjennomsnittet. En multistandardorganisasjon vil ofte være preget av en fornyelsesideologi der kontinuerlig fornyelse blir sett på som positivt. I tillegg til å legge vekt på inntaket av nye ideer og organisasjonsoppskrifter er det også viktig med rask gjennomstrømning av disse når de har mistet sin popularitet. Det blir derfor viktig at organisasjonen ikke bare lærer, men at den også har evnen til å glemme slik at en form for organisering ikke sitter alt for godt igjen i organisasjonen når man vil bli kvitt den. En av årsakene til at organisasjonen lettere kan glemme er altså høy gjennomstrømning av personell. Det er vel ikke vanskelig å se at Aetat faller inn under denne karakteristikken. Det skal også nevnes at høy gjennomstrømning av personell også har sine negative sider, noe jeg vil beskrive senere. og oppskrifter forsvinner også ofte ut av organisasjonen ved lederskifter. Når det gjelder utskiftninger i ledelsen er Aetat heller ikke ukjent med dette fenomenet.

### ***7.7.2 Uttakskapasitet, en forutsetning ved opphevelsen av monopolsituasjonen?***

Da Aetat mistet sitt monopol på arbeidsformidling i 1999 måtte endringer gjøres i etaten. Aetat måtte bli bevisst på å hevde seg i konkurransen med de private aktørene og omstille seg for å takle den nye situasjonen. Jeg har tidligere forklart hvordan skifte av navn og innføring av ny logo og visuell profil var en del av denne prosessen. Å kvitte seg med både sitt gamle navn og sin gamle logo kan sees på som en form for uttakskapasitet. Opprettelsen av Aetat Bedrift var også et steg for å takle konkurransesituasjonen. Uten høy fornyelsesideologi ville denne prosessen vært vanskelig. Aetat kunne da stagnert i forhold til de private aktørene, og et scenario kunne vært at Aetat satt igjen med de svakeste arbeidssøkerne som trengte ekstra hjelp for å komme ut i arbeidsmarkedet, mens de private aktørene stakk av med de mer

”attraktive” arbeidssøkerne. Denne situasjonen kunne lett blitt tilfelle ettersom Aetat har plikt til å ta i mot alle arbeidssøkere, noe de private aktørene ikke har. Ved mangel på uttakskapasitet, det vil si å ikke klare å ”glemme” monopoltiden og omstille seg til en konkurransesituasjon, kunne Aetat fått problemer med å hevde seg i konkurranse med de private aktørene. Dette har altså ikke vært tilfellet ettersom alle tegn tyder på at Aetat har mestret opphevelsen av formidlingsmonopolet på en god måte. Uttakskapasiteten kan derfor sies å være høy i dette tilfellet.

### **7.7.3 Aetat Bedrift som eksempel på uttakskapasitet i Aetat**

Det kanskje beste eksempelet på uttakskapasiteten i Aetat finner vi ved nedleggelsen av Aetat Bedrift. Fra å ha vært en selvstendig og viktig enhet i Aetat ble den nedlagt, uten at man i dag finner noen særlige spor etter den. Da det i juli 2001 ble bestemt at Aetat Bedrift var i strid med EØS- avtalen tok det bare et halvt år der Aetat Bedrifts aktiviteter gradvis ble faset ut og tilslutt helt avviklet. Aetat Bedrift hadde som tidligere nevnt helt andre oppgaver enn resten av Aetat og organisasjonsutformingen bar preg av dette. En av multistandardorganisasjonens kjennetegn er bruk av temporære organisasjonsformer. Selv om Aetat Bedrift ikke var en intendert temporær enhet kan den likevel karakteriseres som en midlertidig og forbigående enhet i Aetats organisasjon.

### **7.7.4 Uttakskapasitet ved nedleggelsen av Aetat Fylke: bare en symbolsk handling?**

Aetat Fylke kan derimot ikke karakteriseres som en temporær organisasjonsform ettersom enheten har røtter helt tilbake til tiden rett etter 2. verdenskrig. Aetat Fylke hadde derfor en lang tradisjon bak seg da enheten ble lagt ned i 2003, noe som skulle tilsi at den var godt institusjonalisert i Aetats organisasjon for øvrig. Med bakgrunn i dette kan man si noe om uttakskapasiteten i Aetat. Å legge ned en så pass stor enhet uten å oppleve nevneverdige problemer med denne prosessen krever høy uttakskapasitet.

