



2. Fra samordning til samhandling. Diskursive virkemidler i det velferdspolitiske språket

Johans Tveit Sandvin og Janne Paulsen Breimo

Sammendrag Kapitlet presenterer en analyse av bruken av ulike samarbeidsbegreper i den norske velferdspolitikken. Analysen viser at det i overgangen til 2000-tallet skjer en diskursiv endring i det velferdspolitiske språket, fra samordning til vekt på samhandling, men også ved at nye begreper som samskaping og samproduksjon kommer til. Artikkelen analyserer de politiske implikasjonene av dette skiftet.

Nøkkelord samordning | samhandling | diskurs | velferdspolitisk språk | individualisering | ansvarliggjøring

Abstract This chapter presents an analysis of the use of variations of the term cooperation in Norwegian welfare policy. The analysis demonstrates that during the transition to a new millennium there is a discursive change in welfare policy language. The term coordination is replaced by the term collaboration at the same time as terms such as co-creation and co-production make their appearance. The chapter discusses the political implications of these linguistic changes.

Keywords coordination | collaboration | discourse | welfare policy language | individualization | accountability

INNLEDNING

For drøye ti år siden skrev forfatterne av dette kapitlet om *Samordning som diskurs* (Breimo & Sandvin, 2009), basert på en analyse av 'samarbeidsbegreper' i utvalgte velferdspolitiske dokumenter gjennom 40 år. I disse tekstene var *samordning* det mest sentrale politiske begrepet gjennom perioden, selv om

også andre begreper var i bruk, som samarbeid og koordinering. En hovedkonklusjon var at bruken av samordningsbegrepet hadde endret seg over tid, både med hensyn til hva som skulle samordnes, og hvem det skulle samordnes på vegne av. Etter denne undersøkelsen har vi sett at nye begreper har fått fotfeste, og da særlig begrepet *samhandling*, supplert av begreper som samskaping, samproduksjon og samstyring. Formålet med dette kapittelet er å bygge videre på den analysen som ble gjort i 2009 for å undersøke på hvilken måte den politiske diskursen på dette området har endret seg siden da. Analysen av det vi har valgt å kalle *samhandlingsdiskursen*, tar for seg velferdspolitiske dokumenter fra perioden etter 2005, der den forrige analysen stoppet. Vi er særlig interessert i hvilket innhold de ulike begrepene gis, og hvilken mening de skaper i ulike kontekster i de aktuelle dokumentene. Vi argumenterer for at dreiningen fra en samordningsdiskurs i retning av en samhandlingsdiskurs reflekterer en redusert tro på organisatoriske løsninger i velferdspolitikken, og samtidig en ansvarliggjøring av aktører og instanser utenfor det offentlige. Diskurs forstås her som et system av språklige elementer som produserer bestemte måter å betrakte fenomener i verden på. Til grunn ligger også en oppfatning om at verden, slik den gir mening for oss, er diskursivt produsert (Phillips & Jorgensen, 2002). Det er gjennom språket vi får tilgang til en meningsfull verden og til forståelsen av fenomener som omgir oss. Språket er også et virkemiddel for å fremme bestemte oppfatninger om verden og fenomener som omgir oss, for å stabilisere en bestemt sosial orden. Ifølge Mouffe (2016) er meninger som på et gitt tidspunkt oppfattes som 'naturlige', eller i pakt med sunn fornuft, alltid et produkt av maktkamper hvor noen har klart å oppnå hegemoni. Enhver sosial orden, hevder hun, er kun en midlertidig og skjør artikulasjon av hegemoniske praksiser. Diskursanalyse, slik det forstås her, handler om å studere hvordan slike kamper og hegemoniske praksiser foregår, og hvordan diskursive strategier anvendes for å skape oppslutning om eller naturalisere bestemte forståelser av fenomener i verden.

Det politiske språket er rikt på diskursive virkemidler. Begreper som skapte oppslutning i går, er ikke alltid like gangbare i dag. Ny politikk krever ofte nye begreper, eller at begreper gis nytt innhold. Å undersøke endringer i den politiske begrepsbruken er derfor også en inngang til å forstå endringer i politikken. Det er velferdspolitikken som her er i fokus. Velferdssamfunnet består av en kompleks struktur av systemer, tjenester og aktører. Denne kompleksiteten har lenge vært oppfattet som problematisk. Ved å rette søkelyset mot bruken av det vi kaller samarbeidsbegreper, vil vi undersøke hvordan en politisk har søkt å håndtere denne kompleksiteten over tid. Dette gjør vi ved å se på endringer både i *hvilke* begreper som anvendes, i hvilken *mening* disse begrepene fylles med, og i *måten* de anvendes på.

BAKGRUNN

For å undersøke brukssekvensen av fire sentrale samarbeidsbegrep gjorde vi en enkel opptelling av antallet ganger begrepene er brukt i 18 velferdspolitiske stortingsmeldinger i perioden 1996–2020. Formålet er å sammenligne perioden hvor vi gjorde forrige analyse (Breimo & Sandvin, 2009) med perioden som er i fokus for dette kapitlet. Tabellen under viser forskjellen i begrepenes brukssekvens i to tidsperioder, som omfatter henholdsvis de ni første og de ni siste av disse meldingene. Tabellen viser både frekvens (antall ganger hvert begrep ble brukt, og relativ frekvens (prosent av den samlede begrepsbruken)).

