

OSLOMET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTET AFI

Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor

Sveinung Legard, Gro Malene Vestøl, Pia Dybvik Staalesen,
Helene Berg og Knut Fossestøl

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



ARBEIDSFORSKNINGSINSTITUTTETS RAPPORTSERIE

THE WORK RESEARCH INSTITUTE'S REPORT SERIES

AFI-rapport nummer: 2022:10

Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor

Forfattere: Sveinung Legard, Gro Malene Vestøl, Pia Dybvik Staalesen, Helene Berg og Knut Fossetøl

Prosjekt: Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor

Prosjektleder: Knut Fossetøl

Oppdragsgiver: Kommunesektorens organisasjon (KS)

Publiseringsdato: Desember 2022

Antall sider: 80

Forsidefoto/illustrasjon: Unsplash

Emneord: arbeids- og velferdstjenester, NAV, interkommunalt samarbeid, partnerskap, lokaldemokrati

Resymé:

Denne rapporten undersøker hvilke muligheter og utfordringer som ligger i et såkalt vertskommunesamarbeid om NAV-kontor. Et vertskommunesamarbeid fungerer på den måten at en eller flere samarbeidskommuner delegerer ansvaret for NAV til en vertskommune. Hvor godt fungerer denne løsningen for NAV-kontor? Hva er fordelene og ulempene knyttet til slike vertskommunesamarbeid? Og hva er eventuelle grep som fører til gode samarbeidsløsninger? Rapporten svarer på disse spørsmålene gjennom en litteraturstudie av tidligere forskning på vertskommunesamarbeid i NAV og andre tjenester, en spørreundersøkelse og kartlegging av alle vertskommunesamarbeid på landsbasis i NAV, casestudier av seks vertskommunesamarbeid, og en kvantitativ analyse av brukertilfredshet blant brukere som tilhører vertskommunekontor eller ikke. Et hovedfunn er at det er knyttet både stordriftsfordeler og tap av smådriftsfordeler til vertskommuneløsningen. Dette er den første forskningsrapporten om vertskommunesamarbeid i NAV.

ISBN 978-82-7609-445-9

ISSN 2703-836X

© Arbeidsforskningsinstituttet AFI, OsloMet – storbyuniversitetet, 2022

© Work Research Institute (AFI), OsloMet – Oslo Metropolitan University, 2022

© Forfatter(e)/Author(s)

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – Storbyuniversitetet
Pb. 4 St. Olavs plass
0130 OSLO

Work Research Institute (AFI)
OsloMet – Oslo Metropolitan University
P.O.Box 4 St. Olavs plass
N-0130 OSLO

Telefon: +47 93 29 80 30

E-post: postmottak-afi@oslomet.no

Nettadresse: oslomet.no/om/afi

Publikasjonen kan lastes ned gratis fra [arkivet](#)

Publications are available for free download from the [archive](#)

Forord

Denne rapporten er skrevet av forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet og Proba samfunnsanalyse. Kommunesektorens organisasjon (KS) har vært oppdragsgiver og forskningsprosjektet har vært samfinansiert av KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV). Forskningsprosjektet er forankret i «*Samarbeidsavtalen mellom KS og Arbeids- og sosialdepartementet om partnerskapet i NAV-kontorene*».

Bakgrunn for prosjektet er betydelige endringer i antall NAV-kontor og NAV-kontorenes organiseringsform. I løpet av de siste årene er det etablert mange vertskommunesamarbeid om NAV-kontor. Antall NAV-kontor er totalt var redusert fra 423 i 2017 til 362 ved utgangen av 2019, og i oktober 2021 var det 286 NAV-kontor i landet. Per 15. november 2022 var det 58 vertskommunesamarbeid i NAV som dekket 173 kommuner.

Forskningsprosjektets formål var å oppsummere erfaringer og kunnskap om vertskommunesamarbeid om NAV-kontor. Prosjektet skulle belyse og drøfte muligheter og utfordringer ved denne organiseringsformen. Ny kunnskap og eventuelle anbefalinger fra prosjektet skal bidra til at nåværende og framtidige vertskommunale samarbeid om NAV-kontor kan fungere på best mulig måte – både for samarbeidskommunene, eierne i NAV-partnerskapet, de ansatte og brukerne.

Forskningsprosjektet ble utført i perioden januar-november 2022 og bestod av en litteraturgjennomgang, spørreundersøkelse til NAV fylke, intervju med nasjonale og fylkesvise aktører, samt en studie av 6 vertskommuneløsninger i Rogaland og Trøndelag. Det foreligger lite kunnskap om vertskommunesamarbeid om NAV-kontor og dette er den første større kartleggingen som har vært foretatt. En stor takk til de som har bidratt i prosjektet. Dette gjelder spesielt de som har delt av sin tid til å svare på spørreundersøkelsen eller stilt opp i intervju.

Innhold

Forord	1
Sammendrag	5
Abstract	9
1 Innledning	13
1.1 Innføring og utbredelse av vertskommuneløsninger	13
1.2 Bakgrunn for vertskommuneløsningene i NAV	13
1.3 Forsknings spørsmål	16
2 Data, metode og metodologiske vurderinger	17
2.1 Litteraturstudie	17
2.2 Spørreundersøkelse til fylkesleddet i NAV	17
2.3 Intervjuer med nasjonale og fylkesbaserte aktører	17
2.4 Eksempelstudier av 6 vertskommunesamarbeid	18
2.5 NAVs brukerundersøkelse	18
2.6 Metodologiske muligheter og begrensninger	19
3 Tidligere forskning på vertskommunesamarbeid	21
3.1 Generelt om forskningen	21
3.2 Fagmiljø og kompetanse	22
3.3 Tjenestekvalitet	22
3.4 Kostnadseffektivitet	23
3.5 Tilgjengelighet	24
3.6 Smådriftsfordeler og samarbeid med andre tjenester	24
3.7 Kommunal styring og kontroll	25
3.8 Lokaldemokrati	25
3.9 Felles folkevalgt nemnd	26
3.10 Faktorer som fremmer og hemmer gode vertskommunesamarbeid	27
4 Etablering og organisering av vertskommune-samarbeidene i NAV	29
4.1 Initiativ til samarbeidene	29
4.2 Virkemidler	31
4.3 Styring og deltakelse i partnerskapet	31
4.4 Lokalisering	33

4.5 Antallet kommunale tjenester i vertskommune-samarbeidet	33
4.6 Svært positiv vurdering av vertskommunesamarbeid og de enkelte løsningene	34
5 Bakgrunn, organisering og styring av vertskommunesamarbeidene.....	36
5.1 Kort presentasjon av vertskommunesamarbeidene.....	36
5.2 Bakgrunn og prosess.....	38
5.3 Styring og politisk involvering	42
5.4 Kontoret og samarbeidet med øvrige kommunale tjenester	45
6 Aktørenes syn på fordeler og ulemper	49
6.1 Hovedfunn	49
6.2 Fordeler	50
6.3 Ulemper	53
6.4 Bytteforhold mellom stordrifts- og smådriftsfordeler	58
7 Aktørenes synspunkter på gode grep	59
8 Analyse av brukertilfredshet.....	62
8.1 Datagrunnlaget og metode.....	62
8.2 Resultater	63
8.3 Oppsummering	66
9 Oppsummering og diskusjon	68
9.1 Innføringen av vertskommunesamarbeidene.....	68
9.2 Kommunal styring og kontroll.....	69
9.3 Organiseringen av de nye kontorene og internt utviklingsarbeid.....	69
9.4 Aktørenes egne opplevelser av fordeler og ulemper	70
9.5 Aktørenes syn på suksesskriterier	71
9.6 Brukertilfredshet	71
9.7 Sammenlikning av NAV-kontor med andre tjenester	72
9.8 Overordnede konklusjoner	73
Referanser	75
Vedlegg.....	77

Figurer

Figur 1: Hvem tok initiativ til samarbeidene?	29
Figur 2: Hvem møter i partnerskapet på vegne av vertskommunesamarbeidet?	32
Figur 3: I hvor mange kommunene i samarbeidet har NAV fast lokalkontor?	33
Figur 4: Har det blitt lagt flere eller færre kommunale tjenester til NAV etter innføringen av vertskommunesamarbeidet?	34
Figur 5: Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med NAV, helhetlig sett? Andel av brukerne som er fornøyde.	63
Figur 6: Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet? Andel av brukerne som har stor tillit.....	64
Figur 7: «Jeg får den informasjon jeg har behov for.» Andel som er enig.....	65
Figur 8: «Det er enkelt å kontakte NAV når jeg har behov for det». Andel som er enig.	66

Tabeller

Tabell 1: Utvalgte vertskommunesamarbeid i Trøndelag	37
Tabell 2: Utvalgte vertskommunesamarbeid i Rogaland	38
Tabell 3: Aktørenes syn på fordeler og ulemper ved vertskommunesamarbeid om NAV-kontor	50
Tabell 4: Aktørenes syn på grep for å få til gode vertskommunesamarbeid	61

Sammendrag

Vertskommunesamarbeid er en interkommunal ordning hvor flere kommuner samarbeider om en tjeneste ved å delegere ansvaret for den til en vertskommune. Per 15. november 2022 var det 58 vertskommunesamarbeid i NAV som involverte 173 kommuner. Denne rapporten undersøker utbredelsen og organiseringen av, og opplevde kvaliteter ved, vertskommunesamarbeid i NAV. De sentrale forskningsspørsmålene er: Hvordan har vertskommunemodellen blitt innført i NAV, hvordan er de organisert, og hvordan samhandler de med andre aktører? Hvor godt opplever de berørte aktørene at vertskommuneløsningene fungerer, og hvilke grep bidrar til gode vertskommunesamarbeid? Hvordan har vertskommuneløsningene påvirket brukertilfredsheten med NAV? Og hva er eventuelt forskjellen på vertskommunesamarbeid om NAV og andre tjenester? I tillegg tar rapporten opp overordnede spørsmål som forholdet mellom stor- og smådriftsfordeler i arbeids- og velferdstjenesten, forholdet mellom staten og kommunene i partnerskapet om NAV-kontoret og mellom effektivitet, likebehandling og lokaldemokrati.

Hovedfunn

Hovedkonklusjonene fra rapporten er som følger:

- Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor har i all hovedsak vært innført 'ovenfra' og er et svar på statens ønske om større og mer robuste NAV-kontor. Det er ingen tegn på at det innebærer en styrking av kommunenes posisjon i partnerskapet om NAV-kontorene.
- Det er grunn til å tro at vertskommunemodellen er forbundet med både stordriftsfordeler og tap av smådriftsfordeler på én og samme tid.
- Blant de viktigste stordriftsfordelene er mer robuste NAV-kontor, større og mer kompetente fagmiljøer, økt likebehandling av kommunale brukere på tvers av kommunegrensene, og visse muligheter til å gjøre innsparinger uten at dette går ut over kvaliteten på tjenestene.
- Tap av smådriftsfordeler handler om nærheten til ressursvake brukere som mottar sosiale tjenester, og hvor tett NAV-kontoret er på de andre tjenestene i samarbeidskommunene.
- Kommunene opplever i mindre grad at de gir fra seg lokalpolitisk innflytelse over NAV når de går inn i vertskommunesamarbeid ettersom det lokaldemokratiske engasjementet for NAV-kontoret var begrenset før de ble en del av vertskommunesamarbeidet.

Metoder og begrensninger

Forskningsprosjektet er basert på en kombinasjon av flere datakilder og forskningsmetoder. Det inkluderer en systematisk litteraturgjennomgang av tidligere forskning på vertskommunesamarbeid i NAV og andre tjenester, en spørreundersøkelse blant fylkesleddet i NAV, intervjuer med nasjonale og fylkesbaserte aktører som har vært sentrale i innføringen og utbredelsen av vertskommunemodellen, en eksempelstudie av 6 vertskommunesamarbeid basert på intervjuer med ansatte i NAV-kontorene og den kommunale ledelsen, samt en analyse av brukerundersøkelsen i NAV. Forskningsprosjektet i sin helhet er primært en fenomenologisk studie av aktørenes erfaringer med og forståelse av vertskommunesamarbeidene. Begrensninger ved studien er at vi ikke har data som kan brukes til å ta en mer endelig stilling til riktigheten av påstander om vertskommunesamarbeidet, som for eksempel hva det betyr for fagmiljøenes kompetanse, eller tilgjengeligheten for ulike brukergrupper. I tillegg har NAVs brukerundersøkelse

begrensninger i det at de ikke kan gi svar på hvordan tilfredsheten blant de mest ressursvake brukerne av NAV-kontorene utviklet seg.

Innføringen av vertskommunesamarbeidene i NAV

Hoveddrivkraften bak vertskommunesamarbeidet i NAV er et statlig ønske om å skape større og mer robuste NAV-kontor. Det er NAV fylkesorganisasjon som har fått hovedansvar for å få til et vertskommunesamarbeid lokalt. Dette har de i all hovedsak fått til gjennom å sette i gang dialoger med kommunekandidater, men også bruke incentiver (prosjektmidler) for å få til sammenslåinger og i noen tilfeller enda tøffere styringsverktøy som trusler om å legge ned den statlige delen av NAV-kontoret. Initiativet har i noen tilfeller også kommet fra kommunene selv. Disse opplever riktignok ofte at det også finnes et press ovenfra for at de skal samarbeide om sine tjenester med andre kommuner. Det er formelt sett frivillig for kommuner å inngå i vertskommunesamarbeid, men for små kommuner oppleves det som et nødvendig onde dersom de skal levere sine tjenester i tråd med lovpålagte krav. I større kommuner med større NAV-kontor er motivasjonen gjerne å utvikle NAV-tjenesten videre ved at de ansatte kan spesialisere seg i større grad eller jobbe med prosjekter og satsinger av ulikt slag.

De ansatte har som regel vært delaktige i utformingen av kontoret, og samarbeidet forankret blant kommunene. Likevel finnes det samarbeidskommuner og ansatte ved tidligere kontor i disse kommunene som sier at de i liten grad har vært involvert i etableringen. De få stridsspørsmålene som har funnet sted har enten dreid som om lokalisering av hovedkontoret og/eller at man skal beholde de gamle lokalkontorene. I halvparten av samarbeidene har alle kommunene beholdt en form for lokalkontor eller 'lokasjon'. I den andre halvparten er det kun lokalkontor i vertskommunen.

Kommunal styring og kontroll

De fleste vertskommunesamarbeid involverer både verts- og samarbeidskommuner i sin styringsstruktur. I begge tilfeller er det imidlertid lite politisk deltakelse. Fra kommunenes side er vertskommunesamarbeidene tydelig preget av 'rådmannsdominans'. Selv om den politiske involveringen i vertskommunesamarbeidet er begrenset, er ikke dette noe nytt som har oppstått med samarbeidet, men snarere en refleksjon av at det lokalpolitiske engasjementet for NAV-kontoret var begrenset i utgangspunktet. Unntaket er her sosialutgiftene på kommunebudsjettet, som politikerne synes det er viktig å følge med på. Det finnes forsøk i Trøndelag på få politisk ledelse tettere på NAV-kontoret gjennom Spagaten-prosjektet, men dette gjelder primært i vertskommunene og i liten grad i samarbeidskommunene.

Den administrative ledelsen i kommunene er imidlertid ganske tett på NAV-samarbeidet, gjennom deltakelse i partnerskaps- og andre samarbeidsmøter og jevnlig oppdateringer fra NAV-leders side. Det er likevel gjennomgående at samarbeidskommunen føler seg litt mindre oppdatert og involvert enn vertskommunens administrative ledelse.

Kontorenes organisering og samarbeid med øvrige kommunale tjenester

Selve organiseringen av de sammenslåtte NAV-kontorene ser ikke til å være spesielt påvirket av at de er i et vertskommunesamarbeid. Vi ser heller ikke at vertskommuneløsningene har tatt spesielle konsekvenser for NAVs arbeid med å knytte seg opp mot øvrige kommunale tjenester. Dette kan ha å gjøre med at mange av vertskommunesamarbeidene er unge og ble til like før eller under koronapandemien. Den viktigste vertskommuneløsningen for utviklingsarbeidet internt er at det har foregått et arbeid med å harmonisere og samtidig heve kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet. Bakgrunnen for dette er at kontorene oppdaget at det var svært ulik praksis mellom kommunene når det kom til å tolke og utøve skjønn på sosialhjelpsområdet, og at de dermed har forsøkt å harmonisere dette for å sikre kommunale brukere likebehandling uavhengig av deres kommunetilhørighet. En annen konsekvens av vertskommuneløsningen ser ut til å være en konvergens mot den såkalte 'minimumsløsningen' som er lagt til NAV-kontoret – dvs. de obligatoriske tjenestene som økonomisk sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning (herunder økonomi- og gjeldsrådgivning), kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud og individuell plan.

Fordeler og ulemper

Aktørene i denne undersøkelsen ser både fordeler og ulemper med vertskommuneløsningene. De viktigste fordelene er redusert sårbarhet ved sykdom og ferieavvikling, det at man får etablert et større fagmiljø med rom for spesialisering og prosjektarbeid/tjenesteutvikling, likebehandling av brukere, at det har blitt lettere for kommunale brukere å komme i kontakt med en saksbehandler, og at man har klart å utnytte visse økonomiske stordriftsfordeler. De viktigste ulempene som trekkes fram er redusert fysisk tilgjengelighet, at det blir vanskeligere å finne smidige, lokale løsninger, at det er tid- og ressurskrevende å forholde seg til tjenester i flere kommuner, en frakobling av NAV fra kommuneorganisasjonen i samarbeidskommunene, isolasjon av de ansatte som jobber på lokasjoner utenfor vertskommunen, mye reisetid, svekket politiske innflytelse, at det er krevende for NAV-leder å forholde seg til flere kommunale eiere, og tap av arbeidsplasser i distriktskommunene. Det er imidlertid forskjell i aktørenes synspunkter på dette, som henger sammen med deres posisjon og interesser. Det er imidlertid viktig å merke seg at ingen ønsker å reversere vertskommuneløsningene, og at alle poengterer at det finnes ulemper ved dem. Det er i det hele tatt få som presenterer vertskommunesamarbeid som en utelukkende vinn-vinn situasjon.

'Suksesskriterier'

Aktørene nevner en rekke grep som kan sikre et godt fungerende vertskommunesamarbeid. For eksempel grundige forberedelser i oppstartsfasen, det å ikke ha med for mange kommuner, fokusere på NAVs overordnede målsetninger og det å ikke spare penger. I tillegg er det viktig at vertskommunen tar sitt ansvar når det gjelder å involvere samarbeidskommunene på alvor, at NAV-leder er sitt ansvar bevisst når det gjelder å engasjere og skape interesse hos kommunene, at fordelingen av kontaktansvar blant ledelsen ved kontoret er god, at dialogmøter inkluderer flere kommunale aktører enn de som er med på partnerskapsmøtene, å ha en aktiv bruk av indirekte kommunale styringsarenaer, samt å harmonisere det sosialfaglige arbeidet og bevare lokasjoner i samarbeidskommunene.

Brukertilfredshet

Når det gjelder brukertilfredshet skårer vertskommunesamarbeidene litt bedre enn kommuner av tilsvarende størrelse som ikke deltar i vertskommunesamarbeid. Særlig ser det ut til å gjelde det å få den informasjonen man har behov for, og hvor enkelt det er å kontakte NAV når de trenger det. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til tallene og hvor representative de er for de mest ressursvake brukergruppene. Vi kan derfor ikke konkludere med at tilfredsheten har gått opp eller ned for de brukergruppene som er mest berørt av vertskommunesamarbeid.