Det kan likevel stilles spørsmål ved hvor stor forskjellen i praksis er på Aetat Fylke og Aetat Lokal Hovedkontor. Dette ble gjort i Norsk Tjenestemannslags fagblad, ”Arbeidsformidleren”. Her pekes det blant annet på at omorganiseringen ikke ville føre til annet enn at ”Ein boks på kartet (Aetat fylke) blir flytta til eit Aetat lokal med alle oppgåvene (unntatt klagebehandling) og vips... så har keisaren fått nye klær (www.ntl105.no<sup>34</sup>)”.

---

<sup>34</sup> <http://www.ntl105.no/Arbform/arbform202.pdf>

Aetat fikk et mindre hierarkisk organisasjonskart etter nedleggelsen av Aetat Fylke, så visuelt og symbolsk sett har Aetat foretatt en desentralisering ved denne omleggingen. Noen av oppgavene til tidligere Aetat Fylke ble flyttet til de nyopprettede Aetat Lokal Hovedkontor, mens det også ble opprettet egne enheter for å ta seg av andre av Aetat Fylkes tidligere oppgaver. Aetat klage- og ankekontor som er direkte underlagt Aetat Arbeidsdirektoratet kan nevnes som et eksempel på dette. Ettersom Aetat Lokal Hovedkontor ikke er et overordnet forvaltningsorgan i forhold til de andre Aetat Lokal kan det vel hevdes at en viss desentralisering har funnet sted.

## **7.8 Lagringskapasitet i Aetat**

### ***7.8.1 Lagring via repetisjon***

Arbeidsformidling, utbetaling av attføringspenger- og stønad samt utbetaling av dagpenger er oppgaver som Aetat gjennomfører daglig. På dette grunnlaget kan disse oppgavene sees på som en løpende strukturingsprosess i etaten. Dette fenomenet er med på å forme Aetats organisasjonsstruktur og daglige virke. Ved hyppig repetisjon av disse forvaltningsoppgavene foregår det også en lagringsprosess ettersom oppgavene blir en vane for de ansatte som arbeider på disse feltene. Multistandardorganisasjonens lagringskapasitet er viktig fordi dette blant annet er et kriterium for læring i organisasjonen.

### ***7.8.2 Aetat Bedrift i de ansattes minne***

Dersom en organisasjon fort glemmer er sannsynligheten stor for at den ikke høster nok erfaring fra prosessen som organisasjonen har vært igjennom. Det er viktig at en organisasjon har evnen til å glemme, men det er også viktig at erfaringene lagres i tilfelle en lignende situasjon skulle oppstå. Selv om de fleste spor etter Aetat Bedrift nå er borte er det likevel sannsynlig at lærdommen Aetat fikk fra denne prosessen er lagret i organisasjonen blant annet fordi mange av de ansatte i Aetat Bedrift nå er å finne i andre deler av etaten. Som kjent kan ideer og erfaringer være lagret i de ansattes minne.

### ***7.8.3 Lagring i symboler***

Aetats logo og visuelle profil har med jevne mellomrom endret seg. Dette er fordi det stadig kommer nye tidssignaler om hvordan en organisasjon bør fremstå på det visuelle området. En slik adoptering av tidssignaler endrer seg bare dersom denne populariteten taper seg i organisasjonens institusjonelle omgivelser. En multistandardorganisasjon lagrer altså



symboler i logoen sin og skifter denne ut når nye trender kommer. Per i dag har Aetat lagret symboler i logoen sin som assosieres med mykhet, åpenhet og så videre ettersom dette er ”de rette” kjennetegnene å bære.