Tabell 2.1: Bruken av begrepene samordning, samhandling, samarbeid og koordinering i stortingsmeldinger på velferdsområdet i perioden 1996–2020 (Faktisk og relativ sekvens)

	1996–2005 ¹		2006–2020 ²	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Samordning	348	17.5	184	6.5
Samhandling	74	3.7	702	24.7
Samarbeid	1321	66.1	1617	56.8
Koordinering	256	12.8	342	12.0
Totalt	1999	100	2845	100

I de stortingsmeldingene som utgjør grunnlaget for tabellen (se fotnote 1 og 2), ble de fire begrepene brukt til sammen 1999 ganger i den første perioden, og 2845 ganger i den andre perioden. Vi ser at bruken av samhandling øker betydelig fra den første perioden til den andre (fra 3.7 % til 24.7 %), med en nesten tilsvarende nedgang for bruken av samordning, mens bruken av begrepene samarbeid

- 1 Inkluderer følgende meldinger: St.meld.nr. 21 (1998–99) *Ansvar og meistring*; St.meld. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga*; St.meld. nr. 8 (1998–99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998–2001*; St.meld. nr. 6 (2002–2003) *Tiltaksplan mot fattigdom*; St.meld. nr. 14 (2002–2003) *Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtjenesten*; St.meld. nr. 40 (2002–2003) *Nedbygging av funksjonshemmede barrierer*; St.meld. nr. 45 (2002–2003) *Betre kvalitet i dei kommunale helse- og omsorgstenestene*; St.meld. nr. 49 (2003–2004) *Mangfold gjennom inkludering og deltakelse*; St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening*.
- 2 Inkluderer følgende meldinger: St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*; St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*; Meld.st. 16 (2010–2011) *Nasjonal helse- og omsorgsplan*; Meld.st. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg*; Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*; Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet*; Meld. St. 15 (2017–2018) *En kvalitetsreform for eldre*; Meld. St. 9 (2019–2020) *Kvalitet og pasientsikkerhet*, 2018.

og koordinering holder seg relativt stabil. Samarbeid og koordinering er relativt konkrete og praktiske begreper og gir kanskje mindre rom for politisk menings-skaping, mens endringen i forholdet mellom samordning og samhandling tyder på et diskursivt skifte i politikken. Det er nærliggende å se dette i sammenheng med samhandlingsreformen, men endringen startet tidligere. Vår hypotese er at endringen i diskursen reflekterer mer grunnleggende endringer i velferdspolitikken, noe vi vil vise gjennom dette kapitlet. Vi vil starte med en kort oppsummering av analysen som ble gjennomført i 2009, for ved det å etablere en tidslinje og et utgangspunkt for den nye analysen. Avslutningsvis drøfter vi hvordan begreps-bruken reflekterer endringer i velferdspolitikken. Men aller først skal vi si noe om hvordan de politiske tekstene er utvalgt, og hvordan analysen er gjennomført.

DATAGRUNNLAG OG ANALYSE

Analysen baserer seg på en studie av politiske dokumenter. Dokument forstås her som en tekst som er produsert for et formål (Asdal & Reinertsen, 2020), i dette tilfellet for politiske formål. Den vanligste måten å forholde seg til dokumenter på i forskning er å betrakte dem som kilder til informasjon (Prior, 2016), men her er vi mer interessert i hva dokumentene *gjør*. Mer konkret er vi opptatt av hvordan det vi kaller *samhandlingsbegreper* benyttes som diskursive virkemiddel for å produsere og fremme bestemte ideer i velferdspolitikken. Analysen er inspirert av den såkalte Essex-skolen innenfor diskursanalyse, representert ved Ernesto Laclau og Chantal Mouffe, som blant annet er opptatt av destabiliseringer og forskyvninger av betydninger i språket. Analysen av utvalgte dokumenter er gjennomført på samme måte i den nye analysen som i analysen fra 2009, men måten tekstene er valgt ut på, er litt forskjellig. Utvalget i 2009 besto «først og fremst» av stortingsmeldinger, og hadde et «særlig fokus på tekster med relevans for funksjonshemmede» (Forfatter, 2009, s. 182). I formuleringen «først og fremst» ligger at vi i studien fra 2009 også trakk inn noen offentlige utredninger (NOU) vi mente var viktige for å forstå utviklingstrekk i politikken.

I den nye studien, som dekker et langt kortere tidsrom, har vi utelukkende valgt stortingsmeldinger. En NOU gir underlag og forslag til politikken, men det er i stortingsmeldingen regjeringen gir uttrykk for hvilken politikk de vil føre. At analysen fra 2009 hadde et «særlig fokus på tekster med relevans for funksjonshemmede» skyldes at analysen var del av en bredere analyse av politikk for funksjonshemmede. Det var likevel samordningsdiskursen som var objektet for analysen, og de aller fleste tekstene som ble inkludert, hadde en mer generell sosialpolitisk orientering. I perioden som omfattes av den nye analysen, er den tradisjonelle sosialpolitikken mer differensiert. Innføringen av henholdsvis lov om

sosiale tjenester i NAV (2009) og Helse- og omsorgstjenesteloven (2011) førte til at det meste av helse- og sosialpolitikken ble delt mellom Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. I den nye analysen har vi derfor valgt ut tre sentrale stortingsmeldinger fra Helse- og omsorgsdepartementet og to fra Arbeids- og sosialdepartementet. Vi startet analysen av hvert dokument med å lese de innledende delene for å danne oss et bilde av meldingens tema og formål. Deretter søkte vi opp alle steder hvor de aktuelle begrepene var brukt. Søket som ble gjort i studien fra 2009, inneholdt begrepene samordning, samarbeid, samhandling, koordinering og helhet. Søkene ble gjort manuelt for de eldste dokumentene som ikke tillot elektroniske søk. I analysen som danner grunnlag for dette kapitlet, ble søkene supplert med begrepene samstyring, samproduksjon og samskaping, mens helhet ble utelatt. Alle tekstdele vi definerte som relevante, ble kopiert, med henvisning til hvor i dokumentet de var hentet. Selve analysen besto av lesing og sammenligning, med fokus på den mening begrepet uttrykte i den kontekst det var brukt. Formålet var å identifisere eventuelle mønstre av likheter og forskjeller mellom utsagn i og på tvers av dokumenter, og mellom faser i de periodene som ble studert. Denne beskrivelsen er dekkende for begge analysene. Mens spørsmålet som ble stilt til dokumentene i den første analysen, var hvilken mening begrepene bidro til å produsere, har vi i den nye analysen også vært interessert i den mer aktive politiske bruken av begrepet, og om vi kunne identifisere forskyvninger i diskursen i og mellom dokumentene.