Sammenlikning med andre tjenester

Oppfatningene av vertskommunesamarbeidene på NAV-kontor er på mange måter slående like vertskommunesamarbeid om andre tjenester. Men det finnes også noen viktige forskjeller som kan knyttes til partnerskapet mellom stat og kommune. For det første gjør partnerskapet vertskommuneløsningen enda mer komplisert enn for andre interkommunale samarbeid. For det andre er dette nok en av grunnene til at det lokalpolitiske engasjementet for NAV-kontor var lavt i utgangspunktet, og dermed opplever heller ikke aktørene vertskommunesamarbeidet om NAV-kontor som spesielt negativt for lokaldemokratiet. For det tredje spiller partnerskapet en rolle i at mange kommuner forventer at NAV fortsetter å beholde lokale NAV-kontor i alle kommuner i samarbeidet etter at de har gått inn i en vertskommunemodell. Dette skiller dem fra andre tjenester som gjerne sentraliserer tjenesten i kun én kommune. Likevel kan digitalisering og vanskeligheter med å rekruttere kvalifisert arbeidskraft endre denne desentraliserte modellen i framtiden.

Abstract

Host municipality cooperation is an inter-municipal arrangement whereby several municipalities cooperate on providing a service by delegating responsibility for it to a host municipality. As of 15 November 2022, there were 58 host municipality partnerships under the Norwegian Labour and Welfare Administration (NAV), involving 173 municipalities. This report examines the prevalence and organisation, and perceived quality of, host municipality cooperation on NAV. The key research questions are: How has the host municipality model been introduced in NAV, how are the partnerships organised and how do they interact with other stakeholders? How well do the stakeholders feel that the host municipality solutions are working, and what boosts good host municipality cooperation? How have host municipality solutions affected user satisfaction with NAV? And what, if any, is the difference between host municipality cooperation on NAV and other services? The report also addresses overarching issues such as the relationship between economies of scale and small-scale benefits in the labour and welfare service, between the central and local government authorities in the NAV office partnership, and between efficiency, equal treatment and local democracy.

Main findings

The main conclusions of the report are as follows:

- Host municipality cooperation on NAV offices has mainly been introduced 'from the top down' and is a response to the Government's wish to establish larger and more robust NAV offices. There is no evidence that this involves the municipalities gaining a stronger position in the NAV office partnership.
- There is reason to believe that the host municipality model is associated with both economies of scale and the loss of small-scale benefits at the same time.
- The main economies of scale include more robust NAV offices, larger and more competent professional environments, more equal treatment of municipal users across municipal boundaries, and certain opportunities to make savings without compromising the quality of services.
- The loss of small-scale benefits means being further away from disadvantaged users who receive social services, and it affects how closely NAV offices can cooperate with the other services in the municipalities.
- Municipalities experience to a lesser degree that they relinquish local political influence over NAV when they enter into host municipality partnerships, as local political interest in the NAV office was limited before they became part of this cooperation.

Methods and limitations

The research project is based on a combination of several data sources and research methods. This includes a systematic literature review of previous research on host municipality cooperation on NAV and other services, a questionnaire survey at NAV County level, interviews with national and county-based stakeholders who have played key roles in the introduction and prevalence of the host municipality model, a case study of six host municipality partnerships based on interviews with NAV office staff and municipal management, and an analysis of the NAV user survey. The research project as a whole is primarily a phenomenological study of stakeholders' experience and understanding of the host municipality partnerships. The limitations of the study

are that we do not have data that can be used to verify the accuracy of claims concerning host municipality cooperation, such as its significance for the competence of professional environments, or how accessible it is for different user groups. In addition, the NAV user survey has limitations in that it does not measure developments in satisfaction among the most disadvantaged users of NAV offices.

Introduction of host municipality cooperation on NAV

The main impetus for host municipality cooperation on NAV is the Government's wish to create larger and more robust NAV offices. The NAV County organisation has been assigned primary responsibility for host municipality cooperation at the local level. This has mainly been achieved by initiating dialogue with potential municipalities, but also by using incentives (project funds) to bring about office mergers and in some cases even tougher management tools such as threats to discontinue the provision of central government services to NAV offices. In some instances, the municipalities themselves have initiated cooperation. Admittedly, this is often partly based on pressure from above to cooperate with other municipalities on the services they provide. Formally speaking, municipalities are free to enter into host municipality partnerships, but small municipalities perceive it as a necessary evil if they are to be able to provide services in line with statutory requirements. In larger municipalities with larger NAV offices, the motivation for cooperation is often being able to develop NAV services by enabling staff to specialise to a greater extent or work on various projects and initiatives.

The staff have generally been involved in the development of their office, and the partnerships have the support of the municipalities. Nevertheless, some of the cooperating municipalities and staff at former offices in these municipalities say that they have not been involved to any extent. The few contentious issues have either revolved around the location of the head office and/or retaining the old local offices. In half of the partnerships, all the municipalities have retained some form of local office or 'location'. The rest of the municipalities only have a local office in the host municipality.

Municipal management and control

Most host municipality partnerships involve both host and cooperating municipalities in their governance structure. Either way, there is little political participation. From the municipality's point of view, the host municipality partnerships are clearly 'dominated by municipal executives'. Although political involvement in the host municipality partnership is limited, this is by no means a new development, but rather a reflection of the fact that there was limited local political interest in the NAV office to start with. The exception here is social expenditure in the municipal budget, which politicians are keen to keep an eye on. Attempts have been made in Trøndelag County to involve political leadership more closely in the NAV offices through the Spagaten project, but this applies primarily to the host municipalities and only to a limited extent to the cooperating municipalities.

However, the municipalities' administrative management is quite closely involved in the NAV cooperation, through their participation at partnership and other cooperation meetings and regular updates from NAV managers. Nevertheless, the overall impression is that the cooperating municipality feels a little less up to date and involved than the host municipality's administrative management.

Organisation of the offices and cooperation with other municipal services

The actual organisation of the merged NAV offices does not seem to be particularly affected by the host municipality cooperation, but is rather based on the way the offices believe they can best organise their work given their new size. Nor do we see that the host municipality solutions have had any particular consequences for NAV's work on tying in with the rest of the municipal services. This may have to do with the fact that many of the host municipality partnerships are new and were formed just before or during the pandemic. The most important implication of the host municipality solution for internal development work is that efforts have been made to harmonise and, at the same time, raise the quality of social welfare work. The reason for this is that the offices discovered that the municipalities had very different practices when it came to interpreting and exercising discretion in the area of social welfare, and they have thus tried to harmonise their practices in order to ensure municipal users receive equal treatment regardless of the municipality they live in. Another consequence of the host municipality solution seems to be a convergence towards what is known as the 'minimum solution' assigned to the NAV offices – i.e. mandatory services provided by the municipalities such as financial assistance, advice and guidance, finance and debt counselling, qualification programme, temporary accommodation and individual plans.

Advantages and disadvantages

The respondents in this survey see both advantages and disadvantages of the host municipality solutions. The main advantages are greater access to staff during illness and holidays, the establishment of a larger professional environment with room for specialisation and project work/service development, equal treatment of users, the fact that it has become easier for municipal users to contact case officers, and that certain economies of scale have been achieved. The main disadvantages highlighted are reduced physical accessibility, that it is more difficult to find flexible, local solutions, that it is demanding in terms of time and resources to navigate services in several municipalities, NAV is disconnected from the municipal organisation in the cooperating municipalities, a sense of isolation among employees working in locations outside the host municipality, a lot of travel time, reduced political influence, that it is demanding for NAV managers to have to deal with several municipal owners, and loss of jobs in the rural municipalities. However, the stakeholders' views on this differ according to their position and interests. It is important to note that no one expresses a wish to reverse the host municipality solutions, and that everyone points out that they represent certain disadvantages. All in all, few municipalities present host municipality cooperation as a purely win-win situation.

'Success criteria'

The stakeholders mention a number of approaches that can ensure well-functioning host municipality partnerships, for example ensuring thorough preparation during the start-up phase, not involving too many municipalities, focusing on NAV's overall objectives and not focusing on saving money. It is also important that the host municipality takes its responsibility for involving the cooperating municipalities seriously, that NAV managers are aware of their responsibility for engaging and generating interest among the municipalities, that responsibility for contact is effectively distributed among the office managers, that dialogue meetings include more municipal

stakeholders than those who attend the partnership meetings, that indirect municipal governance arenas are used, that social welfare work is harmonised and that locations in the cooperating municipalities are retained.

User satisfaction

With respect to user satisfaction, municipalities that participate in host municipality partnerships score slightly better than municipalities of a similar size that do not participate in such partnerships. This seems to apply, in particular, to users getting the information they need and how easy they find it to contact NAV when they need to. The figures are associated with a great deal of uncertainty, however, including how well they reflect the most disadvantaged user groups. Therefore, we cannot conclude that satisfaction has increased or decreased for the user groups most affected by host municipality cooperation.

Comparison with other services

Host municipality cooperation on NAV offices is in many ways strikingly similar to partnerships on other services. However, some notable differences can be linked to the partnership between the central and local government level. Firstly, the partnership makes the host municipality solution more complicated than for other types of inter-municipal cooperation. Secondly, this is probably one of the reasons why local political interest in the NAV office was low in the first place, and can thereby explain why the stakeholders do not perceive host municipality cooperation on NAV offices as particularly negative for local democracy. Thirdly, the partnership plays a role in many municipalities' expectation that NAV retains local offices in all municipalities involved in the partnership after they have entered into a host municipality model. This distinguishes NAV from other services that tend to centralise services in only one municipality. Nevertheless, digitisation and difficulty recruiting skilled workers may change this decentralised model in the future.

1 Innledning

1.1 Innføring og utbredelse av vertskommuneløsninger

Norske kommuner har i en årrekke inngått formelle interkommunale samarbeid om en lang rekke tjenester. Interkommunale samarbeid om NAV-kontor og oppgavene som følger lov om sosiale tjenester er imidlertid et nytt fenomen. Etersom sosialtjenestevedtak kun kan utføres av ansatte i bostedskommunen til mottakerne av tjenesten, har det ikke vært mulig å fatte sosialtjenestevedtak på vegne av innbyggere i andre kommuner. Derfor ble ikke dette mulig for NAV-kontor før vertskommunemodellen ble innført i kommuneloven i 2007¹. Lovendringen gjør det mulig for en kommune å delegerer oppgaver og myndighet til å treffe enkeltvedtak etter lov om sosiale tjenester til en annen kommune. Denne kommunen blir da kalt «vertskommune», mens de andre kommunene som inngår i samarbeidet blir kalt samarbeidskommune.

Selve vertskommunemodellen må historisk sett forstås som et alternativ til kommunesammenslåinger. Et nasjonalt prosjekt for framtidens kommunestruktur som ble gjennomført i perioden 2003-2005 (Brandtzæg, 2019), viste at over halvparten av norske kommuner ønsket en type forpliktende samarbeidsløsninger *i stedet for* kommuneslåinger, hvilket blant annet gjorde at man fikk inn en bestemmelse om vertskommunemodell i kommuneloven i 2007.

Etter lovendringen i 2007 har vertskommunesamarbeid blitt initiert mellom en rekke kommuner. Det er særlig utbredt innenfor barnevern, men finner også en viss utbredelse innen områder som krisesenter og legevakt. Monkerud m.fl. (2019) viser imidlertid at det ikke var noen markant økning i antall vertskommunesamarbeid i perioden 2008-2016. Modellen er ikke spesielt mye mer brukt i dag enn den var rett etter at ordningen ble innført.² Et unntak her er NAV. I 2012 var det kun 9 interkommunale samarbeid mellom NAV-kontor, hvorav 6 var administrative vertskommunesamarbeid (Leknes m.fl., 2013, s. 45), mens det per 15. november 2022 fantes 58 slike samarbeid, som omfattet 173 kommuner.

1.2 Bakgrunn for vertskommuneløsningene i NAV

Stortingsmelding 33 (2015-2016)

En av årsakene til at vertskommunekommunesamarbeid om NAV-kontor ble etablert relativt sent sammenliknet med andre tjenester, er at det har sitt utspring i det sterke statlige drivet mot større og mer robuste NAV-kontor som kom med Stortingsmelding 33 (2015-2016). Argumentene fra regjeringen var flere.

For det første ble det antatt at det var for komplisert for de ansatte å være såkalte 'generalister' som skulle kunne utføre alle oppgaver ved et NAV-kontor. I stedet trengte man «helhetlige kompetansemiljøer» der ansatte spesialiserte seg innenfor visse type oppgaver og fagfelt. For det

¹ Først av §28 i den forrige versjonen av kommuneloven, og §20 i den nåværende versjonen.

² En del kommuner ser ut å feiltolke samarbeid etter kommunelovens tidligere §27 som vertskommunesamarbeid. Det kan derfor hende at vertskommunesamarbeid faktisk er mindre utbredt enn disse forskningsresultatene indikerer (Jacobsen m.fl., 2010).

andre var store og robuste kontor en forutsetning for å kunne sikre kapasitet til å drive utadrettet virksomhet mot arbeidsgiverne. For det tredje var det en forutsetning for å kunne delegere nye oppgaver til lokalkontorene, og dermed realisere ønsket om myndige NAV-kontor med handlefrihet. Tankegangen var kort sagt at store og robuste kontor er en nødvendig forutsetning for å gi brukerne den hjelpen og tette oppfølgingen de trenger, og for å kunne gi riktig informasjon til alle de ulike brukerne NAV-kontorene betjener, samt løse NAVs overordnede samfunnsoppgave: Flere i arbeid – færre på trygd. Den økende digitaliseringen ville videre frigjøre ressurser slik at NAV kunne bruke enda mer tid på oppfølging av de svakeste brukerne.

Viktige redskaper for å få til større kontor var kommunesammenslåinger og interkommunalt samarbeid i form av vertskommuneløsninger. Som en del av dette opphevet også regjeringen den statlige bemanningsgarantien for småkontorene i 2017. Denne stadfestet tidligere at alle NAV-kontor skulle ha en bemanning på minimum tre – selv i svært små kommuner.

Stortingsmeldingen hevdet for eksempel at bemanningsgarantien reduserte småkommunenes motivasjon til å inngå samarbeid. I 2015 fantes det 153 NAV-kontor med til sammen 300 årsverk som var omfattet av garantien.

Stortinget ba videre regjeringen, når Stortingsmeldingen ble behandlet, å sørge for «at en sammenslåing til færre og større Nav-kontor må være gjenstand for lokale vurderinger og beslutninger», og at endringer i bemanningen som følge av den statlige bemanningsgarantien «må være lokalt forankret og basert på god dialog» (Stortingsforhandling 17. november 2016).

Hugvik-rapporten 2017

Noen av de mest skarpstilte formuleringene knyttet til partnerskapet er den partssammensatte arbeidsgruppas rapport som kom i forlengelsen av Stortingsmelding 33 (NAV, 2017).

Arbeidsgruppas rapport er viktig fordi den har operasjonalisert og lagt grunnlaget for arbeidet med iverksettingen av Stortingsmeldingen. Så vidt vi forstår er det denne rapporten som fremdeles legger grunnlaget for arbeidet med partnerskapet fra nasjonalt hold.

Her beskrives partnerskapet som en forutsetning for å løse NAVs samfunnsoppdrag. Det blir følgelig sentralt å sørge for et vitalt partnerskap, og at partnerskapet blir den «aktivt styrende kraft» som dette innebærer. Forutsetningen for dette er å anerkjenne forskjellen mellom stat og kommune, og å søke å utnytte denne ulikheten til beste for løsningen av oppdraget. Arbeidet må ta utgangspunkt i brukernes behov og de to eiernes målsetninger, og arbeidet må være likeverdig og forpliktende.

Rapporten omhandler en rekke forslag for å vitalisere partnerskapet, gjennomgå partnerskapsavtalene, konkretisere felles styringsprinsipper og ståsted, øke partnerskapets innflytelse over NAV-kontor, men beskriver også tre betingelser for å løse samfunnsoppdraget innenfor rammene av partnerskapet.

Ifølge arbeidsgruppas anbefalinger bør NAV-kontorlederen sitte sentralt i den kommunale ledelsen, helst i kommunedirektørgruppa, og det bør være en lovfestet maksimumsløsning for hvilke antall tjenester som skal ligge til NAV-kontoret for å sikre arbeidsretting. I tillegg bør NAV-kontoret være av en slik størrelse at det har et tilstrekkelig kompetansemiljø, og at det trenger en ledergruppe.

Arbeidsgruppa anbefalte videre at kontorets ansvarsområde burde svare til bo- og arbeidsmarkedsregionene, fordi dette ville etablere gode relasjoner og gi koordinerte tjenester til arbeidsgiverne. Tanken var at det å sikre gode faglige tjenester til brukerne, gi kompetent service til arbeidsgivere og gi lokalkontorene mulighet til å utnytte sitt handlingsrom, krevde en viss størrelse, kapasitet og ledelsesstruktur. I tillegg sa arbeidsgruppa at egenproduksjon av tjenester,

større frihet i disponeringer av arbeidsmarkedstiltak osv., bør forbeholdes kontorer av en viss størrelse.

Partnerskapet og vertskommuneprosjektet

På nasjonalt nivå er partnerskapet regulert av en samarbeidsavtale fra 2018 mellom KS og det daværende Arbeids- og sosialdepartementet om partnerskapet i NAV-kontorene. Partnerskapet på nasjonalt nivå møtes jevnlig, arrangerer felles utviklingsprosjekter som «mulighetsromprosjektet» (Hellang m.fl., 2019), som er evalueringen som har ledet fram til denne rapporten, I tillegg har de nettopp satt i gang et nytt prosjekt som heter «Partnerskapsløftet». Det arrangerer også jevnlig nasjonale og regionale konferanser om partnerskapet. Departement, KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet har en egen samarbeidsgruppe knyttet til oppfølgingen av avtalen.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet er partnerskapet plassert i arbeids- og tjenesteavdelingen, men berører problemstillinger som går på tvers av seksjonene i avdelingen. Direktoratet har et styringsansvar for den statlige delen av kontoret, men også et fagdirektoratsansvar for sosiale tjenester. Det beskrives som krevende å utforme fagdirektoratsrollen fordi partnerskapet trenger støtte, men støtten som gis må balanseres med hensynet til kommunens selvstyre. Det er heller ingen styringslinje på kommunal side, siden KS er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon og ingen styringslinje.

I Direktoratet utvikles partnerskapet etter to spor: et administrativt og et utviklingsmessig spor. Det administrative sporet er knyttet til lokaler, fordeling av ressurser, arbeidstid, etc. Utviklingssporet er blant annet knyttet til prosjektene som gjennomføres sammen med KS, men også prosjekter som de (via NAV-fylke) er involvert i for eksempel knyttet til Statens Hus i Stadt, regioninndelingen i NAV Vestland, hvor 46 kommuner er delt inn etter arbeidsmarkedsregioner, eller det såkalte 'Spagaten' prosjektet i Trøndelag som blant annet trekker inn politikerne i partnerskapet. I tillegg kommer også satsinger knyttet til felles digitale løsninger mellom stat og kommune knyttet til sosiale tjenester (Digisos), og mer faglige-metodiske satsinger knyttet til lavinntektsfamilier. Arbeidet med å få på plass vertskommuneløsninger er en del av dette sporet.