## **7.9 Avsluttende oppsummering**

For at Aetat skal klare å endre seg i takt med sine omgivelser er det viktig at etatens inntakskapasitet er høy. I forbindelse med arbeidsmarkedsreformen i år 2000 ble de politiske rammevilkårene for arbeidsformidling lagt om og Aetat Bedrift ble raskt opprettet, økonomisk og organisatorisk atskilt fra resten av Aetats organisasjon. Som tidligere nevnt hadde ikke Aetat erfaring med å løse betalingsbaserte oppgaver fra før. Ettersom enheten ble en økonomisk suksess og taklet konkurransen fra de private aktørene på en god måte kan man konkluderer med at denne enheten var vellykket. I denne sammenhengen skal det poengteres at Aetats oversettelseskapasitet viste seg i forbindelse med at etaten oversatte profittmaksimerende organisasjonsoppskrifter fra den private sektor til en mer tilpasset form for en offentlig enhet. Aetat taklet de relativt dramatiske endringene i omgivelsene når det gjaldt nedleggelsen av formidlingsmonopolet på god måte, hovedsakelig fordi Aetat har høy inntakskapasitet der etaten raskt fanger opp, tar til seg og endrer seg etter ny informasjon fra omgivelsene.

Et annet eksempel på at Aetat endrer seg i takt med sine omgivelser finner vi dersom vi ser på etatens nye logo og visuelle profil. Oversettelseskapasitet er viktig for å bearbeide populære trender, moter og ideer slik at de tilpasses den aktuelle organisasjonen. Området som angår logoer og visuelle profiler er et felt der Aetats oversettelseskapasitet har vært vellykket. En trend innenfor utviklingen av nye logoer er å unngå firkantede symboler som lett blir assosiert med byråkrati og stivhet. Denne trenden er Aetat en del av ettersom etatens logo bærer preg av sirkelformede figurer som assosieres myke verdier. Det samme resonnementet gjelder for Aetats nye organisasjonskart som kom etter nedleggelsen av Aetat Fylke. Det skal for øvrig nevnes at det er et lite paradoks at Aetat ikke vil assosieres med begrepet byråkrati, selv om for eksempel etatens forvaltningsoppgaver i stor grad er preget av byråkratiske kjennetegn. Dette fenomenet har nok sin begrunnelse i den negative klangen begrepet har fått i dagligtalen.

Aetat har altså greid å innføre en ny logo og visuell profil som inneholder de fleste kjennetegnene på en trendy og moderne organisasjon. Denne påstanden kan underbygges med at Aetat har blitt tildelt flere priser for god design på dette området. Det er altså ikke bare oversettelseskapasiteten som er høy, men også inntakskapasiteten på dette feltet vil jeg karakterisere som høy.

Det er viktig å følge med på utviklingen i omgivelsene når det gjelder teknologiske framskritt for å unngå stagnasjon. Dersom vi bruker modernisering innenfor edb som et eksempel på dette ser vi at Aetat har opparbeidet seg stor kunnskap på dette feltet og har en ledende posisjon blant aktørene som driver med rekruttering. Aetats internettsider har blant annet blitt tildelt priser for god design og brukervennlighet. Høy inntakskapasitet i forbindelse med teknologisk utvikling er altså tilstede i denne sammenhengen.

Det forholdet i Aetats omgivelser som har størst betydning for etaten er svingningene i arbeidsmarkedet. Jeg har tidligere vist hvordan Aetat omstiller seg etter disse endringene. Inntakskapasiteten på dette området må være høy slik at man unngår for få eller for mange ansatte i Aetat i forhold til etatens arbeidsmengde. Dersom Aetat ikke lykkes med dette kan resultatet fort bli overbelastning på de ansatte. Denne tankegangen har forøvrig vært lansert som en del av forklaringen på Aetats høye sykefravær. Vi ser her de relativt dramatiske konsekvensene når Aetats inntakskapasitet ikke er høy nok. Aetat må også være fleksibel når det gjelder hvilket område som trenger en økning eller en reduksjon i ressurser. Eksempelvis kan variasjonen i beløpene som utbetales til dagpenger nevnes. Når arbeidsledigheten stiger krever det mer ressurser, både i beløp og antall ansatte i Aetat, for å mestre denne situasjonen. På dette området er det altså svært viktig å raskt fange opp endringene i arbeidsmarkedet. Ved lav arbeidsledighet kan midler som opprinnelig var tiltenkt for eksempel dagpengeordningen brukes på andre områder.