SAMORDNINGSDISKURSEN

Analysen av samordningsdiskursen som vi gjorde i 2009, identifiserte noen mønstre og endringer som kan knyttes til tre ulike faser av velferdspolitikken i perioden som ble undersøkt, nærmere bestemt til 1970-tallet, 1980-tallet og tiden etter 1990. Ett slikt mønster gjelder endringer i hvem samordningsdiskursen føres på vegne av. På 1970-tallet var det på vegne av hensynet til *befolkningen* som helhet, eller de som tjenestene var rettet mot, som klientene, pasientene osv. På 1980-tallet skjedde det en dreining mot mer spesifikke *brukergrupper*, mens det på 1990-tallet var en gradvis dreining mot samordning og koordinering rundt *enkeltindivider*. Det skjedde altså en gradvis individualisering av samordningsdiskursen, som korresponderer med hvilke samordningsproblemer og -løsninger som var i fokus. Dette samsvarer også med en økende individualisering og ansvarliggjøring av individet i velferdspolitikken generelt på denne tiden (Mik-Meyer & Villadsen, 2007).

Når det gjelder samordningsproblemene, var det i de to første fasene fokus på *organisasjons- og systemproblemer*, men selve problematiseringen endret seg likevel

betydelig fra 1970- til 1980-tallet. Problemoppfatningen på 1970-tallet var at velferdsstaten var for oppsplittet og for lite tilgjengelig. Søkelyset var rettet mot organisatoriske hindringer både for hensiktsmessig drift og for effektiv planlegging og utbygging. Dette må forstås i lys av at perioden var preget av sterk økonomisk vekst og høye ambisjoner i sosialpolitikken. Fra slutten av 1970-tallet skjedde det et ganske brått skifte i diskursen, fra søkelys på utbygging og forbedring til søkelys på styring og kontroll. Skiftet må sees i sammenheng med den internasjonale stagnasjon i økonomien som preget slutten av tiåret og som skapte en høyrebølge i store deler av den vestlige verden. Stagnasjonen kom uventet og ble opplevd som dramatisk etter mer enn 20 år med stabil økonomisk vekst (Bowitz & Cappelen, 1994). Oppfatningen, godt understøttet av OECD (1981), var at velferdsstaten var for kostbar, at offentlig sektor hadde vokst ut av sine proporsjoner, og at veksten var ute av kontroll. Sand (1996) hevder at dette gav opphav til en egen forvaltningspolitisk diskurs, hvor samordningsproblemene først og fremst ble sett som administrative styringsproblemer. Diskursen var påvirket av internasjonale trender. Offentlig sektor skulle slankes og «moderniseres», med strategier hentet fra privat sektor, også kalt New Public Management (Pollitt & Bouckaert, 2000). De økonomiske problemene viste seg mindre dyptgripende enn først antatt. Den politiske kursen ble likevel i stor grad videreført på 1990-tallet, selv om samordningsdiskursen gradvis flyttet seg fra et organisasjons- og systemnivå til et individnivå.

Et tredje mønster vi fant, handler om endringer i hva som ble ansett som viktigst å samordne. På 1970-tallet var en opptatt av å *samløkalisere* ulike tjenestesystemer. Allerede i St.meld. nr. 85 (1970–71) *Om helsetjenesten utenfor sykehus* foreslås samling av en rekke ulike tjenester og instanser, som legesenter, sosialkontor, helsesøstre, helsestasjon, den offentlige tannhelsen, barnevern, edruskapsnemnd og trygdekontor, i ett felles senter. På 1980-tallet var det i stedet *administreringen* av sektorene som skulle samordnes for å sikre en overordnet og mer helhetlig styring, i tråd med de internasjonale trender nevnt over. Samordningsdiskursen endret fokus fra de horisontale til de vertikale relasjonene; fra interorganisatoriske relasjoner til styringsrelasjoner. På 1990-tallet får vi igjen en sterkere oppmerksomhet mot tjenestemottakerne, og de horisontale samordningsrelasjonene kommer på nytt i forgrunnen, men ikke i form av samløkalisering av tjenestene. Troen på strukturrendringer var svekket. I stedet var man opptatt av å skape nye kontaktpunkter for koordinering innenfor eksisterende strukturer. *Koordinerende enheter for rehabilitering* er eksempler på slike. Det samme er retten til individuell plan og individuell koordinator for personer med langvarige og sammensatte tjenestebehov.

Disse er hovedmønstre vi fant i analysen av samordningsdiskursen, men det bør tilføyes at de to første fasene fremsto mer tydelig enn siste fase i perioden. I noen grad kan det hevdes at det etter 1990 kommer nye elementer til, uten at

det egentlig skjer noe brudd, slik at bildet gradvis blir mer komplekst. Blant annet kunne vi i motivene for Nav-reformen se elementer fra alle tre fasene; samlokalisering for bedre effektivitet og tilgjengelighet, samordning av administrativ styring og kontroll, og bedre samordning av tjenestetilbudet for den enkelte bruker. At bildet synes å bli mer komplekst, kan henge sammen med at de forvaltningsmessige utfordringene er blitt mer sammensatte. Men det kan også reflektere en større ambivalens i politikken, sammenlignet med de mer entydige problemoppfatninger som eksisterte på henholdsvis 1970- og 1980-tallet. Dette er noe av det vi ønsker å undersøke ved å forfølge bruken av samarbeidsbegrepene videre i det vi kaller samhandlingsdiskursen.