De skiller også mellom ulike 'posisjoner' knyttet partnerskapet i direktoratet. Den ene er knyttet til den praktiske etatsstyringen rettet mot fylkesdirektørene. Den andre er en mer stats-sosialvitenskapelig innfallsvinkel, hvor forholdet mellom stat og kommune, standardisering og faglig skjønn etc. er viktige tema.

Ifølge de vi har intervjuet i Direktoratet er partnerskapet en del av en styringsdialog, og det drives «intensjonsstyring» for å få på plass vertskommuneløsninger, ikke hard styring i form av måltall eller rapportering. Det legges til rette for vertskommuneløsninger fra nasjonalt hold, men initiativet oppfattes som å komme fra «kommunene alene».

KS spiller en viktig rolle i nasjonal politikk som arbeidsgiverorganisasjon for kommunene, som en interessepolitisk aktør og utviklingspartner for kommunene. Gjennom at den politiske ledelsen i KS er valgt av kommune- og fylkestingspolitikere, og den nære kontakten mot administrasjon i kommuner og fylker, er KS den eneste nasjonale aktør som kan sies å representere kommunens synspunkter og interesser vis-à-vis nasjonale myndigheter.

Slik er det også når det gjelder NAV. Når partnerskapspolitikken skal utvikles på nasjonalt nivå er det gjerne KS som ivaretar synspunktene til kommunene, er høringsinstans og møter regjering, departement og direktorat. Derfor er KS også oppdragsgiver i denne i evalueringen av vertskommuneløsningen i NAV, men hvor initiativ og finansiering er forankret i den nasjonale samarbeidsavtalen om partnerskapet.

Det er viktig å understreke at KS ikke har noen formell rolle i partnerskapet i NAV, som skjer lokalt mellom den enkelte kommune og staten. KS har heller ikke gått inn og anbefalt vertskommuneløsninger i forhold til NAV. Dette har også vært opp til lokalt nivå. Dette er i overensstemmelse med KS generelle politikk på området, hvor de primært arbeider mot det nasjonale nivået, og i liten grad blander seg inn i det som skjer lokalt.

1.3 Forskningsspørsmål

På grunn av den raske veksten i utbredelsen av vertskommunesamarbeid om NAV-kontor, og den manglende kunnskap om hvordan disse samarbeidene er organisert og fungerer i praksis, har KS bestilt et forskningsprosjekt som skal kartlegge hvordan vertskommunesamarbeidene fungerer og gi et kunnskapsgrunnlag for hvordan de kan fungere best mulig. Denne rapporten er et svar på dette ønsket. Prosjektet er forankret i den ovennevnte samarbeidsavtalen mellom KS og staten, og er samfinansiert av KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

I rapporten undersøker vi utbredelsen og organiseringen av, og opplevde kvaliteter ved, vertskommunesamarbeidet i NAV. De sentrale forskningsspørsmålene er: Hvordan har vertskommunemodellen blitt innført i NAV, hvordan er de organisert, og hvordan samhandler de med andre aktører? Hvor godt opplever de berørte aktørene at vertskommuneløsningene fungerer, og hvilke grep bidrar til gode vertskommunesamarbeid? Hvordan påvirker vertskommuneløsningene brukertilfredsheten med NAV? Og hva er eventuelt forskjellen på vertskommunesamarbeid om NAV og andre tjenester?

På et mer overordnet nivå er vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor knyttet til flere svært sentrale samfunnsmessige problemstillinger. En av dem handler om forholdet mellom stor- og smådriftsfordeler i arbeids- og velferdstjenestene. En sentral tanke bak vertskommuneløsningen er at større NAV-kontor vil kunne gi stordriftsfordeler som mer spesialiserte og forutsigbare tjenester til brukerne. Baksiden av dette kan imidlertid være at man mister de mer desentraliserte kontorene og dermed også mister kontakten med andre kommunale tjenester i de kommunene de betjener, eller at NAV-kontorene oppleves som utilgjengelige for brukerne i kommunene.

En annen problemstilling handler om forholdet mellom staten og kommunene. NAV-kontorene er en spesiell konstruksjon i norsk og internasjonal sammenheng, ettersom den baserer seg på et partnerskap mellom stat og kommune, men hva skjer med styrkeforholdet mellom disse når vertskommuneløsningene blir innført? Er det statens ønsker om større NAV-kontor som trumfes igjennom, eller har de sprunget ut av kommunens behov? Og hva blir resultatet for partnerskapet etter at vertskommunesamarbeidet er på plass?

I stort handler vertskommunesamarbeid om NAV-kontor også om forholdet mellom effektivitet og likebehandling på den ene siden, og lokaldemokratiet på den andre. Vertskommunesamarbeid om NAV-kontor kan, akkurat som innenfor andre tjenester, bidra til at arbeids- og velferdstjenestene får utnyttet sine ressurser bedre, og ikke minst at brukere får et likere tilbud på tvers av kommunegrensene, men er prisen for dette at lokalpolitikken må si ifra seg myndigheten over tjenestene og overlate kontrollen over denne til vertskommunen og/eller staten?

2 Data, metode og metodologiske vurderinger

For å besvare våre forskningsspørsmål har vi tatt i bruk flere datakilder og datainnsamlingsmetoder – eller et såkalt flermetode-design (Hunter & Brewer, 2015). Bakgrunnen for dette er at forskningsspørsmålene i dette prosjektet berører så mange dimensjoner ved vertskommunesamarbeidene at en type metode ikke ville vært tilstrekkelig. Vi har også primært gjennomført en fenomenologisk studie av aktørenes erfaringer med og forståelse av vertskommunesamarbeidene (Johannessen m.fl., 2010, s. 82-83).

Datainnsamlingen og analysen vår har bestått av en systematisk litteraturgjennomgang av tidligere forskning på vertskommunesamarbeid i NAV og andre tjenester, en spørreundersøkelse blant fylkesleddet i NAV, intervjuer med nasjonale og fylkesbaserte aktører som har vært sentrale i innføringen og utbredelsen av vertskommunemodellen, en eksempelstudie av 6 vertskommunesamarbeid basert på intervjuer med ansatte i NAV-kontorene og den kommunale ledelsen, samt en analyse av brukerundersøkelsen i NAV. I dette kapitlet går vi gjennom datakildene og forskningsmetodene, og drøfter kort hvilke muligheter og begrensninger disse har når det gjelder å besvare våre forskningsspørsmål.

2.1 Litteraturstudie

For å kunne sammenlikne vertskommunesamarbeidet i NAV med interkommunale samarbeid om andre tjenester, har vi gått gjennom alle publikasjoner om vertskommunesamarbeid i Norge siden 2007. Søket resulterte i en liste på 24 publikasjoner. 4 av publikasjonene handler om vertskommunesamarbeid i NAV. Mesteparten av det som er skrevet handler om samarbeid innenfor barnevernet, men vi har også funnet studier av vertskommunesamarbeid om krisesenter, om den pedagogisk-psykologiske tjeneste, planarbeid, fastlegetjeneste og legevakt, samt regional markedsføring og turisme. Litteratursøket og utvelgelsesprosedyren er beskrevet i vedlegg 1.

2.2 Spørreundersøkelse til fylkesleddet i NAV

For å kartlegge vertskommunesamarbeidene i NAV sendte vi 1. april 2022 ut en spørreundersøkelse til fylkesdirektørene i NAV i alle landets fylker. Undersøkelsen ble besvart av alle fylkesledd, slik at vi har svar om alle de 49 vertskommunesamarbeidene som eksisterer på det tidspunktet. Undersøkelsen bestod av to deler. I den første delen spurte vi om fylkesleddenes generelle vurdering og oppfatning av vertskommunesamarbeidet i NAV i sitt fylke. I den andre delen ba vi fylkesdirektørene besvare spørsmål om hvordan samarbeidene er organisert, og gi en vurdering av hvert enkelt vertskommunesamarbeid.

2.3 Intervjuer med nasjonale og fylkesbaserte aktører

For å forstå bakgrunnen for utbredelsen av vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor og prosessene som har ledet fram til etableringen av dem, har vi gjennomført intervjuer med representanter fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet, NAV og KS på nasjonalt nivå,³ samt

³ Totalt gjelder dette intervjuer med 2 representanter for AID, 2 for NAV og 1 fra KS.

intervjuer med fylkesleddet i NAV og Statsforvalteren i de to casefylkene, Rogaland og Trøndelag.⁴ Totalt tilsvarer dette intervjuer med 11 informanter.

2.4 Eksempelstudier av 6 vertskommunesamarbeid

En svært sentral del av prosjektet har vært eksempel- eller «case»-studier av 3 vertskommunesamarbeid i de to utvalgte fylkene Rogaland og Trøndelag. I Rogaland gjaldt det NAV Haugesund-Utsira, NAV Klepp-Time og NAV Dalane. I Trøndelag tok vi for oss NAV Indre Namdal, NAV Inn-Trøndelag og NAV Værnes. Kontorene ble valgt ut fordi de representerer en variasjon i antall kommuner som inngår i samarbeidet og på bakgrunn av størrelsesforhold mellom vertskommune og samarbeidskommune(r). I tillegg var geografiske avstander mellom kommunene, varighet, størrelsen på kontorene, kontorløsningen og lokasjon, samt styringsmodell viktig i utvelgelsen. Utvalget ble også diskutert med oppdragsgiver.

I hvert vertskommunesamarbeid har vi intervjuet leder(e), ansatte og tillitsvalgte ved NAV-kontorene (enten på én eller flere lokasjoner avhengig av kontorløsningen), og politisk og administrativ ledelse i vertskommunen og i minst én av samarbeidskommunene. Dette er primært ordfører, kommunedirektør og kommunalsjef med ansvar for NAV innen sitt ansvarsområde. I et av samarbeidene intervjuet vi også en representant for brukerutvalget i NAV, men de andre samarbeidene hadde ikke fungerende brukerutvalg eller så kom vi aldri i kontakt med representanten for utvalget på tross av gjentatte henvendelser. Totalt har vi intervjuet 72 personer fra disse samarbeidene, om temaer som prosess fram mot samarbeid, stridsspørsmål og utfordringer knyttet til opprettelsen, politisk innflytelse, administrativ styring, organisering av kontoret og samarbeid med andre tjenester, relasjon mellom eierne og partnerskapet mellom kommune og stat, tjenestekvalitet, robusthet, standardisering på tvers av kommunegrenser, fysiske avstander med mer.

2.5 NAVs brukerundersøkelse

Til slutt har vi analysert NAVs personbrugerundersøkelse for årene 2019-2022. Her har vi undersøkt hvorvidt tilliten til, tilfredsheten med og opplevelsen av tilgjengeligheten til NAVs tjenester har endret seg etter at vertskommunesamarbeidene er etablert. Undersøkelsen er rettet mot tilfeldig utvalgte personbrukere som har søkt på en statlig ytelse fra NAV og/eller har fått en oppfølgingstjeneste. Om lag 8 300 personer besvarte de overordnede spørsmålene i 2019, og 18 000 gjorde det i 2022.

Selv om undersøkelsen har mange respondenter er det få som har svart i hver kommune, hvilket gjør at feilmarginene i noen tilfeller er så store at funnene ikke blir statistisk signifikante (se kapittel 8). I tillegg kan funnene være påvirket av skjevheter i utvalget. Dersom enkelte grupper har en lavere tilbøyelighet enn andre til å svare, vil deres svar veie mindre enn de skulle i gjennomsnittstallene. Dette er imidlertid bare et problem dersom *utviklingen* i svarene er forskjellig i de aktuelle gruppene. I vårt tilfelle kan vi tenke oss at ressursvake grupper blir påvirket av vertskommunesamarbeidet på en annen måte enn andre, og at de samme gruppene i liten grad har svart på undersøkelsen.

⁴ Vi har intervjuet én representant fra Statsforvalter og én fra NAV fylke i Rogaland, og én representant fra Statsforvalter 3 representanter fra NAV fylke i Trøndelag.

Utvalget i undersøkelsen består av personer som er registrert med arbeidsrettet oppfølging og/eller har søkt om en trygdeytelse. Dette inkluderer også sosialhjelpsmottakere som er registrert med arbeidsrettet oppfølging. Vi har ikke tall på hvor stor andel av utvalget som faktisk mottar sosialhjelp på undersøkelsestidspunktet. I undersøkelsen blir imidlertid respondentene spurt om de har søkt på eller fått ulike ytelser de siste 12 månedene. 6 prosent oppgir at de har søkt på eller fått økonomisk sosialhjelp. Når vi ser dette i forhold til andelen som oppgir at de har søkt på andre ytelser, ser det ut som om sosialhjelpsmottakere er noe, men ikke veldig, underrepresentert (for eksempel oppgir 25 prosent at de har søkt på AAP, og i befolkningen er det over tre ganger så mange personer som mottar AAP som antallet som har sosialhjelp som hovedinntekt.)

Vår vurdering er at en eventuell underrepresentasjon av ressursvake grupper ikke vil påvirke hovedbildet fra analysene i kapittel 8 i vesentlig grad, da de ikke representerer en stor andel av NAVs brukere. Utviklingen vi har funnet bør være rimelig representativ for NAVs brukergruppe *som helhet*.

Det vi kaller ressursvake brukere lar seg vanskelig identifisere i denne typen data. Arbeids- og velferdsdirektoratet drøfter temaet i sin siste rapport fra brukerundersøkelsen (Nyberg m.fl., 2022, vedlegg 4). Blant annet vurderer de om personer med lav byråkratisk og/eller digital kompetanse kan være underrepresentert i undersøkelsen. For å undersøke spørsmålet nærmere har de sammenliknet i hvilken grad det har betydning (kontrollert for andre kjennetegn) hvordan svarene blir samlet inn; på telefon eller digitalt. De konkluderer med at nettskjema ikke utgjør et vesentlig hinder for å svare på spørreundersøkelsen sammenliknet med et telefonintervju. De påpeker imidlertid at lavere byråkratisk og/eller digital kompetanse kan være forbundet med høyere frafall ved *begge* distribusjonsmetodene.

Det kunne imidlertid være relevant for prosjektet å se på utviklingen for enkelte grupper: Blir brukertilfredsheten påvirket negativt for enkelte ressursvake grupper, selv om det ikke er tilfelle i gjennomsnittet? Datamaterialet er dessverre ikke egnet til å besvare dette spørsmålet.

2.6 Metodologiske muligheter og begrensninger

Den fenomenologiske tilnærmingen er egnet til å få fram hvilke meninger, erfaringer og diskusjoner som ulike aktører/aktørgrupper har om vertskommunesamarbeidet, og vi bruker den til å utvikle hypoteser om sterke og svake sider ved samarbeidet. Ulempen er at vi ikke har andre data som kan brukes til å hjelpe leseren til mer endelig å ta stilling til riktigheten av påstander om vertskommunesamarbeid, som for eksempel påstander som «at fagmiljøene er blitt sterkere og sårbarheten til fagmiljøene redusert» eller «at tilgjengeligheten til tjenester er blitt dårligere for kommunale brukere». Vi har imidlertid anvendt et flermetodedesign ved å for eksempel ta i bruk NAVs brukerundersøkelse for å finne ut om brukernes oppfatninger av NAV har endret seg i kommuner med og uten vertskommuneløsninger. Dette er en tilleggsindikator på om kvaliteten på NAV-kontorenes tjenester har endret seg.

Fordelen med en fenomenologisk tilnærming er at den avdekker at det finnes mønstre i hvordan personer vurderer hvor godt eller dårlig vertskommuneløsningene fungerer, eller hva som er fordelene eller ulempene med dem. Svarene på disse spørsmålene vil variere med personenes verdigrunnlag, jobb og posisjon i samfunnet. Dette er spesielt tydelig i våre eksempelstudier hvor personer fra én og samme kommune – som veilederne i NAV-kontoret og kommunalsjefen – kan ha vidt forskjellige oppfatninger av om samarbeidet mellom NAV og de øvrige kommunale tjenestene fungerer godt eller ikke. Det er i tillegg umulig å gi «objektive» svar på flere av de spørsmålene vi tar opp i denne undersøkelsen. Kvalitet på tjenestene eller styrken til fagmiljøet

dreier seg også alltid om *opplevelsen* av disse tjenestene og ikke målbare kriterier som saksbehandlingstid eller antallet ansatte med videreutdanning i faget.

Vi har også visse «objektive» dimensjoner som rammer inn vår undersøkelse. Sammenlikningen vår av ulike samarbeid og ulike personers oppfatninger innen samarbeidene gjør det mulig for oss å se hvordan oppfatningen av samarbeidene varierer med hvilken kommune personene kommer fra, eller hvilken stilling de har. Personene fra de minste samarbeidskommunene er for eksempel mer opptatt av de negative konsekvensene vertskommunesamarbeidene har for det lokale selvstyret, enn personene fra vertskommunen. Likeså er de NAV-ansatte langt mer opptatt av de positive virkningene vertskommunesamarbeidene har for fagmiljøet, enn for eksempel ordførere. I tillegg har vi kartlagt meningsnøytrale aspekter ved vertskommunesamarbeidene som innholdet i vertskommuneavtaler eller hvem som møter i partnerskapet og ikke.

3 Tidligere forskning på vertskommunesamarbeid

Et sentralt tema i dette forskningsprosjektet er hvordan vertskommunesamarbeid skiller seg fra interkommunale samarbeid om andre tjenester. For å kunne besvare dette spørsmålet har vi gått gjennom all forskningslitteratur om vertskommunesamarbeid både i NAV og i andre tjenester som har vært publisert siden innføringen av vertskommunemodellen i 2007. Ettersom det er skrevet svært lite om slike samarbeid i NAV, tar litteraturgjennomgangen primært for seg forskning på vertskommunesamarbeid i andre tjenester.

Vertskommunesamarbeid i NAV i utgangspunkt annerledes fra andre tjenester på grunn av partnerskapet mellom stat og kommune. Dette gjør at kommunene som inngår i vertskommuneavtalen ikke bare må samarbeide med hverandre, men kommunene må i tillegg samarbeide – via vertskommunen – med staten. Derfor kan man anta at vertskommunesamarbeid i NAV har en del særegne muligheter og utfordringer som ingen andre vertskommunesamarbeid har. Likevel viser våre funn at det er flere likhetspunkter mellom NAV og andre vertskommunesamarbeid – spesielt i barnevernet og den pedagogisk-psykologiske tjeneste (PPT) – og at sammenlikningen derfor er relevant.

I den resterende delen av dette kapitlet går vi gjennom hva denne litteraturen sier om fordeler og ulemper ved vertskommunesamarbeid, og hvilke faktorer som fremmer et godt samarbeid. Drøftingen av hva som er likheter og forskjeller mellom vertskommunesamarbeid i NAV og andre tjenester er lagt til avslutningskapitlet i denne rapporten.

3.1 Generelt om forskningen

Faglitteraturen er opptatt av at det finnes både fordeler og ulemper ved å inngå interkommunale samarbeid, og at disse befinner seg i et spenningsforhold. Den mest sentrale fordelene er knyttet til kvaliteten på tjenestene. Det antas at sammenslåinger vil skape større og sterkere fagmiljø som vil føre til bedre samlet kompetanse hos de ansatte og dermed bedre tjenester. Videre antas det samarbeidet er kostnadseffektivt. Små kommuner vil ikke oppnå like høy kvalitet på sine tjenester til samme pris, som i en interkommunal tjeneste.