På grunn av Aetats høye dekoplingskapasitet er organisasjonen i stand til å iverksette endringer i en del av organisasjonen uten at dette får nevneverdige konsekvenser for resten av etaten. Grunnen til at dette er mulig er de heterogene og relativt atskilte enhetene vi finner i Aetat. Dette lar seg best eksemplifisere dersom vi ser på Aetat Bedrift i forhold til resten av Aetats organisasjon. Mens Aetat Bedrift var i en konkurransesituasjon med private aktører og tilbød bedrifter forskjellige tjenester mot betaling var resten av Aetats organisasjon relativt uberørt av dette. Vi ser her hvor heterogene enheter Aetat har. Da Aetat Bedrift ble nedlagt

fikk dette ingen store konsekvenser for resten av organisasjonen. Det kunne jo vært tenkelig at enkelte av Aetat Bedrifts oppgaver ville bli flyttet til andre enheter i organisasjonen, noe som ikke skjedde i nevneverdig forstand. Det samme prinsippet finner vi dersom vi ser på prosessen rundt nedleggelsen av Aetat Fylke. Dette var en stor endring i Aetats organisasjon som ble gjennomført uten betydelige problemer.

Med tanke på heterogene enheter i Aetat kan det også nevnes at Aetat har svært heterogene brukergrupper, med arbeidssøkere på den ene siden og arbeidsgivere på den andre. Det sier seg selv at en balansegang mellom prioriteringen av disse to gruppene må oppnås for å få et best mulig resultat fra Aetats side. På dette området kan Aetat Bedrift igjen nevnes som et eksempel ettersom denne enheten kun konsentrerte seg om arbeidsgivere, mens andre deler av Aetat hadde arbeidssøkere som hovedfokus. I sammenheng med dette resonnementet kan også Aetats oppgaver der noen skal tilby service mens andre deler gjennomfører forvaltningsoppgaver som er mer preget av byråkratiske trekk nevnes. Å mestre denne situasjonen krever høy dekoplingskapasitet slik at servicen Aetat tilbyr ikke går ut over forvaltningsoppgavene etaten er pålagt å gjennomføre eller motsatt.

For å kunne iverksette endringer i egen organisasjon er det viktig at organisasjonen kvitter seg med gamle tradisjoner og vaner for å kunne tillegge seg de nye. Det er derfor viktig med høy uttakskapasitet og i Aetat lar dette seg best eksemplifisere ved å nevne etatens høye gjennomstrømming av personell og hyppige bruk av vikariater. Aetat Bedrift kan selvsagt også nevnes i denne sammenhengen som et eksempel på uttakskapasitet ettersom det bare tok et halvt år å legge ned denne enheten. Det er også viktig å ha en fornyelsesideologi i organisasjonen for å klargjøre den for endring.

Tilslutt skal det nevnes at høy lagringskapasitet er viktig for å høste erfaringer fra tidligere prosesser som har berørt organisasjonen. Jeg har vist hvordan Aetat lagrer via repetisjon, der forvaltningsoppgavene etaten utfører er et godt eksempel. Etaten har også lagret sin organisasjonsidentitet i sin nye logo og visuelle profil. En annen form for lagring finner vi i de ansattes minne. Her kan de ansatte i Aetat Bedrift som nå arbeider i andre deler av etaten være et eksempel på hvordan en nedlagt enhet blir er lagret i organisasjonen.

## Avslutning

### 8.1 Aetat- et ekstremt godt case?

Som jeg nå har vist har teorien om multistandardorganisasjoner gitt forklaringer på prosessene som har foregått i de forskjellige delene av Aetat. Vi har sett at Aetat har et høyt innslag av inntakskapasitet, oversettelseskapasitet, dekoplingskapasitet, uttakskapasitet og lagringskapasitet. Med bakgrunn i dette er det mulig å slå fast at Aetat kan karakteriseres som en multistandardorganisasjon. Spørsmålet jeg derimot må stille meg er om det bare er Aetat som scorer høyt ved bruk av disse variablene, eller om man ved å studere en hvilken som helst annen organisasjon ville fått det samme resultatet.