SAMHANDLINGSDISKURSEN

Samhandlingsbegrepet har fått en sterk posisjon innenfor flere politikkområder, men har kanskje vært aller mest dominerende innenfor helse- og sosialpolitikken.³ En viktig grunn til det er samhandlingsreformen som trådte i kraft fra 2012. Men det vi kaller samhandlingsdiskursen, startet tidligere enn det. Allerede i St.meld. nr. 25 (2005–2006) *Mestring, muligheter og mening*, den seneste meldingen som inngikk i analysen av samordningsdiskursen, blir samhandling brukt hele 77 ganger, mens samordning bare gir 14 treff. Samhandlingsreformen må derfor sees mer som et produkt av det diskursive skiftet, enn som et opphav til det. Senere meldinger på helse- og omsorgsfeltet har riktig nok mange referanser til samhandlingsreformen, men utvider også både betydningen av og området for samhandling. På enkelte områder er kravet om bedre samhandling blitt så sterkt at samhandling i seg selv må koordineres. I Nasjonal helse- og sykehusplan 2020–2023, hvor begrepet opptre hele 157 ganger, kan en lese at det i flere helseregioner er opprettet egne stillinger som samhandlingskoordinator eller samhandlingssjef, og i samarbeidet mellom Sykehuset Østfold HF og de 18 kommunene i regionen er det opprettet både et samhandlingsutvalg og et samhandlingssekretariat (HOD, 2019).

Analysen av samhandlingsdiskursen er basert på fem stortingsmeldinger, tre fra helse- og omsorgsfeltet og to fra feltet arbeid og inkludering. Analysen viser at skiftet fra samordning til samhandling skjer på begge politikfeltene, men senere og (foreløpig) med mindre intensitet i arbeids- og inkluderingspolitikken enn i helse- og omsorgspolitikken. Vi skal i det videre se hvordan samhandlingsdiskursen reflekteres innenfor de to politikkområdene.

3 Se f.eks. NOU 2016: 19 Samhandling for sikkerhet, og Meld. St. 30 (2018–2019) Samhandling for bedre sjøtryggleik.

SAMHANDLINGSDISKURSEN I HELSE- OG OMSORGSPOLITIKKEN

St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen* er den eneste av meldingene vi har gjennomgått som gir noe i nærheten av en definisjon av begrepet samhandling. I en egen boks heter det: «Samhandling er uttrykk for helse- og omsorgstjenestenes evne til oppgavefordeling seg imellom for å nå et felles, omforent mål, samt evnen til å gjennomføre oppgavene på en koordinert og rasjonell måte» (s. 13). Det er oppgavefordelingen mellom den statlige spesialisthelsetjenesten og de kommunale helse- og omsorgstjenestene som er i fokus, og det rasjonelle knyttes til effektive pasientforløp og en mest mulig kostnadseffektiv utnyttelse av samlede ressurser. Kjernen i reformen er å øke kommunenes innsats når det gjelder forebygging og mindre spesialisert behandling slik at kostbar sykehusinnleggelse kan begrenses til det absolutt nødvendige. Dette krever bedre samhandling mellom nivåene, men også mellom ulike tjenester på hvert av nivåene. Begrepet samhandling benyttes hele 303 ganger i meldingen, hvor av ordkombinasjonen samhandlingsreformen benyttes 126 ganger (43 %). I tillegg benyttes begrepet 13 ganger om relasjonen mellom nivåene i tjenesten, 53 ganger om relasjonen mellom organisasjoner og tjenester på samme nivå, 13 ganger om relasjonen mellom profesjoner, mens det i 62 tilfeller mangler en tydelig kontekst for hvordan begrepet skal forstås. Det siste gjelder utsagn hvor samhandling uttrykker et innforstått gode, hvor det snakkes om samhandling i det store og hele, eller hvor det forutsettes at leseren intuitivt forstår hvilke nivå det handler om. Ut fra en hermeneutisk tolkning, hvor den mer uspesifiserte eller innforståtte bruken av begrepet tolkes i lys av hovedbudskapet i meldingen, må vi anta at de fleste av disse utsagnene implisitt peker mot relasjonen mellom nivåene. Det sies for eksempel at: «Manglende samhandling er den viktigste grunnen til at syke eldre, mennesker med kroniske sykdommer, rusproblemer og psykiske lidelser lett blir tapere i dagens helse-Norge» (s. 3). Når dette sees i lys av de mer spesifikke utfordringene som utredes, blir det tydelig at det er forholdet mellom spesialistnivået og kommunene utsagnet primært er myntet på. Når en derimot vil si noe om organisasjons- eller profesjonsnivået, krever dette derfor en tydelig presisering.

Også Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* har mange referanser til samhandlingsreformen, som alene står for 35 av de 64 ganger samhandlingsbegrepet er brukt. Men der stopper også mye av likheten. Vi leser at «For å videreføre og videreutvikle samhandlingsreformen er det behov for å tenke nytt og framtidsrettet om innhold, innretning og ressursutnyttelse i de kommunale helse- og omsorgstjenestene» (s. 14). Fokus er forskning, innovasjon og fornyelse. Det skjer en tydelig forskyvning i innholdet i samhandlingsbegrepet, som også har politisk betydning. Det sies lite om samhandling mellom nivåene og mellom ulike offentlige

tjenester. I stedet benyttes begrepet hele ni ganger om samhandling med brukerne og deres pårørende, samt om samhandling med eksterne instanser som skolen og forskningsmiljøene, med næringslivet og med lokalsamfunnet eller frivilligheten.

I Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet* er referansen til samhandlingsreformen mer implisitt enn eksplisitt. Det sies at «Tidligere reformer har ofte handlet om systemer. Leve hele livet handler om mennesker» (s. 7). Og menneskene det her er snakk om, er brukerne, de eldre, som skal «få mulighet til å mestre eget liv der de bor, hele livet» (ibid.). Det sies at eldre «ønsker et tjenestetilbud som er mer preget av god samhandling og kontinuitet» (s. 46). *Leve hele livet* lanseres som en reform, hvor hovedgrepet er å samle og spre gode eksempler og erfaringer.

Begrepet samhandling er brukt 44 ganger i meldingen, hvor av 16 refererer til eksempler på løsninger som presenteres, enten til navnet på tiltaket, som «Samhandlingskontoret» eller SAM-AKS (Samhandling mellom avdeling for alderspsykiatri og kommunale sykehjem), eller til omtalen av disse tiltakene. Bare to ganger refereres det til samhandlingsreformen, men fem treff referer til relasjonen mellom nivåene i helse- og omsorgstjenesten. Hele 13 treff gjelder samhandling mellom omsorgstjenesten og frivillige organisasjoner, eller frivillig engasjement i lokalsamfunnet. Fire treff mangler en kontekst som forteller hvem samhandlingen berører, som sitatet over om at eldre ønsker et tjenestetilbud «som er mer preget av god samhandling».

Alle de tre meldingene på helse- og omsorgsfeltet tar utgangspunkt i de utfordringer som knyttes til en aldrende befolkning, både i forhold til kostnader og kapasitet, men løsningene som lanseres er forskjellige. Dette får konsekvenser for hvilken samhandling som etterlyses, og hvordan samhandling forstås. Vi ser en forskyvning i hva som vektlegges, fra strukturelle endringer i tjenestene, via større vekt på innovasjon og fornyelse til vektlegging av læring og spredning av ideer og tiltak som allerede har vist seg å virke. Det siste er ikke uttrykk for noen 'instrumentell' dreining, men snarere uttrykk for en svekket tro på klare politiske strategier, sammenlignet med de to foregående meldingene. Dette støttes av en samtidig forskyvning fra søkelys på samhandling internt, mellom systemer og tjenestenivå, via samhandling med brukere og pårørende, samt eksterne kompetansemiljøer og næringsliv, til økende vektlegging av samhandling med frivillige organisasjoner og andre frivillige krefter i lokalsamfunnet.

SAMHANDLINGSDISKURSEN I MELDINGER OM ARBEID OG INKLUDERING

Samhandling som begrep benyttes ikke like mye i stortingsmeldingene om arbeid og inkludering. Faktisk benyttes samordning her hyppigere enn samhandling,

først og fremst i tilknytning til Nav-reformen og samordningen av Aetat, trygdeetat og deler av den kommunale sosialtjenesten. Likevel finner vi interessante trekk ved måten samhandlingsbegrepet benyttes på også i disse meldingene. I St. meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*, hvor begrepet samhandling benyttes 41 ganger, knyttes begrepet mye til samhandling med *brukerne* av tjenestene. Det sies at det er et mål «å vri ressursbruk fra forvaltning til tjenesteyting og samhandling med brukerne» (s. 82), og «tid sammen med bruker skal brukes til samhandling om tjenesteutforming» (s. 83). Det pekes også på viktigheten av at Nav og helsetjenestene «snakker samme språk», slik at «resultatene fra den ene instansens samhandling med bruker enkelt kan nyttes av andre» (s. 176). I Meld. St. 33 (2015–2016) *NAV i en ny tid*, hvor samhandling er benyttet 28 ganger, etterspørres «nye arbeidsmåter for samhandling og bedre involvering av brukerne» (s. 12). Samtidig pekes det på behovet for standardisering av samhandlingen. Nav har ansvar for *oppfølging* av personer som trenger bistand for å komme i arbeid. Arbeidsmetodikken for denne oppfølgingen defineres som «all samhandling mellom bruker og arbeids- og velferdsforvaltningen som har til formål å understøtte framdriften i den enkeltes prosess mot et mål» (s. 30). Men en forventet økning i etterspørselen, blant annet på grunn av flyktningssituasjonen, vil ifølge meldingen medføre «økte krav til arbeids- og velferdsforvaltningen», noe som gjør det «nødvendig med en viss grad av standardisering knyttet til samhandlingen mellom forvaltningen og brukeren når det gjelder arbeidsrettet oppfølging» (ibid.). En måte dette skal skje på, er gjennom *digitalisering*: «Etter hvert som digitale tjenester bygges ut skal brukeren ha flere muligheter til kontakt og samhandling med arbeids- og velferdsforvaltningen. Kontakt kan skje enten på nett, på telefon, per brev eller ved oppmøte på Nav-kontoret. Digitaliseringsarbeidet skal bl.a. legge til rette for økt kontakt på nett» (s. 32).