Samtidig observeres det ulemper ved interkommunale samarbeid, som mindre tilgjengelige tjenester for innbyggerne i kommuner som ikke er vertskommuner, vanskeligheter med å få på plass gode samarbeidsrutiner med andre tjenester og utarming av fagmiljøet i samarbeidskommuner som ikke er vertskommuner. Det antas gjerne å være en spenning eller bytteforhold ('trade-off') mellom interkommunalt samarbeid og representativt demokrati (Andersen, 2011), fordi interkommunale ordninger gjør det vanskeligere å drive demokratisk styring. En av de mest sentrale ulempene som oppgis i litteraturen er da også reduserte muligheter for lokal kommunal politisk og administrativ styring og kontroll av tjenestene.

Dette betyr imidlertid ikke at kommunal styring og kontroll er like liten i alle typer interkommunale samarbeid. Brandtzæg (2019) argumenterer for eksempel for at vertskommunesamarbeid gir kommunene flere styringsmuligheter enn for eksempel kommunale oppgavefelleskap⁵, interkommunale selskap (IKS), aksjeselskap (AS) eller stiftelser. Ifølge Leknes m.fl. (2013) gir også vertskommunesamarbeid lokalpolitikere flere muligheter til å direkte styre den

⁵ Brandtzæg refererer her egentlig til §27-samarbeid i den gamle kommuneloven, men vi har erstattet dette med kommunale oppgavefelleskap her for at det skal reflektere bestemmelser i den nye versjonen av loven.

interkommunale tjenesten enn IKS'er eller AS'er, nettopp på grunn av muligheten til å etablere en felles folkevalgt nemnd for samarbeidet.

3.2 Fagmiljø og kompetanse

Det er en forholdsvis høy grad av enighet i faglitteraturen om at en av de sentrale fordelene ved interkommunale tjenester og vertskommunesamarbeid er økt fagkompetanse blant de ansatte som utøver tjenesten (Brandtzæg, 2019; Harvold & Skjeggedal, 2012). Leknes m.fl. (2013) hevder at dette spesielt gjelder innen administrative oppgaver som skatt, kontrollutvalg, arbeidsgiverkontroll, teknisk sektor som brannvern, og helse- og omsorgsoppgaver som legevakt og barnevern. Dette betyr likevel ikke at interkommunale tjenester innebærer positive kompetanseeffekter på alle områder. Leknes m.fl. (2013) nevner spesielt områder som renhold, oppæring og undervisning som tjenester hvor kompetanseeffektene er 'uklare'.

Hva er det som så gjør at kompetanseeffektene av sammenslåinger i interkommunale tjenester er gode?

For det første foregår interkommunalt samarbeid i tjenester hvor det er få ansatte i små kommuner, og flere ansatte i samme tjeneste som følge av sammenslåinger (Andrews m.fl., 2015) betyr dermed at fagmiljøet blir mindre sårbart ved sykdom og ferieavvikling (Brandtzæg, 2019, 2021; Iversen & Folland, 2014). Innenfor helsetjenesten hvor det for eksempel er vanskelig å rekruttere leger som vil jobbe over tid i distriktskommuner, så betyr vertskommunesamarbeid færre utskiftninger og mer stabile fagmiljøer ved at ansatte står lenger i jobben (Farstad & Gjertsen, 2015; Gaski & Abelsen, 2015). Større fagmiljøer er også attraktive for personer med høyere utdanning og arbeidserfaring, hvilket da betyr at det er lettere å rekruttere kvalifisert fagpersonell (Brandtzæg, 2021; Harvold & Skjeggedal, 2012).

Når flere arbeider sammen gis det også større muligheter til spesialisering (Brandtzæg, 2021; Gaski & Abelsen, 2015; Iversen & Folland, 2014), slik at ikke alle trenger å arbeide som generalister og det er lettere å tilby kurs og videreutdanning (Brandtzæg, 2021).

I følge Fossetøl m.fl. (2020) mener også de fleste ordfører og kommunedirektører i NAV at vertskommunesamarbeid bedrer forutsetningene for å bygge fagkompetanse. Et klart flertall av ordførere og kommunedirektører med vertskommunesamarbeid mener også at det gir økt kvalitet i tjenesten (Fossetøl m.fl., 2020). Også blant veiledere i NAV-kontoret finnes det en antakelse om at vertskommunesamarbeid vil lede til mer robuste fagmiljøer, som kan overta arbeidsoppgaver fra NAV fylke og gjøre lokalkontorene mer selvstendige (Hellang m.fl., 2019). Hellang m.fl. (2019) poengterer også at vertskommunesamarbeid i NAV kan frigjøre ressurser til det brukernære arbeidet.

3.3 Tjenestekvalitet

Mye av forskningen antar at økt fagkompetanse overføres til økt tjenestekvalitet. Innenfor barnevernet nevnes det spesielt at større miljøer innebærer at det er lettere å være flere ansatte som samarbeider om vanskelige saker, samt at brukere vil oppleve å møte et team og ikke bare enkeltpersoner (Farstad & Gjertsen, 2015) (Brandtzæg, 2021). Brandtzæg (2019) hevder også at økt fagkompetanse gjør at tjenesten kan tilby bedre tiltak. I NAV-sammenheng nevnes det at større fagmiljøer og økt fagkompetanse betyr at NAV-kontorene kan gjennomføre tiltak selv, uten å måtte kjøpe tjenester fra private leverandører (Hellang m.fl., 2019).

Et annet aspekt ved tjenestekvaliteten som trekkes fram er at det har blitt lettere å unngå «nabosaker» hvor rettsikkerheten til brukerne kan være lidende som følge av at saksbehandleren sitter for tett på (Brandtzæg, 2021). Dette gjelder spesielt i barnevernet. Farstad og Gjertsen (2015, s. 14-15) er inne på noe av det samme når de skriver er at vertskommunesamarbeidet kan utnytte fordeler av å både være nær brukerne og ha en distanse til dem på en annen måte enn de som kun opererer i én kommune:

«[Brukerne kan på den ene siden] dra nytte av ansatte med lokalkunnskap som samtidig er lett tilgjengelig. I andre situasjoner kan brukerne unngå lokal kontakt og oppnå større anonymitet i mer sensitive saker som det kan være vanskelig å ta opp i et lite lokalsamfunn der alle kjenner alle. Dette gir også økt rettsikkerhet ved at hverken bruker eller tjenestepersonell trenger å ta utenomfaglige hensyn på grunn av for tette bånd lokalt.»

Det finnes få empiriske undersøkelser av om interkommunale samarbeid fører til økt tjenestekvalitet. Brukerundersøkelser av vertskommunesamarbeid om legevakt og barnevern i Værnesregionen i Trøndelag tyder på at man har oppnådd høyere kvalitet på tjenestene (Farstad & Gjertsen, 2015). Den eneste evalueringen vi har kommet over som innhenter synspunkter fra andre utenfor tjenestene på kompetansenivå, er Hjelseth m.fl. (2013) som evaluerte vertskommunesamarbeidet om 'Lister barnevern' i Agder. I intervjuer med samarbeidspartnerne til denne barnevernstjenesten, kom det fram at disse mente at den faglige kvaliteten var blitt høyere. Det er imidlertid vanskelig å konkludere om interkommunale samarbeid generelt på basis av disse undersøkelsene.

3.4 Kostnadseffektivitet

Kostnadseffektivitet handler om at et mål nås til laveste mulige kostnader for samfunnet generelt, eller innenfor en gitt tjeneste spesielt. Det finnes få studier av kostnadseffektiviteten ved vertskommuneløsninger. Brandtzæg m.fl. (2010), som representerer et av unntakene, finner at selv om det har skjedd en økning i utgifter til barnevern både i enkeltkommuner og i interkommunale samarbeid på grunn av en større satsing på å heve kvaliteten i barnevernet, så har økningen vært større i kommuner som ikke har et interkommunalt samarbeid. Ettersom de fleste interkommunale samarbeid allerede var etablert før undersøkelsen ble gjennomført tyder utviklingen på at vertskommunesamarbeid i barnevernet er klart kostnadseffektivt. Evalueringen av Lister barnevern fant også at de hadde oppnådd et høyere 'produksjonsvolum', hvilket kan være en av mekanismene bak den økte kostnadseffektiviteten (Hjelseth m.fl., 2013).

En kostnadseffektiv løsning innenfor en spesifikk tjeneste trenger imidlertid ikke å bety at løsningen er samfunnsøkonomisk lønnsom. Gaski og Abelsen (2015) gjorde en samfunnsøkonomisk vurdering av det vertskommunale legetilbudet for de tidligere kommunene Lenvik, Torsken, Berg og Tranøy, hvor de fant ut at det mest samfunnsøkonomiske lønnsomme var å beholde en desentralisert modell som opprettholdt legekontor i alle kommunene som deltok i samarbeidet. Tilbudet var dyrere for småkommunene, men likevel samlet sett mer lønnsom for 'samfunnet'. Selv om et sentralisert tilbud ville vært billigere for kommunene, så er det kun fordi de økte kostnadene knyttet til reise og tapt arbeidstid overføres til pasientene og deres ledsagere.

Hva angår kostnader mer generelt, er studiene i litteraturgjennomgangen ofte opptatt av negative økonomiske konsekvenser for de små samarbeidskommunene i vertskommunesamarbeidene, selv om én studie også viser at vertskommunene opplever å bære en større økonomisk byrde av samarbeidet enn samarbeidskommunene (Andrews m.fl., 2015; Gaski & Abelsen, 2015). Vi har ikke funnet tidligere studier av kostnadseffektivitet når det gjelder vertskommunesamarbeid om NAV-kontor.

3.5 Tilgjengelighet

Tilgjengelighet kan defineres på mange måter, men blir generelt sett oppfattet som at brukerne av en tjeneste kommer i kontakt med noen som kan hjelpe dem ut ifra deres situasjon og eventuelle behov for hjelp (Helsetilsynet, 2021, s. 8). Noen ganger er det nok å komme i kontakt med en tjeneste over telefon eller via nettløsninger, men i enkelte tilfeller må også kontakten og hjelpen ytes fysisk – som ofte er tilfelle med helsetjenester. En av de mest sentrale antatte ulempene ved vertskommunesamarbeid, er at den reduserer tilgjengeligheten til tjenester – og da spesielt i kommunene som ikke er vertskommune for samarbeidet. Mange studier i vår litteraturgjennomgang finner at samarbeidskommuner sier at tjenestene de har inngått vertskommunesamarbeid om har blitt mindre tilgjengelige enn de var før sammenslåingene (Andrews m.fl., 2015; Brandtzæg, 2019; Hjelseth m.fl., 2013).

Interessant nok svarer også NAV-kontorledere, kommunedirektører og ordførere i vertskommunesamarbeid om NAV at tilgjengeligheten har blitt bedre som følge av samarbeidet og ikke dårligere (Fossestøl m.fl., 2020). Dette kan skyldes at man mange steder har opprettholdt lokal tilstedeværelse. En ulempe når man skal opprettholde en lokal tilstedeværelse i alle kommuner er at ansatte må bruke mye av sin arbeidstid på reising (Andrews m.fl., 2015; Brandtzæg, 2021; Gaski & Abelsen, 2015).

3.6 Smådriftsfordeler og samarbeid med andre tjenester

Smådriftsfordeler er et begrep som gjerne brukes om at ulike tjenester i en kommune kjenner godt til hverandre, og enkelt kan samarbeide om å finne løsninger for brukerne. På dette punktet inneholder forskningen ingen studier som viser at samarbeidet mellom ulike kommunale tjenester har blitt bedre med vertskommunesamarbeid, kun verre. Brandtzæg (2019, 2021) viser at det har blitt vanskeligere å samarbeide med andre tjenester i samarbeidskommunene som ikke er vertskommune, og samarbeidspartnere i samarbeidskommunene sier at de har fått mindre informasjon om tjenesten (Hjelseth m.fl., 2013). Iversen og Folland (2014) som har evaluert det psykiske helsearbeidet i Romsdalskommunene etter at det ble lagt inn i et vertskommunesamarbeid om NAV, sier at informanter fra svært mange av kommunene opplevde at tjenesten hadde mistet det de kaller for 'smådriftsfordeler':

«I dette ligger en positiv vurdering av det faktum at kommuneorganisasjonen er liten; fagfolkene befinner seg ofte nær hverandre og de ser og kjenner hverandre. Dermed er det også lettere med kontakt og utveksling av hensiktsmessig informasjon og kunnskap. (...) I store kommuner kan man nok til dels oppleve det motsatte, altså at det er mindre oversikt, og at fagfolk i ulike enheter og tjenester ikke har god nok kjennskap til og kunnskap om hverandre og hverandres oppgaveløsning.» (Iversen & Folland, 2014, s. 33)

Det finnes imidlertid bidrag som mener at tilgjengeligheten kan bli bedre som følge av vertskommunesamarbeid. Farstad og Gjertsen (2015) argumenterer for at slike samarbeid, i motsetning til rent kommunale tjenester, kan dra nytte av både nærhet og distanse – det vil si at de både kan dra nytten av å slås sammen i større fagmiljø, og samtidig ha en tilstedeværelse og være tett på tjenestene i kommunene som er med i vertskommunesamarbeidet.

3.7 Kommunal styring og kontroll

En av de fremste antatte ulempene ved interkommunalt samarbeid er redusert kommunal styring og kontroll. Det trekkes ofte fram at slike samarbeid fører til brokete organisasjonskart, mange styringslinjer, økt kompleksitet, og fragmentering av kommunenes styringsstrukturer (Brandtzæg, 2019; Gaski & Abelsen, 2015; Iversen & Folland, 2014). Dette gjelder både i verts- og samarbeidskommuner. Stokstad m.fl. (2016, s. 54) oppsummerer konsekvensene av dette med at kommuner «påpeker at de har særlige problemer med å styre virksomheten i vertskommunesamarbeid. Det gjelder både vertskommuner og samarbeidskommuner. De nevner at de betaler, men har liten påvirkning på utgiftene og innholdet i tjenesteproduksjonen».

Generelt opplever ofte små samarbeidskommunene å ha mindre tilgang til informasjon (Andrews m.fl., 2015), styring og kontroll (Bergan-Skar & Hagen, 2020; Brandtzæg, 2019) enn vertskommunekommunen. Et eksempel på dette er vertskommunesamarbeid om krisesentertilbud, hvor kommunene oppgir at de mangler informasjon om tilbudet. Kjennskapen til dette er lav både blant vertskommuner og samarbeidskommuner, men spesielt lav blant samarbeidskommunene (Gundersen m.fl., 2014). Det er spesielt stor forskjell når det gjelder detaljer ved tjenesten, som for eksempel om krisesentrenes tilbud er tilrettelagt for personer med nedsatt funksjonsevne.

Men bildet her er ikke udelte negativt. Vertskommunesamarbeid kan frigjøre kommunens ressurser og oppmerksomhet til kjerneoppgaver som skole og hjemmetjenester, og det er lettere for små samarbeidskommuner å kjøpe en tjeneste enn å organisere den selv (Gaski & Abelsen, 2015; Leknes m.fl., 2013). Blant annet trekkes det fram at vertskommunesamarbeid er regionale koordineringsmekanismer som kan komme kommunene til gode (Leknes m.fl., 2013). Dette nevnes også i to av forskningsbidragene om NAV. I følge Fossetøl m.fl. (2020) tenker både NAV-kontorledere, kommunedirektører og ordførere at vertskommunesamarbeidet har ledet til bedre administrative løsninger. Ettersom NAV er en spesiell konstruksjon, som skiller seg fra andre interkommunale samarbeid, påpeker Hellang m.fl. (2019) at vertskommunesamarbeid kan føre til større og mer myndiggjorte NAV-kontor hvor styringstrykket fra staten blir mindre. Det vil si at kommunesiden blir styrket i partnerskapet med staten. Vi kommer tilbake til dette temaet i sluttkapitlet.

3.8 Lokaldemokrati

I forlengelsen av redusert styring og kontroll blir ulempene for lokaldemokratisk påvirkning av tjenestene uthevet som den mest negative ved vertskommunesamarbeid (Bergan-Skar & Hagen, 2020; Fossetøl m.fl., 2020; Gaski & Abelsen, 2015; Leknes m.fl., 2013; Stokstad m.fl., 2016). De fleste formannskapsmedlemmer i spørreundersøkelse til Leknes m.fl. (2013) er helt eller delvis enig i påstanden om at interkommunalt samarbeid bidrar til svakere demokratisk styring. Dette gjelder også vertskommunesamarbeid, om enn i litt mindre grad enn for andre organisasjonsformer, som IKS'er. En annen ulempe, ifølge formannskapsmedlemmene, er at vertskommunesamarbeidet er dominert av kommuneadministrasjonen. Også i NAV mener NAV-ledere, kommunedirektører og ordførere at vertskommunesamarbeid fører til redusert politisk styring av NAV (Fossetøl m.fl., 2020).

Leknes m.fl. viser videre at desto flere kommuner som er inne i samarbeidet, desto mer negativt vurderer vurderingen å være. Det gjelder også jo mindre kommunen er. Bergan-Skar og Hagen (2020) observerer at lokalpolitikere i samarbeidskommunene mangler tillit til vertskommunen. Å være 'juniorpartner' i et vertskommunesamarbeid innebærer blant annet å gi fra seg kontrollen

over økonomien i samarbeidet. Dette henger ifølge Gaski og Abelsen (2015, s. 24) sammen med at lokalpolitikkerne i praksis ofte gir fra seg styringsretten over tjenesten – spesielt i administrative vertskommunesamarbeid:

«De små kommunene har gitt fra seg styringsretten. [...] Dette innebærer lengre avstand fra politikkerne lokalt i de små kommunene som skal bevilge penger, til de som er ansvarlige for driften av [tjenesten]. Noen uttrykte mistenksomhet i forhold til at kostnadene har økt over tid, mente at de små kommunene betaler mer enn de skal, og stilte spørsmål ved om [tjenesten] er så god som den burde være. [...] Samtidig er de i en situasjon hvor de ikke har noen innflytelse på kostnadene. Det kan oppfattes som utfordrende å forklare politikkerne i de små kommunene hvorfor kostnadene øker, og at dette ikke er noe som de små kommunene rår over. Man må bare finne seg i det.»

Til tross vektleggingen av redusert politisk styring og kontroll, nevnes det også noen lyspunkter når det gjelder muligheten til å styre vertskommunesamarbeid som antas å være større enn for andre interkommunale organisasjonsformer (Bjørge m.fl., 2014). Hellang m.fl. (2019) mener at vertskommunesamarbeid kan gi ordførere en ledende rolle i NAV-arbeidet, i alle fall sammenslåingsfasen. Jacobsen og Kiland (2017) hevder at vertskommunesamarbeid kan gi økt politisk oppmerksomhet til tjenester som trekkes ut av den vanlige sektorinndelte styringslinja i kommuneorganisasjonen.

3.9 Felles folkevalgt nemnd

Vertskommunesamarbeid kan enten være administrative og styres av vertskommunens administrasjon, eller det kan opprettes en felles folkevalgt nemnd som tar de prinsipielle avgjørelsene i samarbeidet. Selv om det trolig ikke finnes vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd i NAV (se kapittel 4), er det verdt å si noe om dette ettersom det ikke finnes noe som forhindrer kommunene i å etablere en slik nemnd for sine NAV-samarbeid.