Det er vanskelig å gi et klart og presist svar på dette. Vi kan nok finne innslag av multistandardorganisasjon i de fleste organisasjoner, men det avgjørende vil være i hvilken grad disse kjennetegnene forekommer. Slik sett tror jeg Aetat er et unikt case ved bruk av denne teorien fordi etatens oppgaver er så heterogene. Det samme gjelder Aetats brukere som er arbeidsgivere og arbeidssøkere. Om vi i tillegg tar med prosessen med opprettelsen og nedleggelsen av Aetat Bedrift ser vi at dette er fenomener som ikke alle organisasjoner kan karakteriseres av. På dette grunnlag vil jeg tro at Aetat er en svært god organisasjon å bruke dersom man vil finne et eksempel på en realistisk organisasjon som kommer høyt opp mot den idealtypiske multistandardorganisasjonen.

### 8.2 Vurdering av multistandardteoriens analytiske begreper

Jeg vil nå diskutere om hvor gode de analytiske hovedbegrepene som blir brukt for å beskrive kjennetegnene på en multistandardorganisasjon er. Jeg vil bruke historien om Aetat Bedrift for å illustrere enkelte problem som kan oppstå ved bruk av disse begrepene når man gjennomfører en analyse av empiriske funn.

Aetat Bedrift ble opprettet som en økonomisk og organisatorisk enhet utenfor Aetats organisasjon, og etter et år med økonomisk suksess i konkurranse med private aktører ble Aetat Bedrift avviklet. Ved å bruke multistandardteoriens fem hovedbegreper kan vi opprette en forståelse av denne prosessen. For å opprette en økonomisk atskilt enhet uten erfaring fra denne formen for organisering tidligere må Aetats *inntakskapasitet* være høy. For å kunne gjennomføre en omforming av organisasjonsoppskrifter fra den profittmaksimerende private sektor til Aetat Bedrift på en vellykket måte måtte Aetat inneha høy grad av *oversettelseskapasitet*. Høy *dekoplingskapasitet* trengtes for å holde Aetat Bedrifts utforming, der konkurranse var viktig for organisasjonsutformingen, atskilt fra andre deler av etaten som skulle prioritere andre oppgaver. Da Aetat Bedrift ble nedlagt skjedde dette uten noen særlige konsekvenser for resten av organisasjonen, noe som tyder på høy *uttakskapasitet* i Aetat. Mange av de tidligere ansatte i Aetat Bedrift befinner seg nå andre steder i Aetats organisasjon, så *lagringskapasiteten* kan komme til uttrykk ved at erfaringene fra Aetat Bedrift er å finne i de ansattes minne den dag i dag.

Som vi ser kan alle de fem kjennetegnene på multistandardorganisasjonen benyttes på den samme prosessen. Er begrepene gode nok, og er det et godt nok skille mellom dem? Forskjellene mellom disse begrepene er enkle å finne når vi leser om dem. Problemet blir derimot større når man skal benytte dem i forskningssammenheng. Som jeg har vist her kan noen empiriske observasjoner kan bli forklart ved hjelp av flere av begrepene. Andre ganger er ingen av begrepene dekkende for endringen som har funnet sted. Spørsmålet blir da om begrepene i for stor grad overlapper hverandre og om kanskje bare noen av begrepene burde vært brukt. Min mening er at begrepene har stor forklaringskraft i min studie. Dette har sammenheng med blant annet metodene jeg har valgt for å finne svar på min problemstilling. I denne studien har jeg ikke beveget meg ”inn” i Aetat, det vil si at jeg ikke har snakket med brukerne av etaten, de ansatte som til daglig gjennomfører Aetats oppgaver og så videre. Det hadde vært interessant å finne ut hvor god forklaringskraft multistandardorganisasjonens analytiske begreper ville hatt i denne sammenhengen og om studiens konklusjon ville blitt annerledes.