Mange treff på samhandling i disse meldingene handler også om samhandling internt i Nav og mellom Nav og andre instanser, som helsetjenesten og arbeidsgivere. Særlig løftes samhandlingen med rusomsorgen fram. Her presenteres også samordning og koordinering som viktige premisser. Det framholdes som «avgjørende for å oppnå slik helhet og samhandling (...) at ansvar for samordning og koordinering er tydelig plassert» (St.meld. nr. 9 (2006–2007), s. 89). Med referanse til Nasjonal helseplan informeres det om at det mellom helsetjenesten og Kommunenes sentralforbund arbeides med en «overordnet avtale om samarbeid for bedre samhandling» (ibid., s. 177). Begge sitatene viser at de ulike begrepene skal forstås ulikt, uten at det er helt klart hvordan. Meld. St. 33 (2015–2016) har større fokus på samhandling med arbeidsgivere. Det pekes på at en «styrket samhandling mellom Nav-kontor og arbeidsgivere [vil] kunne ha positive effekter på flere måter» (s. 26). Det gjelder for eksempel i samband med arbeidsavklaringspenger,

fordi «oppfølgingen i sykefraværsperioden, som forutsetter samhandling med arbeidsgiver og lege, stopper ofte opp når sykepengeåret er utløpt» (s. 38). Innad i Nav er det samhandlingen mellom tjenesteytere på kommunal og statlig side som trekkes fram. Det pekes på at «Lovverket bør utformes slik at det ivaretar hensynet til og behovet for samordning og helhetlige tjenestetilbud, og tett samhandling mellom tjenesteytere på kommunal og statlig side» (St.meld. nr. 9 (2006–2007), s. 231). I tillegg trekkes den «teknologiske infrastrukturen» fram som utfordrende, samt forholdet mellom forvaltningsenhetene og de lokale Nav-kontorene, hvor det etterlyses «bedre samhandling og saksflyt mellom dem» (Meld. St. 33 (2015–2016), s. 17). Samhandlingsbegrepet benyttes med andre ord ganske vidt i disse meldingene, og til ulike formål. Særlig brukes det om den kontakten som forventes å være mellom tjenesteapparatet og brukerne av tjenestene. I den første meldingen er det tydelig at man ønsker en vridning i ressursbruk mot mer kontakt med brukerne. I den andre meldingen synliggjøres det at man ønsker en standardisering av denne kontakten med brukerne, særlig i form av mer digital samhandling. Det kommer også fram at samhandlingen i større grad bør sees i relasjon til brukernes *framdrift* i en prosess mot arbeidslivsdeltakelse. Man kan ane en form for ansvarliggjøring av brukeren i denne måten å bruke samhandlingsbegrepet på. I analysen av samordningsdiskursen identifiserte vi en gradvis forskyvning fra samordning mellom systemer og tjenester til samordning rundt den enkelte bruker. Det handlet om at tjenesteyterne skulle organisere sine innsatser bedre rundt brukerne. Nå ser vi, i arbeids- og inkluderingspolitikken, en vektlegging av samhandling *med* brukeren og en forventning om at brukeren samhandler med tjenestene. Det er en mulig videreføring av det vi kalte *individualisering* av diskursen, men med større vekt på styring.

Nye innslag i diskursen

Som nevnt i innledningen er samhandlingsbegrepet de senere år supplert av nye samarbeidsbegreper, som samskaping, samproduksjon og samstyring. Også her er det snakk om begreper som kommer utenfra og som er oversatt fra engelsk (se Røiseland & Vabo, 2016; Røiseland & Lo, 2019). Ifølge Røiseland og Lo (2019) var for eksempel samskaping vel etablert innenfor EUs Horizon 2020-program før det fikk en utbredelse i Norge. De hevder at det er vanskelig å skille disse begrepene fra hverandre etter innhold. Tvert imot er begrepene i utgangspunktet ganske «tomme» og får sin mening «først og fremst (...) gjennom de diskursene de plasseres inn i» (s. 53).

Begrepet samstyring benyttes ikke i helse- og omsorgsmeldingene som er gjennomgått, men benyttes to ganger i Meld. St. 33 (2015–2016) NAV *i en ny*

tid – for arbeid og aktivitet, hvor begrepet knyttes eksplisitt til en videreutvikling av samhandling. Med referanse til evalueringen av Nav-reformen sies det at Nav-kontorene kan karakteriseres som en «hybrid organisasjonsform» som kombinerer overordnet styring av Nav-kontoret med «nye måter for samhandling – en type samstyring som legger til rette for dialog og samarbeid mellom kontoret og 'omgivelsene'» (s. 68). «Omgivelsene» refererer her først og fremst til ulike kommunale tjenester som Nav-kontoret kan ha eller har et formelt partnerskap med. Betydningen som synes å skapes med denne diskursive endringen, er en samhandling hvor ulike parter forventes å ta et større (styrings-)ansvar, uten at det fremgår hva dette ansvaret impliserer.

I helse- og omsorgsmeldingene er det samproduksjon og samskaping som utgjør de viktigste supplementene i diskursen, og peker begge ut over den interne samhandlingen i sektoren. I Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* presenteres samskaping som «en metode for å aktivere ressurser på tvers av samfunnet» (s. 51). Det sies også at «Samskaping med brukeren og andre aktører i sivilsamfunnet vil være en viktig kilde til utvikling og innovasjon i omsorgstjenestene» (s. 126). I Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet* løftes samskaping fram som «viktige prosessuelle grep for å skape framtidens lokalsamfunn og tjenestetilbud», som skal utvikles «i fellesskap mellom kommune, innbyggere og brukere, foreninger, organisasjoner og næringsliv» (s. 195). Både samskaping og samproduksjon knyttes til ideer om medborgerskap. I Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg* sies det at «Samskaping blir i denne sammenheng en bevegelse bort fra et mottaker- og konsumentperspektiv til et medborgerperspektiv» (s. 51). Samproduksjon gis i prinsippet samme innhold, men får en mer ideologisk begrunnelse. Det sies at:

«Medborgerskap innebærer mer enn forbruk av offentlige ytelser. Samfunnets fellesskapsløsninger forutsetter at vi også tar ansvar for oppbygging og utforming av tjenestetilbudet og har en rolle både som aktive produsenter og konsumenter. Folk må ikke bare bli sett på som en del av problemet, men også som en del av løsningen. Medborgerskap innebærer samproduksjon og samarbeid om å vedlikeholde og videreutvikle velferdssamfunnet» (s. 49).