De to publikasjonene i vår litteraturgjennomgang er imidlertid skeptiske til potensialet for demokratisk styring som ligger i disse nemndene. En av dem handler om et veldig tidlig forsøk med vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd (Farstad & Gjertsen, 2015)⁶ -- det såkalte Værnes-samarbeidet bestående av Stjørdal, Meråker, Selbu, Tydal og Frosta – hvor intensjonen med bruk av nemnder var at deltagerkommunene skulle delta i politikktutforming og ivareta den politiske styringen med tjenesteproduksjonen gjennom dette organet. Ifølge forskerne fungerte ikke nemndene etter sin hensikt. De konkluderer med at kommunene ønsket at nemndene skulle være arenaer for langsiktig strategiutforming, beslutninger og informasjon, men at de i liten grad klarte å oppnå dette. Nemndene var best på utveksling av informasjon, og dårligst på å lage strategier og ta beslutninger. Over tid ble nemndene mer aktive, stilte spørsmål til administrasjonens representanter og tok tak i saker. Likevel så det først og fremst ut til å være positivt for de som satt i nemnda å få et større utsyn over de politiske sakene på området, og at kommunene hadde mindre nytte av det. Halvparten av kommunestyrerepresentantene mente at de mottok for lite informasjon om nemndene, og under halvparten mente at de var godt demokratisk forankret. På grunn av tilstedeværelsen av et regionråd med en sterk politisk posisjon ble nemndenes rolle utydelig. Forskerne mener at heller ikke nemndsmedlemmene tok i bruk sitt makt- og myndighetsrom. De mener at en mulig positiv effekt av nemndene er politisk-kognitiv, det vil si at kommunene i større grad har fått et regionalt perspektiv på sine tjenester og

⁶ Dette er også evaluert i Gjertsen (2014), men vi forholder oss for enkelhets skyld i rapporten som oppsummerer funnene fra tre delrapporter om vertskommunesamarbeidet.

dermed åpnet øynene for andre kommuners situasjon og behov. Likevel er deres konklusjon ganske nedslående:

«Når det gjelder politisk styring vurderer vi det likevel slik at hovedutfordringene for nemndene i Værnesregionen er knyttet til den økte styringskompleksiteten som oppstår når nemndsmodellen introduseres. I en slik situasjon står nemndenes politiske styringsrolle i fare for å bli preget av sandpåstrøing, formalisme og håndspåleggelse av politiske beslutninger man selv ikke fatter» (Farstad & Gjertsen, 2015, s. 17).

Den andre publikasjonen er en masteroppgave som handler om et vertskommunesamarbeid innen næringsutvikling, reiseliv og profilering med en felles folkevalgt nemnd for kommunene Hamar, Stange og Løten (Bergan-Skar & Hagen, 2020). Politikere som satt i nemnda opplevde styringsmulighetene som få, og politikerne i en samarbeidskommune hadde ikke tillit til arbeidet. Årsaker var en kompleks organisering som det var vanskelig å orientere seg i, at politikerne ikke fikk tilgang til informasjon, og syntes de ikke var gode nok til å bestille den.

3.10 Faktorer som fremmer og hemmer gode vertskommunesamarbeid

I litteraturgjennomgangen har vi sett på hvilke faktorer som fremmer og hemmer gode vertskommunesamarbeid. Lange geografiske avstander er for eksempel noe som ansees å hemme vertskommunesamarbeid (Andrews m.fl., 2015; Bjørge m.fl., 2014), men i de aller fleste tilfeller er dette ikke noe kommunene rår over rent bortsett fra av å unngå vertskommunesamarbeid dersom avstanden er for stor. I stedet har vi derfor her valgt å fokusere på de faktorene som kommunene kan gjøre noe med.

For det første fokuserer bidragene på at forberedelsene må være gode. Det må være grundige forberedelser, og kommunene må komme til enighet om en fordelingsnøkkel (Farstad & Gjertsen, 2015). Gode forberedelser henger gjerne sammen med en felles vilje til samarbeid og/eller en satsing på å forbedre en tjeneste (Farstad & Gjertsen, 2015; Jacobsen & Kiland, 2017). I motsatt tilfelle har mangelfulle forberedelser blitt identifisert som en faktor som skaper problemer senere i vertskommunesamarbeidet (Brandtzæg, 2021), samt strid om lokalisering i forbindelse med hvem som skal være vertskommune (Harvold & Skjeggedal, 2012). Avtalene som inngås bør ha klare mål og krav til kommunene som bidrar (Brandtzæg, 2019; Hellang m.fl., 2019), og vertskommunen bør også utvise en raushet overfor 'juniorpartnerne' (Harvold & Skjeggedal, 2012).

Publikasjonene om sammenslåingsprosesser dreier seg primært om NAV. Her poengteres faktorer som godt lederskap og involvering av fagforeninger i planleggingen (Ege, 2020), og også høy grad av deltakelse fra rådmenn og ordførere og etableringen av et felles budsjett for det nye NAV-kontoret, som positive bidragsfaktorer (Hellang m.fl., 2019). I NAV har ulike organisasjonskulturer og ikke minst ulike avtaleverk- og lønnsbetingelser vært faktorer som tidligere har hemmet omstillingsprosessen (Ege, 2020). Fossetøl m.fl. (2020) påpeker betydningen av at medbestemmelsesapparatet i NAV blir aktivert og involvert når kontor skal slås sammen, noe som gir ansatte innflytelse over utformingen av den nye tjenesten. Ulempen kan være at utviklingen av slike løsninger kan ta fokus fra andre viktige utviklingsoppgaver, noe som kom fram i et prosjekt om å utvikle partnerskapet i NAV som ble satt på vent på grunn av en prosess med å innføre vertskommunesamarbeid i de deltakende kommunene (Hellang m.fl., 2019).

Standardisering både innen tjenesten som det etableres vertskommunesamarbeid om, samt mellom den interkommunale tjenesten og de kommunale tjenestene i samarbeidskommunene, regnes som positivt for å få til et godt vertskommunesamarbeid (Brandtzæg, 2019). Her nevnes politikk og retningslinjer på området som det samarbeides rundt, samt etablering av felles rutiner og plattformer for kompetanseutvikling og arbeidsmetoder for å samarbeide med andre tjenester. Det motsatte har blitt identifisert som en hindring (Andersen m.fl., 2017). Teamorganisering på tvers av kommunegrenser (Brandtzæg, 2021), samt en desentralisert med lokale tjenestekontor i samarbeidskommunene (ikke bare i vertskommunen) regnes i noen sammenhenger som positivt for samarbeidet (Farstad & Gjertsen, 2015; Gaski & Abelsen, 2015).

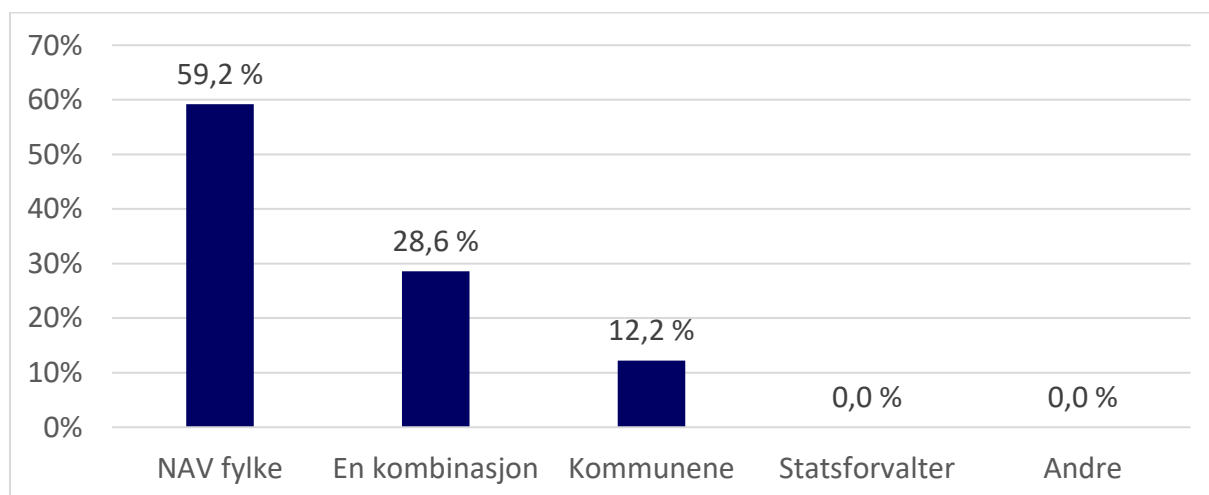
For å håndtere den administrative kompleksiteten ved vertskommunesamarbeid anbefales det tydelig atskilte styringslinjer mellom vertskommunesamarbeidet og de andre kommunale tjenester, og en samhandlingsleder i vertskommunen som håndterer samspillet mellom disse styringslinjene (Farstad & Gjertsen, 2015). En kobling mellom det høyeste administrative og/eller politiske nivåer regnes også som formålstjenlig (Jacobsen & Kiland, 2017). Akkurat som det regnes som viktig med en tydelig nemndrolle i vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd, regnes det som viktig med en tydelig styringsgrupperolle i administrative vertskommunesamarbeid. I litteraturen omtales begge deler som regel som mangler ved vertskommunesamarbeidene, hvilket ofte resulterer i 'rådmannsdominans' i vertskommunen (Hjelseth m.fl., 2013).

4 Etablering og organisering av vertskommunesamarbeidene i NAV

For å svare på spørsmålene om hvordan vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor har blitt innført, hvordan de er organisert, og hvor godt NAV fylke synes at disse samarbeidene fungerer, tar vi utgangspunktet i vår spørreundersøkelse til NAVs fylkesledd, samt informasjon fra intervjuer med fylkesleddet i NAV og Statsforvalteren i Rogaland og Trøndelag. Merk at vår spørreundersøkelse ble gjennomført i april 2022 da det fantes 49 vertskommunekontor i Norge, mens det i slutten av 2022 fantes 58 slike kontor. Det er altså ni som ikke er dekket av vår undersøkelse.

4.1 Initiativ til samarbeidene

Figur 1 viser at fylkesleddet i NAV oppgir at de selv tok initiativ til vertskommuneløsningene i de fleste av de 49 vertskommunesamarbeidene i Norge, eller at de ble etablert som følge av et felles initiativ mellom NAV fylke og kommunene. Kun i 12,2 prosent av tilfellene (det vil si i 6 vertskommunesamarbeid) oppgir fylkesleddet at kommunene tok initiativ til vertskommuneløsningen på egen hånd.



Figur 1: Hvem tok initiativ til samarbeidene? N=49

Dette stemmer overens med hva fylkesleddet i Rogaland og Trøndelag forteller i intervjuene. I begge fylker markerte Stortingsmelding 33 (2015-2016) og påfølgende sentrale styringssignaler starten for utbredelsen av vertskommuneløsningene. Som en representant for NAV fylke sier:

«[Etter at Stortingsmelding 33 kom] lagde vi en plan her i fylket, satte oss ned og sa 'Okei, hvilke NAV-kontor har vi i dag? Hvor burde vi ha vertskommuneavtaler på plass? Og så har vi initiert dialog med kommunene i mange av disse tilfellene» (representant fra NAV fylke).

Arbeidet med vertskommuneløsningene foregikk også parallelt med sonderinger om kommunesammenslåinger. I NAV Trøndelag ble ansvaret for både kontorsammenslåinger som følge av kommunesammenslåinger, og etablering av vertskommuneløsninger lagt til samme avdeling, og i noen tilfeller endte dette opp som en alternativ samarbeidsløsning for de kommunene som ikke ønsket å slå seg sammen.

Et eksempel på et kombinert initiativ mellom NAV fylke og kommunene, er NAV Hitra-Frøya i Trøndelag. Her var det, ifølge representantene for fylkesleddet, en viss motstand mot å inngå vertskommunesamarbeidet da fylkesleddet først initierte en dialog om et NAV-samarbeid kunne bidra til å løse felles utfordringer med at unge falt utenfor. Etter det trakk NAV fylke seg ut av samtalene om vertskommunesamarbeid fram til kommunene selv hadde fattet et vedtak om å inngå en vertskommuneavtale. Fylkesleddet ble først igjen involvert da det konkrete samarbeidet skulle utformes.

Ifølge representanten fra NAVs fylkesledd i Rogaland forekommer det svært sjelden at kommunene selv tar initiativ til samarbeidet. Dersom de gjør det er det ofte etter at temaet allerede har vært oppe i partnerskapet, og at det aktualiseres i forbindelse med at en NAV-leder slutter eller noe hendelse. Som Statsforvalteren i Rogaland nevnte i forrige kapittel kan det også komme dersom kommunen finner ut sammen med statsforvalter at de ikke kan levere tjenesten på en forsvarlig måte alene. Likevel har vi blant våre utvalgte vertskommunesamarbeid et eksempel på en kommune som selv tok initiativ til et formelt vertskommunesamarbeid ettersom de opplevde at det kunne bli for nære forhold mellom brukere og NAV-ansatte i kommunen.

NAV fylke har imidlertid ikke fått gjennomslag for sitt ønske om å etablere vertskommunesamarbeid alle steder hvor de har tatt initiativet til det. Noen ganger har det tatt lang tid og beskrives som en modningsprosess i kommunene. Informantene fra fylkesleddet i Trøndelag er opptatt av at vertskommuneløsningen har vært og er helt frivillig – og at kommuner på hvilket som helst tidspunkt kan trekke seg fra samarbeidet – men at det likevel har vært litt friksjon og at en del kommuner ikke har ønsket å inngå slike samarbeid.

«Det har vært prosesser som har foregått over mange år og modning som har skjedd i kommunene, ofte over lang tid. Det er klart det er jo en del friksjon og litt motstand i kommunene, og det har vært litt personavhengig også – at de rette personene i kommunen har sett at dette er en fornuftig måte å organisere tjenesteleveransen på. Det kan godt hende at noen i system vårt har ønsket at du skal ha flere kommuner med på dette også, men vi har nå fått til det vi har fått til og så kan det hende at ting modnes mer i flere kommuner også – at det blir flere som ser at det er fornuftig å samarbeide også om NAV» (representant for NAV fylke).

I Rogaland forteller representanten om et initiativ til vertskommunesamarbeid, som blant annet ikke ble realisert fordi kommunene ikke ville være med på grunn av lange geografiske avstander. Mer generelt spiller historikk mellom kommunene en rolle, og dersom de har hatt negative erfaringer med andre interkommunale samarbeid så kan det ha noe å si for om initiativet til vertskommunesamarbeidet leder fram eller ikke:

«Det er min erfaring at hvis en går inn og utreder mulighetene for et vertskommunesamarbeid så vil det som oftest være en historikk hvor kommunene har samarbeidet tidligere. Hvis det da har vært et samarbeid som ikke har fungert veldig godt, så setter det sine spor på diskusjonen videre – selv om det er et samarbeid på et nytt tjenesteområde. Så det kan være historikk som er med på å bestemme om kommunene vil gå inn i et samarbeid eller ikke» (representant for NAV fylke).

Figur 1 viser også at NAV fylke mener at Statsforvalter ikke har tatt initiativ til noen av vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor. Dette stemmer delvis overens med hva representantene fra Statsforvalterne sier i intervjuene. I Trøndelag sier representanten at det er NAV fylke som er pådriver for vertskommunesamarbeid om NAV-kontor, og Statsforvalteren først kommer inn når kommunene spør om råd og veiledning i utredningen av slike samarbeid og etableringen av dem. I Rogaland forteller representanten at de har et tettere samarbeid med NAV fylke der de blant annet diskuterer behov for kompetanse og om det er kontorer som er særlig sårbare. Representanter antyder likevel at NAV fylke er den viktigste pådriveren for å etablere

vertskommunesamarbeidene i NAV, men at også Statsforvalteren kan være offensiv dersom den ser at kommuner strever med å levere sine tjenester. Statsforvalteren kjenner til sårbarhetene til kommunene, blant annet gjennom oppfølging av kommuneøkonomi og via tilsyn, og kan si ifra i møter med kommunen dersom den synes at utviklingen er bekymringsfull.

4.2 Virkemidler

Når det gjelder de virkemidler som fylkene har tatt i bruk for å få til vertskommuneløsninger så ser vi av beskrivelsene at de beskriver dem som dialogbaserte. Det tar gjerne form ved at fylkesdirektøren tar opp temaet i partnerskapet eller på egne møter med kommunene. Her presenterer NAV fylke sine ønsker for utviklingen ved NAV-kontoret og kommunen presenterer noen av sine tanker om videreutvikling av tjenesten:

«Vi har startet med at en har hatt et møte hvor en har snakket litt om hva kommunen ser for seg framover, hvordan NAV-tjenesten fungerer i dag. Det kan godt hende at det fungerer veldig bra, men at det er sårbart og hvis en person blir syk så kan det være vanskelig å håndtere på en god måte. Så har fylkesdirektøren sagt noe om hva hun tenker og ønsker. Så har alle parter gått tilbake og tenkt litt på det. [...] Vi kan ikke gå i gang med en sånn prosess alene. Vi er avhengige av at det skal være enighet rundt det» (representant for NAV fylke).

Selv om fylkesleddene primært benytter seg av dialogiske virkemidler, er det også beskrivelser av insentivordninger i vårt materiale. Et eksempel er at store kontor prioriteres når det gjelder tildeling av prosjektmidler, framfor mellomstore eller små kontor. Dette kan være en medvirkende faktor til at enkelte NAV-kontor forteller til sin kommune at de ønsker å slå seg sammen.

Det finnes imidlertid også beskrivelser av hardere styringsverktøy i intervjuene. Spesielt i forbindelse med at en av samarbeidskommunene i vår eksempelstudie skulle inkluderes i et allerede etablert vertskommunesamarbeid. Informantene i dette samarbeidet peker på at NAV fylke mer eller mindre eksplisitt forespeilet at de ville legge ned den statlige delen av kontoret, og dermed i praksis oppløse NAV partnerskapet i kommunen. Representanten for NAV Rogaland sier også at de har mulighet til å få til større kontor ved å flytte den statlige delen av tjenesten til en nabokommune uten at dette innebærer å si opp partnerskapsavtalen. Samme representant tenker at dette kan oppleves som et sterkt virkemiddel fra kommunenes synsvinkel:

«Hvis en ikke hadde fått til et vertskommunesamarbeid, så har staten muligheten til å vurdere om vi skal levere tjenesten fra et større nabokontor. Vi har et ganske stort handlingsrom uten at en nødvendigvis legger ned et NAV-kontor eller sier opp avtalen med kommunen. Sånn at jeg tror nok at i noen tilfeller kan kommunene ha kjent på at her er det litt ujevnt styrkeforhold. Men samtidig så er min erfaring at i de mindre kommunene så har de også kjent veldig på at de har forpliktelser overfor innbyggerne på de tjenestene de skal levere, og jo mindre de blir, jo vanskeligere blir det å gjøre det på en god måte» (representant for NAV fylke).