### **8.3 Forslag til videre forskning**

Den største endringen i Aetats organisasjon fremover er regjeringens planer om å slå sammen Aetat, Trygdeetaten og de kommunale sosialkontorene til et felles kontor, også kalt SATS-

prosjektet. Disse planene ble lagt frem i Storingsmelding nr. 14 (2002-2003) der regjeringen lanserte tanken om å legge ned dagens Aetat og trygdeetat som skal erstattes av en jobbetat og en pensjonsetat. Sammen med sosialtjenesten i kommunene skal det etableres en felles førstelinjetjeneste særlig rettet mot brukere med behov for hjelp i forbindelse med arbeid eller manglende arbeidsinntekt..

Den 13. mai 2003 vedtok Stortinget å sende Stortingsmelding nr. 14 (2002-2003) tilbake og ba regjeringen utrede ulike modeller for en felles velferdsetat bestående av dagens Aetat, trygdeetat og sosialtjenesten ([www.odin.no](http://www.odin.no)<sup>35</sup>). Det ble derfor satt ned et utvalg som skal utrede og vurdere ulike organisasjonsmodeller og utvalgets rapport skal leveres senest sommeren 2004.

Det er vel ikke nødvendig å poengtere hvor stor denne endringen kommer til å bli dersom den blir vedtatt og gjennomført. Aetat slik vi kjenner den i dag kommer til å forsvinne og bli erstattet av en helt ny etat. Å følge denne prosessen vil jeg karakterisere som svært interessant. I tillegg vil det i forbindelse med denne sammenslåingen være mulig å se for seg et scenario der brukerne vil oppleve tre heterogene enheter med liten samarbeidskapasitet eller i motsatt fall; En godt fungerende etat med integrerte enheter der ingen brukere føler seg som kasteballer mellom enhetene.

Dersom vi går litt tilbake i tid dukker Arbeidsmarkedsreformen opp i år 2000. Hvordan var det egentlig var mulig at saken gikk fra Blaalid- utvalgets NOU 1998:15 til å bli gjennomført uten at problemene med EØS- avtalen ikke ble sett? Når Aetat Bedrift endelig var blitt etablert seg kom beskjeden om at enheten skulle legges ned. Dette var en sak om nedleggelse av offentlige stillinger som det var forholdsvis lite blest om. En studie der temaet kunne vært ”omvendt privatisering”, om hvordan en offentlig selvfinansiert tjeneste ble en trussel for det private næringsliv ville vært interessant. Ideer for denne forskningen kunne vært en ideologisk debatt som ser på grensene mellom privat og offentlig service, men også på maktkamp, lobbyvirksomhet og ikke minst hvordan man kanskje kunne fått til en god og fungerende arbeidsmarkedspolitik.

---

<sup>35</sup> <http://odin.dep.no/sos/norsk/sats/044051-990065/index-dok000-b-f-a.html>

## 8.4 Litteraturliste

- Andersen, I. (1990) *Valg af organisations-sosiologiske metoder –et kombinasjonspespektiv*. Samfundslitteratur: København
- Andersen, S.S. (1997) *Case-studier og generalisering*. Bergen: Fagbokforlaget
- Alvesson, M. og Berg, P.O. (1992) *Corporate Culture and Organizational Symbolism*. Berlin: Wallter de Gruyter
- Alexander, J. (1982) *Theoretical Logic in Sociology*. Berkely: University of California Press
- Andreassen, J. (2003) ”Må vi ta den jobben?” Fafo-rapport 404
- Blomqvist, P. og Rothstein, B. (2000) *Vålfårdsstatens nya ansikte: demokrati och marknadsreformer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora
- Brunsson, N. og Olsen J.P. (1990): *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsson Bokforlag
- Borge, B., Homme, A.D. og Lorentzen, A. (1995) ”Fra terapeuta til formidler”. Notat 118/juli 1995. senter fornsamfunnsforskning
- Bukve, O.(1993): *Kommunal forvaltning og planlegging*. 2.utgave. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Christensen, T. Og Egeberg, M. (1997) *Forvaltningskunnskap*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, T. og Lægreid, P. (2002) *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Csonka, A. (1992) ”Fri formidling- om liberaliseringen af arbejdsformidlingen”. Rapport 92:21. København: Socialforskningsinstituttet

Csonka, A. (1993) *Liberalisation of Job-Centre Services*.