Sitatet knytter an til nye og internasjonale debatter om medborgerskapet, hvor det i balansen mellom rettigheter og plikter de siste årene har vært en økende vektlegging av plikt-siden i balansen (Gilbert, 2013; Johansson & Hvinden, 2013). Som medborger kan vi ikke forvente å bare motta, vi må også bidra. Meningen som skapes, inneholder noe av den samme individuelle ansvarliggjøringen som i arbeids- og inkluderingspolitikken. Det interessante med sitatet er ikke bare at vi

alle oppfordres til å ta ansvar, men også det diffuse og uklare i hva dette ansvaret innebærer. Utsagnet får et preg av det Kjeldsen (2014) kaller ideologisk retorikk – et utsagn for å få oss til å føle og tenke på bestemte måter. I så måte støtter det oppfatningen av en ansvarsforskyvning; fra staten og mot medborgeren, fellesskapet og «folk» flest. Meningen som skapes, er at dersom velferdsstatens tjenester ikke har det omfang eller den kvalitet en forventer, er det kanskje fordi en ikke har bidratt tilstrekkelig selv? Utsagnet kan også fungere som ideologisk overbygning for den økende tendensen til å gjøre sosiale rettigheter betinget av ulike plikter (Gilbert, 2013; Kildal, 2013).

AVSLUTNING

Vi har i dette kapittelet presentert en analyse av bruken av ulike samarbeidsbegreper i velferdspolitikken. Vi argumenterer for at det på begynnelsen av 2000-tallet skjedde en diskursiv endring i bruken av slike begreper, som vi beskriver som et skifte fra en samordningsdiskurs til en samhandlingsdiskurs. Mangel på helhet og sammenheng i den komplekse strukturen av systemer og aktører i velferdssystemet har vært ansett som et stort problem i velferdspolitikken gjennom flere tiår. Sammen med vektleggingen av bedre samarbeid var behovet for *samordning* lenge et viktig uttrykk for dette problemet. Etter millenniumskiftet er samordningsbegrepet i de velferdspolitiske tekstene mer eller mindre erstattet av *samhandling*, og nyere begreper som samskaping og samproduksjon.

Hva reflekterer så dette diskursive skiftet? Samarbeidsbegrepene som benyttes, kan sies å reflektere diskursive måter å møte komplekse krav om bedre sammenheng og helhet på i et stadig mer sammensatt velferdssystem. Kravene er komplekse i den forstand at de i realiteten berører mange ulike og sammenvevde problemer, i tillegg til ulike politiske og faglige interesser. For å vinne tilslutning må kravene derfor uttrykkes på måter som både favner denne kompleksiteten og samtidig skjuler eventuelle konflikter og motsetninger. Laclau (2007) benytter begrepet *empty signifiers* om krav som fjerner forbindelsen til konkrete betydninger for å kunne representere et heterogent felt (Laclau, 2007 s. 25). Men for at et begrep skal fungere som empty signifier, må det samtidig kunne mobilisere bred oppslutning om kravene til handling. Om det lykkes, kan begrepet få en hegemonisk posisjon, slik det kan hevdes at *samordning* lenge hadde som krav knyttet til bedre organisering av velferdsstaten. At det primære problemet i velferdsstaten handlet om manglende samordning, var lenge en oppfatning nesten alle tok for gitt. Samordning hadde det Mouffe (2013) kaller en *hegemonisk* posisjon, ved at det framsto som en allmenngyldig sannhet. Men når begrepets hegemoni, eller tiltroen til de generaliserte løsninger begrepet refererer til, svekkes, så svekkes også

begrepets betydning som uttrykk for et samlende krav. Det mister sin verdi som «tom» og blir i stedet til det Laclau (2007) kaller en *floating signifier*, et begrep hvis innhold «flyter» mellom kontekster og som det står strid om betydningen av. Betydningen av samordning var knyttet til krav om bedre *organisering* av velferdstjenestene. Skiftet fra samordning til samhandling kan derfor tolkes som uttrykk for sviktende tro på organisatoriske løsninger, noe som reflekteres i den politiske ambivalensen vi syntes å se i siste fase av samordningsdiskursen. Samordning er dessuten relevant bare for velferdsstaten, altså de organisasjoner som politikken har mandat til å samordne, mens mange nå mente at kravet om større helhet burde omfatte hele velferdssamfunnet. Samordning fungerte derfor stadig dårligere som signifier for et bredt og samlende krav, og det ble stadig mer uklart hva kravet i det hele tatt besto i. Det er nettopp slik “empty signifiers lose credibility or appeal and drift into floating signifiers”, hevder MacKillop (2018, s. 188). I stedet vokser altså samhandling fram som en ny empty signifier i velferdspolitikken.