4.3 Styring og deltakelse i partnerskapet

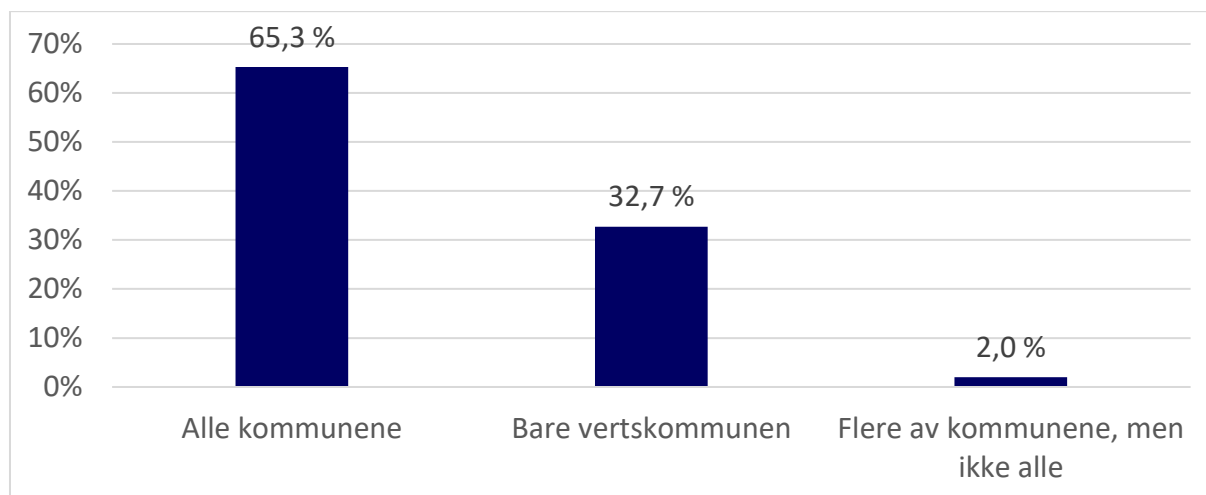
Et sentralt tema i forskningen på vertskommunesamarbeid er om alle kommunene som er med opplever seg som likeverdige parter i samarbeidet. En måte å oppnå dette på er å involvere alle kommunene i styringsstrukturen til tjenesten. Det forekommer sjelden med mindre det opprettes en felles folkevalgt nemnd for samarbeidet. Vår undersøkelse viser at de aller fleste, om ikke alle, vertskommunesamarbeid om NAV-kontor er administrative – altså uten en politisk nemnd. Vi kan imidlertid ikke utelukke at vertskommunesamarbeid med felles folkevalgt nemnd også finnes for

NAV-kontor. Fylkesleddet svarer i omtrent ¼ av tilfellene at de ikke vet om NAV-samarbeidet har folkevalgt nemnd eller ikke. Likevel tror vi at fylkesleddene kjenner såpass godt til vertskommunesamarbeidene i sine fylker at de ville visst om noen hadde felles folkevalgt nemnd for samarbeidet.

Dette betyr imidlertid ikke at kun vertskommunen er involvert i styringsstrukturen i vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor, slik som ofte er tilfelle i administrative vertskommunesamarbeid om andre tjenester. Tvert om viser vår undersøkelse at alle kommunene i vertskommunesamarbeidet møter på partnerskapsmøtene i over 60 prosent av tilfellene. I både Trøndelag og Rogaland har det vært fokus på å få med alle kommunene.

I Trøndelag har man for eksempel iverksatt et prosjekt kalt «Spagaten» som todeler partnerskapsmøtene i en mer operativ og strategisk del. I de operative partnerskapsmøtene møter som regel NAV fylke, leder for det aktuelle NAV-kontoret og kommunedirektørene fra kommunene i samarbeidet. I dialogmøtene tar de gjerne med enda flere deltakere som kommunalsjefer, ledere for andre tjenester, Statsforvalter og i noen tilfeller også ordfører og/eller andre fra politisk ledelse (selv om det gjerne kun gjelder for vertskommunen).

I Rogaland har fylkesleddet i NAV tilsvarende anbefalt å skille mellom partnerskaps- og samarbeidsmøter, hvor partnerskapsmøtene er operative og inkluderer kommunedirektørene fra kommunene i tillegg til NAV-leder og NAV fylke, mens samarbeidsmøtene foregår mellom NAV-leder og kommunalsjefer og kommunedirektører i alle kommunene.

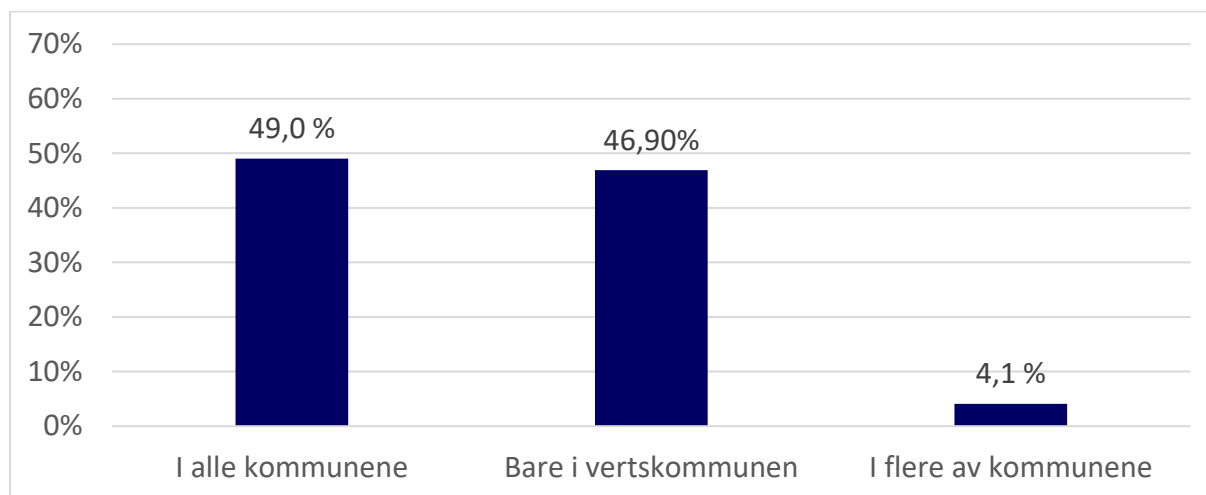


Figur 2: Hvem møter i partnerskapet på vegne av vertskommunesamarbeidet? N=49

Som figur 2 viser, gjelder imidlertid ikke dette alle vertskommunesamarbeidene. 1/3 av samarbeidene har kun representasjon fra vertskommunen. I ett av samarbeidene (2 prosent) møter også bare noen av kommunene, men ikke alle. Når det gjelder hvem som deltar fra kommunenes side, er dette primært den administrative ledelsen – det vil si kommunedirektører og kommunalsjefer. Samtidig viser undersøkelsen at politisk ledelse svært sjelden deltar på partnerskapsmøtene. Dette gjelder i bare tre av de 49 vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor. Dette tyder på at vertskommunesamarbeidene i all hovedsak er preget av 'rådmannsdominans' fra kommunalt hold.

4.4 Lokalisering

Et annet viktig spørsmål er hva som skjer med de tidligere kontorene når de slås sammen i ett vertskommunesamarbeid. Som figur 4.3 viser beholder omtrent halvparten av samarbeidene de gamle kontorene og har publikumsmottak og ansatte med fast oppmøtested der, mens halvparten slår kontorene fysisk sammen og ender opp med kun ett kontor i vertskommunen.



Figur 3: I hvor mange kommunene i samarbeidet har NAV fast lokalkontor? N=49

Begrunnelsen for å beholde lokalkontorene handler ofte om tilgjengelighet. Fylkesleddet i NAV Trøndelag forteller om at det er en frykt for sentralisering som de må ta hensyn til når de samarbeider med kommunene om NAV-kontorene. I forbindelse med vertskommunesamarbeidene så har lokaliseringsspørsmålet ikke vært oppe til diskusjon, men det har snarere vært innforstått at det skal være lokasjoner i alle kommunene:

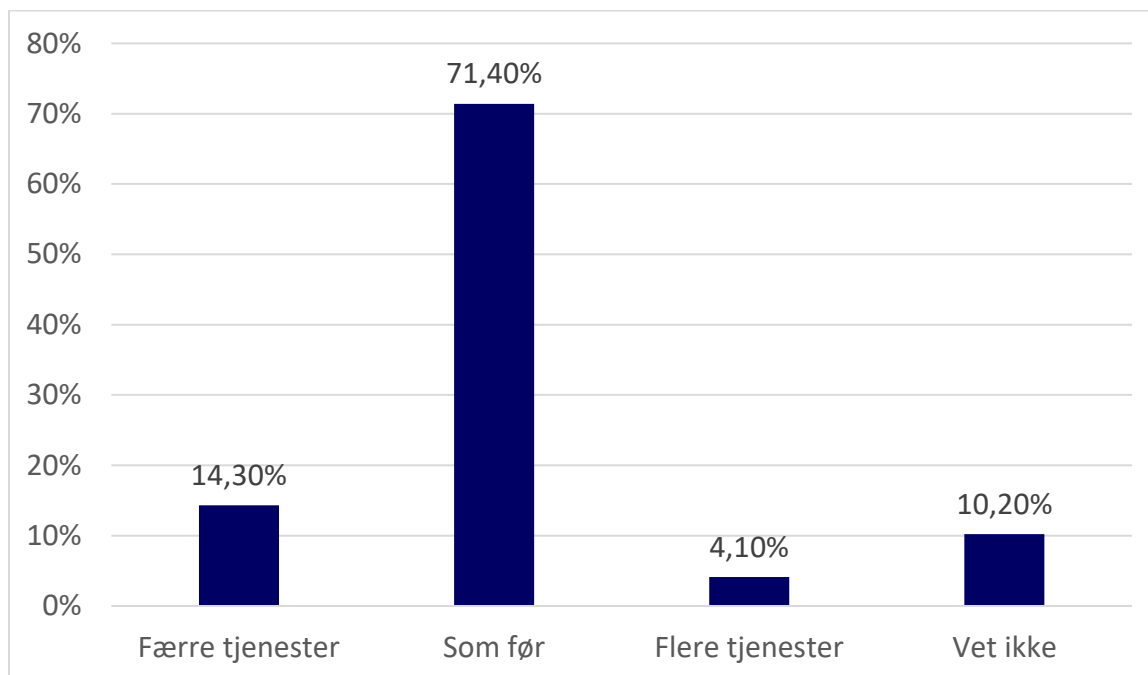
«I vertskommunesamarbeid har vi bestandig endt opp med at vi beholder lokasjonene og folkene – vi flytter ikke folkene. Der har heller ikke vi fra statlig side tatt initiativ til å redusere areal og sånne ting» (representant for NAV fylke).

I Rogaland er det derimot annerledes. Her har de valgt noe de kaller en 'møteplassmodell' i flere av vertskommunesamarbeidene. Det vil si at det ikke finnes lokalkontor i alle kommunene som er med i samarbeidet, men at det finnes et sted i egen kommune hvor man kan komme til avtalte møter. Dette er gjerne et fast kontorlokale eller møterom i kommunehuset. Ifølge NAV fylkesrepresentanten har det i en del fylker vært nødvendig å garantere lokalkontor for å få kommunene med på vertskommuneløsningen, og mener at dette henger sammen med geografi. I mange av Rogalandssamarbeidene er det korte avstander mellom kommunene, hvor det da ikke har vært behov for å to eller flere lokasjoner. Derfor har de endt opp med kun ett kontorsted i alle sine vertskommunesamarbeid.

4.5 Antallet kommunale tjenester i vertskommunesamarbeidet

Når kommuner slår sammen sine NAV-kontor oppstår det også et spørsmål om hva som skjer med deres tjenestetilbud. Blir flere tjenester lagt til kontoret ettersom det får større kapasitet, eller blir det færre tjenester ettersom det skjer en konvergens mot et minste felles multiplum? Vår undersøkelse tyder på at svært lite skjer og at NAV-kontorene fortsetter med det samme

tjenestetilbudet som før. Som figur 4.4. viser, gjelder dette i litt over 70 prosent av tilfellene. Nest største kategori er her at det kommer færre tjenester til kontoret, men det gjelder kun i noen få tilfeller.



Figur 4: Har det blitt lagt flere eller færre kommunale tjenester til NAV etter innføringen av vertskommunesamarbeidet? N=49

Trolig skyldes dette at kommunene enten har *minimumsløsningen*⁷ når det gjelder sosiale tjenester i sine kontor allerede, eller at de reduserer det til *minimumsløsningen* når de går sammen om vertskommunesamarbeidet. Dette gjelder i alle eksempelkontorene vi har studert. I Trøndelag sier fylkesleddet at vertskommunesamarbeidet ender opp med en minimumsløsning fordi det blir for komplisert å trekke inn flere tjenester, eller at en kommune har med flere tjenester inn i samarbeidet enn de andre:

«Jeg tror nok kommunene tenker at det er komplisert nok å inngå en vertskommuneavtale, så hvis en kommune skal inn med flere tjenester så kan det fort bli komplisert. [...] Det enkleste er jo om det er strømlinjeforma og at man har inne de samme tjenestene fra kommunene som inngår i et vertskommunesamarbeid» (representant for NAV Trøndelag)

4.6 Svært positiv vurdering av vertskommunesamarbeid og de enkelte løsningene

Fylkesleddene i NAV svarer svært positivt på spørsmål om virkningene av samarbeidene. Så å si alle fylkesledd sier seg helt eller delvis enig i at et vertskommunesamarbeid bedrer forutsetningene for å bygge fagkompetanse, øker tilgjengeligheten til tjenestene, gir bedre administrative løsninger for kommunen, bedre faglig kvalitet på tjenestene, gjør stat og kommune til mer likeverdige partnere, og gjør generelt NAV-kontorene bedre i stand til å løse sine

⁷ Med minimumsløsningen menes de obligatoriske tjenestene som kommunene må yte ifølge *Lov om sosiale tjenester*. Disse er økonomisk sosialhjelp, opplysning, råd og veiledning (herunder økonomi- og gjeldsrådgivning), kvalifiseringsprogram, midlertidig botilbud og individuell plan.

oppgaver. De sier seg også helt eller delvis uenige i påstandene om at vertskommunesamarbeid gir redusert politisk styring eller merarbeid.

Fylkesleddene gir også svært gode vurderinger av de enkelte vertskommunesamarbeid innen sitt område, og sier at så å si alle samarbeidene har få eller ingen uløste utfordringer. Disse svarene er ikke overraskende tatt i betraktning at NAV fylke har vært den mest sentrale pådriveren for vertskommuneløsningene innen sine områder, men som vi skal se i kapitlet om fordeler og ulemper er ikke alle de involvert aktørene i vertskommunesamarbeidene like positivt innstilt som fylkesleddet i NAV.

5 Bakgrunn, organisering og styring av vertskommunesamarbeidene

Forrige kapittel gir et oversiktsbilde over hvordan vertskommuneløsningene i NAV er innført og organisert. I dette kapitlet går vi i dybden på bakgrunn, organisering og styring av vertskommuneløsningene. I tillegg ser vi på samhandlingen med andre tjenester. Det gjør vi gjennom en studie av tre vertskommunesamarbeid i Rogaland og tre i Trøndelag. Disse vertskommunesamarbeidene har vi fysisk besøkt⁸ og intervjuet NAV-leder, avdelingsledere, ansatte og tillitsvalgte på én eller flere lokasjoner, ordfører/varaordfører, kommunalsjef og kommunedirektør i både vertskommune og minst én av samarbeidskommunene. En del av intervjuene er også gjennomført digitalt i etterkant av besøkene. I tillegg har vi undersøkt vertskommuneavtalene som ligger til grunn for samarbeidene. Temaene i eksempelstudiene gjenspeiler i stor grad hva vi tok opp i litteraturgjennomgangen. Disse er politisk og administrativ styring, organisering av NAV på tvers av kommunegrenser og samarbeid med kommunale tjenester.

5.1 Kort presentasjon av vertskommunesamarbeidene

Vertskommunesamarbeidene vi har valgt ut varierer både i antall kommuner som inngår i samarbeidet, størrelsesforholdet mellom kommunene, varighet, geografisk avstander mellom kommunene, størrelsen på kontorene, kontorløsningen og lokasjon, og styringsmodell. Grunnen til at vi har valgt ut forskjellige samarbeid som varierer langs disse dimensjonene, er at vi da også får med oss en variasjon i erfaringer som trolig også kan finnes igjen i vertskommunesamarbeid i andre deler av landet.

Oversikten over vertskommunesamarbeidene som finnes i tabell 1 og 2 viser at antallet kommuner som er involvert varierer fra fem i NAV Værnes til bare to i noen av samarbeidene i Rogaland. Størrelsesforholdene mellom kommunene varierer også mye. Flere av samarbeidene har en veldig tydelig storesøster som er vertskommune i NAV-samarbeidet, mens samarbeidskommunen(e) er betydelig mindre. Dette gjelder spesielt for Haugesund-Utsira, men også i Inn-Trøndelag og delvis også i Indre Namdal, Dalane og Værnes, mens vi også har et eksempel på to kommuner som er ganske jevnstore, men som likevel har gått sammen om ett NAV-kontor (NAV Klepp-Time).

De færreste av samarbeidene vi har sett på har operert veldig lenge. NAV Værnes var et av de tidligste som ble opprettet i Norge i 2016 og siden har vertskommunesamarbeidene vi har valgt ut jevnt og trutt blitt etablert fram til NAV Indre Namdal i 2020, som det yngste vertskommunekontoret i vårt materiale. Vi har både med små kontor som NAV Indre Namdal med kun 14 ansatte, mellomstore som Dalane, Værnes og Inn-Trøndelag, til noen store som Haugesund-Utsira og Klepp-Time.⁹

Reiseveien mellom kommunene varierer også betraktelig. Aller kortest er den mellom Klepp og Time hvor kjøreturen mellom de kommunesentraene kun er på 5-10 minutter, mens det tar minimum én time å komme seg fra et tettsted til et annet i Indre Namdal. Mellom Haugesund og Utsira er det en svært værutsatt fergestrekning som tar over én time. Dette gjenspeiler seg delvis også i kontorløsningene. Kontorene i Trøndelag har lokasjoner med publikumsmottak i alle kommunene, mens det i Rogaland er enten kun ett kontor med publikumsmottak i

⁸ Alle samarbeidene ble besøkt foruten NAV Haugesund-Utsira.

⁹ Definisjon av små, mellomstore og store kontor følger her operasjonaliseringen i Fossetøl m.fl. (2020, s. 167).

vertskommunen eller en løsning med møteplass for brukersamtaler i samarbeidskommunene. De fleste av kontorene har valgt en organisasjonsmodell hvor de ansatte betjener brukere fra alle kommuner etter et datobasert fordelingsystem. I et av samarbeidene betjener imidlertid de ansatte brukere ut ifra hvor de er lokalisert.

Når det gjelder styringsstruktur, varierer det også mellom samarbeidene om de involverer samarbeidskommunene i partnerskapsmøtene for NAV-kontoret eller ikke. I alle samarbeidene – bortsett fra i Haugesund-Utsira – finnes det imidlertid styringsstrukturer i tillegg til partnerskapsmøtene som også inkluderer samarbeidskommunene.