København: Socialforskningsinstituttet

Cyert, R.M og March J. (1963) *A behavioral theory of the firm*.

Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall

Egeberg, M. (1989) ”Mot instrumentelle modeller i statsvitenskapen?” I Egeberg (red.) *Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling*. Oslo: Tano

Eriksen, E.O. (1999) *Kommunikativ ledelse -om styring av offentlige organisasjoner*.

Bergen: Fagbokforlaget

Falch, Birgit. (2000) ”Omstrukturering av arbeidskontorene i Arbeidsmarkedsetaten”.

Hovedfagsoppgave, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, UiB

Ford, Margareth (1997) ”Lokal tilpasning i og mellom etatene”. NOVA Rapport 9a/97

George, A.L (1979) “Case study and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison” Stanford University, reprinted from Lauren, P.G (red.) *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*. New York: Free Press

Hatch, M.J. (2001) *Organisasjonsteori : moderne, symbolske og postmoderne perspektiver*.

Oslo: Abstraktforlaget

Held, David (1996) *Models of Democracy*. Cambridge : Polity Press

Held, D.(1997): *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*.

Göteborg: Daidalos.

Hellevik, O. (1987) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*.

Universitetsforlaget: Oslo

Holme, I.M. og Solvang, B.K (1996) *Metodevalg og metodebruk*. TANO: Oslo



Hultkranz, L. (1992) ”Offentliga Nyttigheter” i Sødersten, B. (red.) *Den offentliga sektorn*. SNS Forlag, Stockholm

Hummel, R. P. (1990) “Circle Managers and Pyramid Managers: Icons for the Post-Modern Public Administration” Kiss, I.E. and Carton B. L. (red.) *Images and Identities in Public Administration*. Newbury Park: Sage

Hylland Eriksen, T. og Sørheim, T. A. (1994) *Kulturforskjeller i praksis: Perspektiver på det flerkulturelle Norge*. Oslo: Gyldendal

Jessen, J.T. (2002) ”Fra tradisjonell regelforvaltning til effektiv tjenesteproduksjon”. NOVA rapport 2/2002

Kaijser og Öhlander (1999) *Etymologisk fältarbete*. Studentlitteratur: Lund.

Kommunaldepartementet (1992) ”Sektorisering og samordning” Sluttrapport fra arbeidsgruppen for sammenfatning av erfaringer fra forsøk med samordning mellom sosial-arbeidsmarkeds- og trygdeetaten, og forslag til videreføring. Lokalforvaltningsprogrammet.

Krasner, S. (1988): *Sovereignty: An Institutional Perspective. Comparative Political Studies*. 21 (1), 66-94.

Kvåle, G. (2001): ”Organisering av identitet. Ein studie av organisatorisk identitetsdanning i trygdeetaten”. HBO- rapport 3/2001

Levitt, B. og March, J.G (1988) “Organizational Learning”. *Annual Review of Sociology*, 47: 319-340

Lijphart, A. (1971) “Comparative Politics and the Comparative Method” i *The American Political Science Review*, nr. 65:689-692

Lipsky, M. (1980) *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation

Luihn, Hans. (1986) *Arbeid og samfunn. Arbeidsmarkedspolitik i Norge gjennom 100 år*. Oslo: NKS- Forlaget

Læg Reid, P. (1991) *Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor*. Bergen: Alma Mater

March, J. og J.P. Olsen. (1989): *Rediscovering Institutions, The organizational basis of Politics*. New York: The Free Press.

March, J. og J.P. Olsen.(1995): *Democratic Governance*. New York: Free Press.

Mayer, J.W. og Rowan, B. (1977) "Institutional Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." I *American Journal of Sociology* (83) 340-363

Moen, E.R, Dalen, D.M. og Riis, C. (2003) "Privat arbeidsformidling". Forskningsrapport 9/2003, Handelshøyskolen BI

Morgan, G. (1999) *Logos. Logos, identity, brand culture*. Crans-Pres-Celigny: Rotovision

Olsen, J.P.(1989): *Petroleum og politikk*. Oslo: TANO.