Samhandling er en enda mer åpen (eller tom) signifier enn samordning, og er dermed også mer fleksibelt som diskursivt virkemiddel. Når samhandling vinner fram på bekostning av samordning, neglisjeres koplingen til organisatoriske løsninger, og dermed også til staten som hovedansvarlig for sammenhengen i velferdssamfunnet. Mens samordning naturlig begrenser seg til offentlig sektor, omfatter samhandling ofte, og i økende grad, både brukere og pårørende, lokalsamfunnet, frivillige organisasjoner og markedet. Fokus på kapasitets- og ressursproblemer i velferdsstaten blir sterkere på 2000-tallet, ikke minst i helse- og omsorgspolitikken, hvor demografiske endringer forventes å skape store ressursutfordringer. En politikk for større helhet og sammenheng i velferdssamfunnet fordrer derfor en aktivering av «samfunnets samlede omsorgsressurser» (Meld. St. 29 (2012–2013), s. 11). De nye samarbeidsbegrepene som vinner innpass i diskursen, som samskaping, samproduksjon og samstyring, styrker denne utvidingen av ansvar ved å fremheve et tydeligere ansvar for private og frivillige aktører. Det handler ikke bare om samhandling, men også om å ta ansvar for verdiskaping og for styring av utviklingen (selv om også disse begrepene fremstår som «empty signifiers»). Formålet er å skape tilslutning til tanken om et utvidet ansvar for den enkelte og for ‘fellesskapet’, ikke å uttrykke hvordan dette mer konkret skal realiseres.

Videreføringen av den historiske analysen av samarbeidsbegreper brukt i velferdspolitiske tekster avtegner dermed noen utviklingstrekk som ikke var tilstrekkelig synlige til å bli fanget opp i vår første analyse. Det ene er *individualisering*, hvor tjenestemottakeren ikke bare er gjenstand for individuell koordinering, men også for ansvarliggjøring, både som bruker, som må vise seg samarbeidsvillig, og som medborger, med et utvidet, om enn diffust ansvar. Det andre er utvidingen av kravet om handling til å omfatte ikke bare staten, men også familier og pårørende,

frivilligheten og markedet. I dette ligger ikke bare en *ansvarliggjøring* men også en viss ansvarsfraskrivning, hvor velferdspolitikken formidler at viktige velferdsoppgaver i framtiden ikke kan ivaretas av velferdsstaten alene.

LITTERATUR

- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode*. Cappelen Damm Akademisk.
- Ball, M. (2002). *Traveling Concepts in the Humanities. A Rough Guide*. University of Toronto Press.
- Bowitz, E. & Cappelen, Å. (1994). Velferdsstatens økonomiske grunnlag. I A. Hatland A., S. Kuhnle, S. & T. I. Romøren (Red.), *Den Norske velferdsstaten*. ad. Notam, Gyldendal.
- Breimo, J. P. & Sandvin, J. T. (2009). Samordning som diskurs. I J. Tøssebro (Red.), *Funksjonshemming – politikk, hverdagsliv og arbeidsliv*. Universitetsforlaget.
- Gilbert, N. (2013). Citizenship in the Enabling State: The Changing Balance of Rights and Obligations. I A. Evers & A. M. Guillemard (Red.), *Social Policy and Citizenship*. Oxford University Press.
- Hardy, C., Lawrence, T. B. & Grant, D. (2005). Discourse and Collaboration: The Role of Conversations and Collective Identity. *The Academy of Management Review* 30(1), 58–77.
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (Lov-2011-06-24-30). Lovdata.
- HOD (2019). *Nasjonale helse- og sykehusplan 2020–2023*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Johansson, H. & Hvinden, B. (2013). Towards a Post-Marshallian Framework for the Analysis of Social Citizenship. I A. Evers & A. M. Guillemard (Red.), *Social Policy and Citizenship*. Oxford University Press.
- Kildal, N. (2013). Den norske velferdsstaten: Fra sosiale til kontraktsbaserte rettigheter. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 16(2), 87–95.
- Kjeldsen, J. E. (2014). *Hva er retorikk*. Universitetsforlaget.
- Laclau, E. & Mouffe, C. (2001). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards A Radical Democratic Politics*. Verso Books.
- Laclau, E. (2007). *Emancipation(s)*. Verso Books.
- Lov om sosiale tjenester i NAV. (2009). Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen. (Lov 2009-12-18 nr 131). Lovdata.
- MacKillop, E. (2018). How do Empty Signifiers Lose Credibility? The Case of Commissioning in English Local Government. *Critical Policy Studies*, 12(2), 187–208.
- Meld. St. 15 (2017–2018). *Leve hele livet*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2012–2013). *Morgendagens omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 30 (2018–2019). *Samhandling for bedre sjøtryggleik*. Nærings- og fiskeridepartementet.
- Meld. St. 33 (2015–2016). *NAV i en ny tid*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Mik-Meyer, N. & Villadsen, K. (2007). *Magtens former. Sociologiske perspektiver på statens møte med borgeren*. Hans Reitzels Forlag.
- Mouffe, C. (2013). *Agonistics: Thinking the World Politically*. Verso Books.

- Mouffe, C. (2016). Democratic Politics and Conflict: An Agonistic Approach. *Politica Común*, 9. (20210301). <https://doi.org/10.3998/pc.12322227.0009.011>
- NOU 2016: 19. (2019). *Samhandling for sikkerhet*. Forsvarsdepartementet.
- OECD (1981). *The Welfare State in Crisis*. OECD.
- Phillips, L. & M. Jorgensen. (2002). *Discourse Analysis as Theory and Method*. Sage.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press.
- Prior, L. (2016). Using Documents in Social Research. I D. Silverman (Red.), *Qualitative Research*. Sage Publications.
- Røiseland, A. & Lo, C. (2019). Samskaping – nytt begrep for norske forskere og praktikere. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 35(1), 51–58.
- Røyseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- Sand, I. J. (1996). *Styring og kompleksitet. Rettslige former av statlig rammestyring og desentralisert statsforvaltning*. Fagbokforlaget.
- St. meld. nr. 25 (2005–2006). *Mestring, muligheter og mening*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. meld. nr. 47 (2008–2009). *Samhandlingsreformen. Rett behandling – på rett sted – til rett tid*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- St. meld. nr. 85 (1970–71). *Om helsetjenesten utenfor sykehus*. Sosialdepartementet.
- St. meld. nr. 9 (2006–2007). *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.