Tabell 1: Utvalgte vertskommunesamarbeid i Trøndelag

<p>Navn: NAV Indre Namdal Opprettet: 2020 Vertskommune: Grong (2 287 innbyggere). Samarbeidskommune(r): Lierne (1 307), Namsskogan (818) og Røyrvik (441). Geografisk avstand: Svært lang. Tjenester i vertskommunesamarbeidet: Minimumsløsningen. Antall ansatte: 14. Lokalisering: Lokalkontor i alle kommuner. Organisasjonsmodell: Blandet geografisk og datofordeling av saksbehandling og oppfølging av brukere etter kapasitet. Styring: Partnerskapsmøte med kun representasjon fra vertskommunen, samt utvidede dialogmøter med fra representasjon fra samarbeidskommunene.</p>
<p>Navn: NAV Værnes Opprettet: 2016 Vertskommune: Stjørdal (24 423 innbyggere) Samarbeidskommune(r): Selbu (4 094), Meråker (2 396), Frosta (2 628) og Tydal (758 innbyggere). Geografisk avstand: Fra mellomlang til svært lang. Tjenester i vertskommunesamarbeidet: Minimumsløsningen. Antall ansatte: 65. Lokalisering: Lokalkontor i alle kommuner. Organisasjonsmodell: Datofordeling av saksbehandling og oppfølging av brukere. Styring: Partnerskapsmøte med representasjon fra vertskommunen hvor samarbeidskommunene er invitert med som observatører. Dialogmøter med fra representasjon fra samarbeidskommunene.</p>
<p>Navn: NAV Inn-Trøndelag Opprettet: 2018. Vertskommune: Steinkjer (24 152 innbyggere) Samarbeidskommune(r): Inderøy (6 764) og Snåsa (2 054). Geografisk avstand: Fra mellomlang til lang. Tjenester i vertskommunesamarbeidet: Minimumsløsningen. Antall ansatte: 67. Lokalisering: Lokalkontor i alle kommuner. Organisasjonsmodell: Geografisk fordeling av saksbehandling og oppfølging av brukere. Styring: Partnerskapsmøte med representasjon fra både verts- og samarbeidskommuner, samt utvidede dialogmøter.</p>

Tabell 2: Utvalgte vertskommunesamarbeid i Rogaland

<p>Navn: NAV Dalane Opprettet: 2019. Sokndal ble med i 2022. Vertskommune: Eigersund (14 944 innbyggere) Samarbeidskommune(r): Bjerkreim (2 831) og Sokndal (3 284) Geografisk avstand: Mellomlang. Tjenester i vertskommunesamarbeidet: Minimumsløsningen. Flyktningetjenesten er i tillegg med kun i Eigersund. Antall ansatte: 42. Lokalisering: Kun kontor i vertskommunen, og publikumsmottak/møteplass i samarbeidskommunene. Organisasjonsmodell: Datofordeling av saksbehandling og oppfølging av brukere. Styring: Partnerskapsmøte med representasjon fra både verts- og samarbeidskommuner.</p>
<p>Navn: NAV Haugesund-Utsira Opprettet: 2017. Vertskommune: Haugesund (36 686 innbyggere) Samarbeidskommune(r): Utsira (201 innbyggere). Geografiske avstand: Svært lang Tjenester i vertskommunesamarbeidet: Minimumsløsningen. Flyktningetjenesten er i tillegg med kun i Haugesund. Antall ansatte: 84. Lokalisering: Kun kontor i vertskommunen. Organisasjonsmodell: Datofordeling av saksbehandling og oppfølging av brukere. Styring: Partnerskapsmøte med representasjon fra kun vertskommunen.</p>
<p>Navn: NAV Klepp-Time Opprettet: 2019 Vertskommune: Klepp (20 436) Samarbeidskommune(r): Time (19 542) Geografiske avstander: Svært kort. Tjenester i vertskommunesamarbeidet: Minimumsløsningen. Antall ansatte: 85. Lokalisering: Kun kontor i vertskommunen. Organisasjonsmodell: Datofordeling av saksbehandling og oppfølging av brukere. Styring: Partnerskapsmøte med representasjon fra både verts- og samarbeidskommune.</p>

5.2 Bakgrunn og prosess

Press ovenfra og initiativ 'nedefra'

Informantene fra NAV-kontorene og kommunen beskriver i noen tilfeller bakgrunnen for vertskommunesamarbeidene som et press ovenfra, og i andre tilfeller som et initiativ 'nedefra' NAV-kontorene selv. I et av vertskommunesamarbeidene vi så på forteller en ordfører at kommunen opplever et nærmest ugreit press fra Statsforvalteren og andre statlige aktører om å inngå interkommunale samarbeid etter at de sa nei til kommunesammenslåing. En NAV-leder fra

samme vertskommunesamarbeid forteller at kommunene nok opplevde 'litt press' fra NAV fylke om å inngå et vertskommunesamarbeid om NAV-kontorene i regionen:

«Det ble vel initiert litt fra oss, men det ble jo diskutert med kommunene også. Vi kjørte noen prosesser på hvordan vi skulle gjøre dette. Så vi hadde noen møter med kommunedirektørene i alle disse kommunene og fylkesdirektøren i NAV om hvordan vi skulle gjøre dette. Så det startet vel kanskje med at kommunene kanskje kjente på at staten ønsket det da [...]. Noen av kommunene kjente kanskje på at det var litt press [...] fra staten på at vi kunne ønske felles organisering. Men prosessen for hvordan vertskommunesamarbeidet skulle bli var det kommunene som eide» (NAV-leder ved et vertskommunekontor).

Andre forteller imidlertid ikke om press, men snakker i stedet om et initiativ som kom 'nedenifra' enten fra lokale NAV-leder(e) og medarbeidere på kontoret, eller fra kommunene selv. I forrige kapittel nevnte vi en kommune som selv tok initiativ til formell sammenslåing ettersom de opplevde at det kunne bli for nære forhold mellom brukere og NAV-ansatte i kommunen. I et annet vertskommunesamarbeid begynte prosessen som en dialog mellom lederne ved to NAV-kontor. De tok kontakt med sine respektive kommuneadministrasjoner om å presentere en felles politisk sak om å undersøke muligheten for et vertskommunesamarbeid. Ordføreren fra vertskommunen beskriver initiativet på følgende måte.

«[Begge NAV-kontorene] hadde god dialog seg imellom. De så vel kanskje samme utfordringsbilde som gjorde at det ble aktuelt å diskutere et felles kontor. Når de hadde hatt sine samtaler så kom kommunestyrene forholdsvis tidlig på banen, der vi måtte vi si ja eller nei til at de skulle gå videre med samtalen [...]» (ordfører i en vertskommune).

Årsaken til at prosessen gjerne blir oppfattet som å ha sitt utspring 'nedenifra' tjenesten selv, er at fylkesleddets styring gjerne foregår via NAV-lederen som håndterer den jevnlige dialogen med kommunene som er aktuelle for et samarbeid. Selv om initiativet i noen tilfeller oppleves som å komme 'nedenifra' eller fra kommunene selv, betyr det ikke nødvendigvis at kommunene opplever sammenslåingene som et frivillig valg. Spesielt de små kommunene oppgir at de når det gjelder NAV-kontor – så vel som andre tjenester hvor de inngår interkommunale samarbeid – ikke kan gjøre annet enn å slå sine tjenester sammen med de i andre kommuner for å kunne utføre lovpålagte oppgaver. Som en ordfører i en liten samarbeidskommune sier:

«For [om vi ikke inngår vertskommunesamarbeid] kan vi risikere at vi ikke har kompetanse til å levere på de lovpålagte oppgavene» (ordfører i en samarbeidskommune).

En ordfører fra en annen liten samarbeidskommune snakker om nedskjæringer og økte krav til tjenesten fra staten som den viktigste driveren for de interkommunale samarbeidende – inkludert NAV. Selv om de ikke blir presset til å inngå slike samarbeid, så har de ikke særlig mange andre valg enn å inngå samarbeid for å levere tjenestene:

«Det er jo det som er driveren her. Det er ikke bestandig, for å si det rett ut, den mest optimale løsningen det blir, men vi må gjøre det fordi de fleste kommunene, i alle fall i våres område her, har sparekniven på strupen for hver budsjettøst [...]. Vi føler at vi er så avhengig av dette interkommunale samarbeidet [...]. Om ikke tvinga, så blir vi styrt dit, ikke sant. Skal greie å levere, og vi ikke greier det selv, og kommunene ikke greier de opprinnelige målsetningene sine om vekst og utvikling, folketallet går ned og vi må skjære ned på tjenestene, så er det dessverre en bit av bildet» (ordfører i en samarbeidskommune).

Motivasjon: større og mer robuste kontor

Den uttalte begrunnelsen for inngåelsen av vertskommunesamarbeid om NAV-kontor varierer noe. De fleste samarbeidene i vår studie involverer kommuner som er små, og i disse tilfellene

har vertskommunesamarbeidene blitt inngått for å redusere sårbarheten i kontoret og kunne levere forsvarlige NAV-tjenester. I et av vertskommunesamarbeidene har begrunnelsen hovedsakelig dreiet seg om å utvikle tjenestene på NAV-kontoret og ikke bare å være store nok til å levere forsvarlige tjenester. Fellesnevneren for begge begrunnelsene er et ønske om å skape større og mer robuste kontor.

I et av samarbeidene vi har sett på kom samarbeidet på plass fordi to av de små kommunene følte seg sårbare på grunn av kommunestørrelsen. De ønsket å gi bedre rettsikkerhet for brukerne, mer effektiv og stabil drift, et større fagmiljø og en mer enhetlig forvaltningspraksis. I en annen liten kommune var motivasjonen å kunne skape tilstrekkelig avstand mellom NAV-brukerne og saksbehandlere – i så små kommuner kan disse være naboer, slektninger eller bekjente på andre måter. I et annet vertskommunesamarbeid dreide begrunnelsen seg om å skape et fagmiljø som kunne levere forsvarlige tjenester, sørge for likebehandling for brukerne i regionen og ikke minst redusert sårbarheten som oppstod ved sykefravær og ferieavvikling. Som en ansatt ved at de tidligere kontorene som ble med vertskommunesamarbeid sier:

«Det var jo ganske sårbart, da. Jeg var jo eneste på sosialhjelp, kan du si. [...] Man kunne overlappe littegranne, men det var jo sårbart, da.» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor)

I et annet av eksemplene våre var derimot ikke reduksjon av sårbarhet den eneste begrunnelsen, selv om høyt sykefravær og vanskeligheter med å avvikle ferieordningen på en god måte var en del av årsaken til at NAV-lederne begynte å snakke om et mulig vertskommunesamarbeid. I tillegg inneholdt begrunnelsen et ønske om et større og mer robust fagmiljø som kunne jobbe på en mer kreativ måte gjennom prosjekter, og søke om prosjektmidler fra fylket ettersom de ble et større kontor. Som en ansatt som var sentralt plassert i sammenslåingsprosessen sier om begrunnelsen:

«Hvis du skal prøve å gjøre et eller annet prosjekt – for vi hørt om andre større kontor som kunne ta 1-2 personer og si 'dere gjør dette' – det var ikke mulig for oss. Så hvis du ser et godt opplegg med ungdom så kunne vi ikke bare si 'Vi gjør det vi, her er penger. Her er en person'. For det var ikke folk å ta ut av regulær drift. Det var en ting som vi tenkte at 'kanskje om vi ble doblet eller mer og ble et kontor så kan vi få til noe lokalt spennende» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor)

Prosjektprosesser over lenger tid med varierende involvering av ansatte

Prosessene i de seks kontorene har vært relativt lik ved at kommunedirektørene i de aktuelle kommunene har presentert en felles sak til sine kommunestyre om å utrede muligheten for vertskommunesamarbeid, og at deretter har blitt nedsatt en prosjektgruppe som har jobbet fram et forslag til en konkret avtale og ny kontorløsning. Dette har gjerne vært ledet av NAV-leder eller en fra NAV-systemet som kommer utenfra de aktuelle kontorene. Disse prosjektene ser på alt fra kontorlokaler til ny organisasjonsstruktur i kontoret. Underveis i prosessen er forslaget gjerne innom ulike politiske utvalg i kommunen, men ender til slutt med en innstilling som vedtas av kommunestyret. Noen ganger har kommunen egne folk som utarbeider avtaleteksten – spesielt gjelder dette om de har erfaringer med vertskommunesamarbeid fra før – eller så presenterer NAV fylke tekst fra andre samarbeid som kommunene kan basere sin avtale på.

Et viktig suksesskriterium fra tidligere forskning på vertskommunesamarbeid er en høy grad av involvering fra de ansatte i tjenesten før samarbeidet inngås. De fleste av NAV-veilederne og de tillitsvalgte vi har snakket med beskriver en prosess med sterk grad av involvering av de ansatte gjennom medbestemmelsesapparatet, eller hele arbeiderkollektivet gjennom arbeidsgrupper som organisasjonsmodell, møttestruktur, kontorplassering og til og med noen ganger fargen på møblene på det nye kontoret:

«Vi hadde noen arbeidsgrupper som jobba med forskjellige aspekter ved hvordan vi skulle organisere oss innad i vertskommunen. [...] Noen jobbet med metodikken i arbeidet, og så hadde vi noen som jobbet med tiltak i arbeidsmiljøet, og noe med litt mer sånn arkiv og administrativt. [...] Da var det noen rundt hvor vi fikk komme med forslag og endringer, og så tok ledelsen så godt som mulig å imøtekom de ønskene ut ifra hva som var hensiktsmessig for vår størrelse og geografi» (NAV-veileder på et vertskommunekontor).

Selv om dette er den dominerende fortellingen finnes det unntak og her gjerne fra ansatte i små samarbeidskommuner som forteller at de kanskje ikke hadde et spesielt sterkt ønske om å bli innlemmet i et vertskommunekontor, og dermed følte at sammenslåingen var bare noe som skjedde med dem. Et eksempel er de ansatte i en samarbeidskommune som har beholdt sin fysiske arbeidsplass, men beskriver sammenslåingen delvis som et tap av egen leder, og dels også som en følelse av isolasjon – selv om de også opplever at det å være en del av et større fagmiljø er en fordel. De opplever det som om deres egen kommuneorganisasjon har vært lite involvert i prosessen, og at de derfor i dag opplever at det er lite kjennskap blant de andre kommunetjenestene om at NAV fremdeles finnes i kommunen:

«Hvis man skal [inngå vertskommunesamarbeid] så bør man involvere alle. Jeg tenker at involveringen kanskje har vært mangelfull, jeg da. Spesielt i forhold til det med samarbeid med andre instanser i kommunen. Når sånne ting faller bort, og folk som er ansatt i [kommunen] ikke engang vet at vi sitter her, så tenker jeg at sånne ting bør unngås» (NAV-veileder på en lokasjon i en samarbeidskommune).

Stridsspørsmål: Lokalisering og lokasjoner

Et annet viktig suksesskriterium er involvering av kommunene som skal være en del av samarbeidet. I de fleste av eksempelkontorene vi studerte har vi beskrivelser av involvering av kommunene i prosessen som ledet fram til etableringen av samarbeidet. Det har ofte blitt brukt god tid på å forankre samarbeidet blant politikerne, og prosessene har i noen tilfeller pågått over flere år. De fleste forberedelsesprosessene imidlertid har vært preget av få eller ingen konflikter, og informantene gir stort sett uttrykk for at sammenslåingene har gått smidig for seg og at kommunenes behov og ønsker har blitt ivaretatt. Følgende sitat fra leder fra et av kontorene i Rogaland er representativt for de fleste av samarbeidene:

«Det viktigste er å lage en god avtale. Vi brukte god tid, hver kommune gikk inn og flikket på det. Kom frem til at dette kunne vi alle signere på. Vi kan ikke gjøre de store endringene i avtalen uten en ny prosess. Involvere helt til toppen, det er nødvendig» (NAV-leder ved et vertskommunekontor).

Det finnes imidlertid noen få unntak fra denne hovedfortellingen om sammenslåingene. Et av disse er et vertskommunesamarbeid hvor det foregikk en lokaliseringsstrid mellom to kommuner om hvem som skulle ende opp som vertskommune. Ifølge ordføreren i en av samarbeidskommunene stjal dette fokus fra de andre organisatoriske spørsmål og de andre kommunenes behov i sammenslåingsprosessen. I et annet tilfelle ble en potensiell lokaliseringsstrid unngått, ved hjelp av det en del informanter beskriver som 'godt politisk håndverk' – eller at man først fikk politikerne til å bli enige om behovet for en vertskommuneløsning og kriterier for kontorlokalisering, før man valgte hvor kontoret skulle ligge og hvem som da endte opp som vertskommune.

Vertskommunesamarbeid utløser også lokalpolitiske bekymringer som at tjenestene forsvinner ut av kommunen. Lokasjoner – det å beholde et NAV-kontor med fysisk tilstedeværelse i kommunen – har derfor vært viktig for samarbeidskommunene, og da spesielt i Trøndelag hvor kommunene har større avstand fra hverandre enn i Rogaland. Kommunene i Trøndelag opplevde det imidlertid

som uproblematisk å få gjennomslag for å beholde sine lokasjoner. Derfor har heller ikke politikerne i samarbeidskommunene vært spesielt engasjert i sammenslåingen. Som en ordfører fra en av samarbeidskommunene sier:

«Vi har ikke problematisert det så voldsomt, bortsett fra at vi har sikre oss om at det skal være tilstedeværelse her. Sånn at det er jo et NAV-kontor her på huset som er bemannet og hvor folk kan komme til spesielle tider i uka. For det har vi et krav om. Fordi det ikke må bli vanskeligere for innbyggerne våre å få tjenester. (ordfører i en samarbeidskommune).

Ingen nevner lønns- og arbeidsvilkår for de kommunalt ansatte som viktig, noe som tyder på at disse i utgangspunktet var rimelig like på tvers av kommunegrensene.

5.3 Styring og politisk involvering

Begrenset politisk involvering: før, underveis og etter vertskommunesamarbeidet

Selv om politikerne i både verts- og samarbeidskommuner har vært involvert i prosessen – med forankring av avtalen på toppnivå – er likevel det politiske engasjementet i vertskommunesamarbeidet begrenset. Vårt hovedinntrykk fra intervjuer med både administrasjon og politikere i verts- og samarbeidskommuner, er at det ellers har vært lite direkte politisk påvirkning og engasjement knyttet til NAV – både før og etter at vertskommunesamarbeidet ble etablert.

Det er også vanlig blant i vertskommunesamarbeidene vi har studert at NAV-leder har orientert i formannskap, kommunestyret eller et relevant utvalg om for eksempel utviklingen i sosialhjelpsutgifter eller arbeid med å redusere antall unge som blir uføre i ung alder. Det finnes også enkelte eksempler i datamaterialet på at politikerne engasjerer seg for NAV-kontorets virkeområde hvis de selv har opplevd at kommunen har hatt noen spesielle utfordringer. En av vertskommunene har for eksempel hatt utfordringer med spesielt høy arbeidsledighet og ordføreren i denne kommunen forteller at politikerne har jevnlig kontakt med NAV-kontoret angående dette, og etterspør statistikk på området.

Utover dette synes NAV-kontoret å leve på siden av andre kommunale tjenester. Politikerne vi har intervjuet har enten ikke reflektert over, eller sier at kommunen selv bør bli bedre til å bruke NAV strategisk i forbindelse med satsinger, eller at det er et område hvor de kan øve politisk innflytelse. De NAV-ansatte vi har intervjuet opplever også det politiske engasjementet når det gjelder NAV som begrenset, hvilket de også synes det var før vertskommunesamarbeidet ble etablert. Dette reflekteres av følgende utsagn fra en tidligere NAV-veileder som har gått videre inn i en administrativ lederstilling i sin kommune:

«Jeg føler vel ikke at det er så stort engasjement fra politikerne [for NAV-kontoret].»

Intervjuer: «Men føler du at det var noe mer engasjement fra politikerne før vertskommunesamarbeidet?»

«Egentlig ikke» (administrativ leder i en samarbeidskommune).