Offe, C. (1984) *The Contradictions of the Welfare State*. St. Martin`s Press: New York

Offerdal, A. (1992) *Den politiske kommunen*. Oslo: Det norske samlaget

Pettigrew, A. (1985): *The Awakening Giant: Continuity and Change in ICI*. Oxford: Basil Blackwell.

Pierson, C. (1989) *Beyond the Welfare State?* Polity Press: Cambridge

Roness, P.G.(1995): "Avskjerming, utfylling, konkurrering og sameining". *Tidsskrift for Samfunnsforskning* 1995 nr.2 s178-192.

Roness, P.G.(1997): *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget.

Røed, K. (2000) ”Hvem vil og hvem får delta? : analyser av rekruttering og utvelgelse av deltakere til arbeidsmarkedstiltak i Norge på 1990-tallet”. I serie: Rapport / Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning; 4/2000. Oslo: Frischsenteret 2000

Røvik, K.A. (1996) “Deinstitutionalization and The Logic of Fashion” Czarniawska, I.B. og Sevón, G. (red.) *Translating Organizational Change*, 139-172. Berlin: Walter de Gruyter

Røvik, K.A (1998) *Moderne organisasjoner: Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget

Sassoon, J. (1990) ”Colors, Artifacts and Ideologies” i Gagliardi, P. (red.): *Symbols and Artifacts. Views of the Corporate Landscape*. Side 169-184. New York: Aldine de Gruyter

Scott, W.R. (1992): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 3. utgave. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall

Scott, W.R. (1998): *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. 4. Utgave. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall

Selznick, P (1957) *Leadership in administration: a sociological interpretation*. Evanston, Ill. : Row, Peterson

Statskonsult (1999) ”Styringsdialogen mellom Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Arbeidsdirektoratet” Rapport 1999:28

Strati, A. (1998) ”Organizational Symbolism as a Social Construction: A Perspective from the Sociology and Knowledge.” I *Human Relations* (51) 11:1379-1402

Taylor, F.W. (1911) *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper

Torp, H. Edvardsen, D.F. og Kittelsen S.A.C: ”Evaluering av formidling: en effektivitetsanalyse av arbeidskontorenes samlede virksomhet basert på DEA”. Rapport/ Institutt for samfunnsforskning 8:2000.

Wadensjø, E. (1997) “Effects and Deregulation in Placement Services. National Report on Sweden”. Notat. Stockholm: Socialforskningsinstituttet

Weber, M. (1971): *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.

Williamson, O.E (1981) “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach” *American Journal of Sociology*, 87, 548-577

Williamson, O.E (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press

Yin, R. (1994) *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park: Sage

Østerud, Ø., K. Goldmann, M.N. Pedersen.(1997): *Statsvitenskaplig leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget

**Aviser:**

Aftenposten 27.05.2000

Aftenposten 21.09.2000

Aftenposten 24.10.2000

Aftenposten 04.12.2000

Aftenposten 22.01.2001

Aftenposten 04.12.2002

Aftenposten 25.02.2003

Dagbladet 16.05.2000

**Internett adresser:**

<http://www.odin.dep.no>

<http://www.grafill.no>

<http://www.ntl105.no>

<http://www.odin.dep.no>

<http://www.sdg.no>

**Annet:**

Høringsbrev fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet 05.07.2001: Endringer i organiseringen av Aetat.

NOU nr. 15 1998 Gyldig arbeidsformidling og arbeidsleie

Ot.prp. nr. 70 (2001-2002) Om lov om endringer i lov 27. juni 1947 nr. 9 om tiltak til å fremme sysselsetting

Pressemelding fra Aetat, 21.02.2002

Pressemelding fra AAD, nr. 50/2000

St.meld. nr. 39 1991-1992, Attføringsmeldingen

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

St.prp. nr. 1 2001-2002: Den kongelige proposisjon om statsbudsjettet

SOU 1992:116 Privat formidling och uthyring av arbeidskraft