Det viktigste unntaket her er sosialhjelpsutgiftene hvor politikerne er interessert i at NAV holder seg innenfor budsjettammen. I kommuner med lave sosialhjelpsutgifter er det politiske engasjementet når det gjelder NAV enda mindre. Det gjelder for eksempel i en samarbeidskommune hvor sosialhjelpsutgiftene er små og hvor ordføreren forteller at deres

involvering i NAV er liten, noe som også kjennetegner deres forhold til andre interkommunale tjenester:

«Man må vel ærlig innrømme at dette ikke er det største politiske temaet. [...] Det er veldig mye administrativt» (ordfører i en samarbeidskommune)

Noen i vårt materiale mener også at politikere bør holde en armlengdes avstand til NAV, nettopp fordi det ofte handler om enkeltsaker som politikken ikke bør blande seg inn i. En ordfører sammenlikner NAV med barnevernet i så henseende:

«Det har NAV og barnevern – og det handler om personopplysninger og enkeltpersoner – som vi ikke er så tett på. Og sånn skal det være» (ordfører i en vertskommune)

Tett administrativ involvering av samarbeidskommunene

Formelt styres NAV-kontoret via partnerskapsmøter hvor både staten (representert via fylkesdirektøren i NAV) og kommunen(e) har møte- og beslutningsrett. Som vi så i forrige kapittel er som regel alle kommunene til stede på partnerskapsmøtene, da gjerne enten med kommunedirektører og/eller kommunalsjefer med ansvar for NAV. Dette gjelder også i de fleste av våre eksempelkommuner slik vi skriver innledningsvis i dette kapitlet.

Det finnes også andre typer av møter hvor samarbeidskommunens administrasjon blir involvert i NAV-kontoret. Det kan være samarbeidsmøter mellom NAV-leder og kommunalsjefene i kommunene, gjennom jevnlig økonomirapportering, eller at NAV-leder blir innkalt til ad hoc møter til kommunens administrative ledelse. NAV-lederne vi har snakket med sier at de er opptatt av denne involveringen, og sier at det er positivt for hvordan NAV-kontoret fungerer – blant annet når det gjelder samarbeidet med de øvrige kommunale tjenestene i samarbeidskommunene. Som en av NAV-lederne uttrykte i sitt intervju:

«En av oppgavene mine er å spille mine nærmeste overordnede gode. Jeg tenker at jeg skal spille helsesjefen og kommunedirektøren i [vertskommunen] gode, og så koster det lite energi å spille helsesjefene og kommunedirektørene i samarbeidskommunene gode. For vi har igjen for det for å få drifta NAV-kontoret godt» (NAV-leder i et vertskommunekontor).

Når det er sagt sier noen representanter fra samarbeidskommunene at de får mindre informasjon og har mindre oversikt over NAV enn hva de tror at vertskommunen har. Kommunalsjefen i en samarbeidskommune forteller for eksempel at hun må jobbe mye hardere for å få relevant informasjon enn i forhold til andre tjenester kommunen eier, og at hennes kommune må insistere på å være involvert i prosesser som foregår i forbindelse med NAV-kontoret. Hun tror dette har å gjøre med at NAV er med på ledermøtene til kommunalsjefen i vertskommunekommunen, og at de har driftsmøter mellom NAV-kontoret og vertskommunen, noe samarbeidskommunen ikke har.

En annen samarbeidskommune sier noe av det samme. De føler at de har tilstrekkelig informasjon om NAV-kontoret, men at deres interesse for tjenesten samtidig er mindre enn for andre kommunale tjenester som de oppfatter som mer sentrale. De er derfor ikke så opptatt av å innhente informasjon om NAV, eller være like tett på som andre tjenester. Dette henger også sammen med at de synes at NAV-kontoret fungerer godt, og at de får få signaler om at noe er skulle være i veien med tilbudet:

«Det er to sider av denne saken. Det ene er hvor tilgjengelig NAV-lederen gjør seg, og det andre er hvor mye tid vi bruker på fagfeltet. Det kan hende det brenner mer på andre fagfelt enn på NAV, og da må vi disponere tida vår i forhold til hvor mye tid vi skal bruke på å sette oss inn i den daglige driften av NAV. Noe som fungerer godt, bruker du ikke like lang tid på noe som står

*i utfordring. [...] Men så lenge det fungerer så får vi den informasjonen vi trenger»
(kommunedirektør i en samarbeidskommune)*

Som tabell 3 og 4 viser er det kun i to av vertskommuneløsningene at samarbeidskommunene ikke har en formell rolle på partnerskapsmøtene. I det ene tilfellet avholdes det likevel møter mellom leder og nestleder i NAV-kontoret og kommunedirektør og økonomisjef for samarbeidskommunen etter behov. Både direktøren i samarbeidskommunen og lederen i NAV-kontoret forteller at denne samarbeidsformen fungerer bra og at det ikke har vært behov for mer formaliserte møter. Kommunalsjefen i samarbeidskommunen forteller at de opplever å bli godt ivaretatt i vertskommunesamarbeidet, og at kontakten mellom kommunen og NAV er viktig for å få samarbeidet til å fungere bra.

I det andre tilfellet har den manglende kontakten med, og involveringen av, samarbeidskommunene vært et problem for samarbeidet. Både NAV-leder og den administrative og politiske ledelsen i en av samarbeidskommunene forteller at vertskommunesamarbeidet til tider har vært utfordrende – selv om det nylig har bedret seg med større involvering av samarbeidskommunene. De forklarer dette med at samarbeidskommunene i for liten grad var blitt involvert i og informert om i viktige beslutninger knyttet til NAV. Blant annet vises det til at vertskommunen fattet vedtak om kutt i sosialhjelpsposten. Når de ikke klarte å redusere dette ble det tatt ut på drift ved å redusere antall årsverk ved NAV-kontoret. NAV-leder og samarbeidskommunen vi har snakket med forteller at dette skapte uro og usikkerhet knyttet til hvordan dette vil påvirke de andre kommunene og tjenesten til brukerne. Etter denne beslutningen forteller imidlertid ledelsen i samarbeidskommunen at de har blitt trygget i at NAV-kontoret skal fortsette å gi et forsvarlig tilbud til brukerne i kommunen. Informantene mener likevel at dette illustrerer at en viktig forutsetning for et godt vertskommunesamarbeid er at kommunene involverer hverandre før viktige beslutninger om NAV-kontoret skal tas, enten det gjelder budsjett, strategi eller andre relevante problemstillinger.

Det er også verdt å merke seg at informantene fra politisk og administrativ ledelse i både verts- og samarbeidskommuner, trekker fram felles, regionale møteplasser som arenaer for påvirkning og indirekte styring av vertskommunesamarbeidene. Kommunene som vi har studert er som regel tett knyttet sammen via en rekke interkommunale samarbeid som diskuteres på felles formannskapsmøter, kommunedirektørmøter, i regionråd og liknede. Her er det mulig å ta opp NAV-samarbeidet uten at dette pleier å være et tema som er oppe til diskusjon. En av kommunedirektørene sier at denne overordnede strukturen gjør at det er korte administrative og politiske avstander mellom kommunene, som gjør at det er lett å bli hørt dersom det er nødvendig. Vi har imidlertid ikke mange eksempler på at disse har blitt aktivt brukt i styringen av NAV, men flere kommuner oppgir dette som arenaer som potensielt sett kan gi samarbeidskommunene innflytelse over NAV-kontoret.

Forsøk på å få til strategisk styring, med involvering av politikere

I begge fylkene vi har sett på snakkes det om å todele partnerskapsmøtene i en operativ og mer strategisk del. Det er Trøndelag som har jobbet lengst med denne møteformen gjennom «dialogmøter» 1-2 ganger i året per kontor. På disse dialogmøtene møtes en større gruppe av aktører enn på partnerskapsmøtene. Det er som regel Statsforvalter, kommunalsjefer, ledere av andre tjenester som er relevante for NAV og politisk ledelse – spesielt ordførere. Disse dialogmøtene er en del av et større prosjekt som kalles *Spagaten*.

Ordføreren i en vertskommune som var med på det første dialogmøtet i Spagaten-prosjektet for sitt NAV-kontor forteller at dette var et av de mest spennende møtene hun noen gang har vært på. Ifølge henne er NAV – sammen med barnevern – et av de områdene man politisk har størst

vanskeligheter med å komme innpå som lokalpolitiker, og dermed føler seg litt kunnskapsløs på. Dette er fordi tjenestene handler om enkeltsaker som politikere ikke skal borti, men det å da ha et endagsseminar om hvordan NAV-tjenestene fungerer eller ikke, hvordan samvirke mellom NAV og de øvrige kommunale tjenestene er, næringsutvikling, osv. opplever hun som svært nyttig. Hun mener at det virkelig er viktig å ha med politikere i dialogmøtet, og knytter det opp til en inkluderingsstrategi som kommunen har vedtatt. Én av pilarene i strategien er arbeidsinkludering, noe som involverer NAV. Kommunen har derfor satt i gang et utviklingsprosjekt med NAV, kommunens øvrige tjenester, en vekstbedrift og det lokale næringslivsforumet, for å få flere utenfor arbeidsmarkedet i jobb.

Ordføreren i en annen vertskommunen ser på dialogmøtene først og fremst som et sted hvor lokalpolitikere kan få informasjon om NAV, og ikke en arena for politisk innflytelse over tjenesten:

«Det er mer informasjon og dialog. Vi kan jo ikke bruke de møtene som politiske møter når det bare er én politiker der. Men det er klart at det går an å stille spørsmål, og komme i dialog, men du får ikke noe politisk vedtak der. Men det er klart at det å høre det som rører seg, og forstå utviklingsbildet, det er nå viktig. [...] Det tror jeg er litt av den store nøtta hvis du skal ha vertskommunesamarbeid; at du får til god nok informasjonsflyt sånn at vi føler at vi skjønner vertskommunesamarbeidene godt nok og tar nok ansvar for dem» (ordfører i en vertskommune).

Ingen av samarbeidskommunene deltar politisk i dialogmøtene vi har sett på, så forsøket på å få til strategisk styring med involvering av politikere har kun foregått i vertskommunene så langt.

5.4 Kontoret og samarbeidet med øvrige kommunale tjenester

Både spesialiserte og tverrfaglige løsninger

Som allerede nevnt skiller de to fylkene i denne studien seg fra hverandre ved at de i Rogaland har landet på løsninger med kun ett kontor i vertskommunen, mens de i Trøndelag har kontorlokasjoner i alle samarbeidskommunene. Det finnes ellers imidlertid ingen systematiske forskjeller i hvordan kontorene internt organiserer sitt arbeid. I så å si alle kontorene er de ansatte organisert på tvers av kommunegrenser i enten spesialiserte eller tverrfaglige team. De spesialiserte jobber på avdelinger inndelt etter ytelse eller fagområder, mens de tverrfaglige jobber i team som enten er inndelt etter innsatsbehov eller som generalister. I så å si alle kontorene fordeles brukere fra alle kommunene i samarbeidet på de ansatte etter dato.

Det viktigste unntaket her er, som vist over, NAV Inn-Trøndelag som etter en periode med spesialiserte team, gikk over til tverrfaglige team som jobber med brukere fordelt etter kommunetilhørighet. Det vil si at ansatte i Steinkjer jobber med brukere i Steinkjer og tilsvarende for de to andre lokasjonene. Det forekommer rutinemessig at ansatte ved en lokasjon jobber med brukere på andre lokasjoner, men hovedregelen er det motsatte. Hovedgrunnen til å gå over til denne organisasjonsmodellen var at ledelsen syntes at silotekning og ventetid ved overføring av en bruker fra et team til et annet var et problem, og at man heller ønsket seg tverrfaglige team hvor brukeren ble fulgt opp av en gruppe ansatte uavhengig av innsatsbehov eller ytelse. Selv om andre kontor i utgangspunktet ikke følger en slik geografisk modell, finner vi likevel elementer av det i flere andre hvor ansatte på en lokasjon i all hovedsak jobber med brukere fra samme kommune.

Vårt hovedinntrykk av kontororganiseringen er at den har lite med vertskommuneløsningen eller kommunegrensene å gjøre. Det har heller med måten kontoret selv mener at det er best å organisere sitt arbeid på, gitt at det har blitt større etter at vertskommuneløsningen kom på plass. Mange snakker for eksempel om at de har klart å utnytte den samlede kompetansen i kontoret på en bedre måte – primært gjennom at det har blitt større fagmiljøer – og noen få nevner at silotenking er en utfordring i et større kontor hvor de ansatte i større grad kan spesialisere seg. Begge disse aspektene har imidlertid mer å gjøre med at kontorene har blitt større – noe som de kan bli både via kommunesammenslåinger og vertskommuneløsninger. Dette handler derfor ikke om organisasjonsformer som direkte er knyttet til vertskommunemodellen.

Utviklingsarbeid for å harmonisere, og heve kvaliteten på, sosialhjelpsvedtak

På det sosialfaglige området har det, i nær sagt alle av våre eksempelkontor, foregått et betydelig utviklingsarbeid for å harmonisere og heve kvaliteten på sosialhjelpsvedtak. Bakgrunnen for dette er at det fortelles om svært ulik praksis når det kommer til å tolke og utøve skjønn på sosialhjelpsområdet. Svært mange peker på at lovforståelse, holdninger og ulike kulturer spiller inn. Her er to sitater fra NAV-veiledere fra ulike kontor som sier uttrykker det samme:

«Det vi spesielt opplevde på sosisiden, når vi kom inn i [et av de andre kontorene], så var det liksom lover og regler og uskrevne regelverk som var skrevet i veggene. Det var det som var gjeldene [...]» (NAV-veileder på en lokasjon i en samarbeidskommune).

«Sosialtjenesteloven er sosialtjenesteloven, men jeg tenker at måten du kommuniserer utfører og praktiserer den på og hvordan du kommuniserer den ut til brukerne var forskjellig [i kommunene]. Det kan jeg si som skulle ivareta de som hadde fått et vedtak og skal hjelpe de ut i aktivitet. Jeg merket at, ja, det vedtaket er det en fra [kommune x] skrevet og det vedtaket har en fra [kommune y] skrevet. Du så forskjellig til å begynne med på formulering, krav som ble stilt og alt mulig annet i de vedtakene på sosiale tjenester. [...] Jeg opplevde nok det til å begynne med» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Disse ulikhetene ble oppfattet som problematiske. For det første fordi de var vilkårlige i den forstand at de varierte mellom kommunegrensene og ikke utelukkende ut ifra brukernes livssituasjon og behov. For det andre fordi disse forskjellene kom tydelig fram og skapte samhandlingsproblemer mellom de ansatte etter sammenslåingen. Dessuten fordi brukere selv lettere kunne oppleve det som urettferdig dersom noen brukere systematisk får strengere eller mer generøs behandling enn andre når de tilhørte samme kontor etter inngåelsen av vertskommunesamarbeidet.

For å utlikne disse forskjellene har vertskommunekontorene jobbet systematisk med å få ansatte på sosialhjelpsområdet til å gjøre mer like vurderinger, slik at like type saker behandles likt på tvers av kommunegrensene. Dette har både foregått via fagmøter hvor enkeltsaker og mer prinsipielle spørsmål har vært diskutert, men i utviklingsmøter hvor Statsforvalter og/eller eksterne konsulenter med ekspertise på området har tatt del i arbeidet. I et av vertskommunekontorene har dette tatt form av en Kvalitetshåndbok som ansatte kan bruke i sin vurdering av sosialhjelpssaker. Det skal være hjelp til den enkelte ansatte slik at de kan fatte en beslutning på samme grunnlag som andre gjør. Kort sagt, som lederen for avdelingen med de fleste saker om sosialhjelpsutbetalinger ved kontoret sa, det handler om «...å bli mer samkjørte»:

«Jeg har en avdeling med mange med veldig sterke meninger. [...] Derfor er det vanskelig å si noe som alle er komfortable med. [...] Jeg visste at det før etableringen av NAV fantes en eksternt konsulent som pleide å gå inn i ulike sosialkontor og hjelpe der med å håndtere sosialfaglige henvendelser, få bevegelse på folk osv. Da tenkte vi at det kanskje er bedre om vi får en utenforstående med forslag via Kvalitetshåndboken som vi har laget som han kom med

og vi har tilpasset litt. Jeg og en annen fikk mandat til å gå gjennom håndboken sammen med NAV-leder. Vi har gått gjennom Kvalitetshåndboken, endret på visse ting, presentert den i avdelingen, tok inn innspill for å eventuelt innarbeide eller i det minste ta stilling til det» (NAV-avdelingsleder ved et vertskommunekontor).

Enkelte av de vi snakket med erkjenner at det er problematiske sider ved å harmonisere det sosialfaglige arbeidet, ettersom det kan stride mot sosialtjenestelovens prinsipp om at alle brukere skal vurderes og behandles på individuelt grunnlag. De er imidlertid opptatt av at harmoniseringen ikke handler om at det settes opp regler for hvordan brukere skal behandles, selv om enkelte ansatte, ifølge avdelingslederen fra sitatet over, er mer glad i skriftlige retningslinjer for sine skjønnsvurderinger enn andre. I stedet dreier utviklingsarbeidet om at brukerne ikke skal utsettes for vilkårlige forskjeller i vurderingen til saksbehandlerne på grunn av sin kommunetilhørighet, og ikke minst at arbeidet skal ha like høy kvalitet for alle brukerne.

Selv om de NAV-ansatte har fått flere nye kollegaer og kommet inn i en ny kontororganisering etter sammenslåingene, er det få beskrivelser i vårt intervjumateriale av utviklingsarbeid blant statlig ansatte eller mellom statlig og kommunalt ansatte, som spesielt kan knyttes til vertskommunesamarbeidet. Det betyr ikke at det ikke har vært eller er forskjeller mellom NAV-veiledernes vurderinger også på dette området. En ansatt med fagansvar for sykefraværsoppfølging forteller for eksempel at det også finnes forskjeller i måten enkelte statlige oppgaver utføres. Hun sier at vurderingene har blitt likere på det området etter vertskommunesamarbeidet ble etablert, selv om hun samtidig er opptatt av at de fremdeles jobber ganske ulikt mellom kommunene som er en del av samarbeidet. Noe av dette mener hun bunner i bedre kjennskap til brukerne i de små kommunene – at de ansatte der gjør vurderinger basert på informasjon som de har fordi de kjenner til brukeren – og ellers personlige preferanser hos de som jobber med oppfølgingen. I et annet vertskommunesamarbeid forteller medarbeiderne at måten å dokumentere aktiviteter og oppfølging i sakene har blitt likere også når det gjelder statlige ytelser. Det er imidlertid ingen av våre informanter som problematiserer at det er eller har vært forskjeller mellom ansatte i de ulike kommunene på samme måte som de gjør på det sosialfaglige området.

En annen ting som har vært oppfattet som problematisk av de ansatte på NAV-kontorene er at det har vært ulike satser for tildeling av sosialhjelp mellom kommunene. Dette gjelder i to av vertskommunesamarbeidene vi har sett på, hvor en kommune lå under de andre i et av samarbeidene, og hvor sosialhjelpen ble avkortet for familier som mottok barnetrygd i det andre tilfellet. I begge samarbeidene har satsene og beregningene blitt harmonisert i tråd med statens normer, men i begge tilfellene ble dette også oppfattet å ligge på siden av vertskommunesamarbeidene om NAV-kontoret.

Samarbeid med øvrige tjenester

En konsekvens av vertskommunesamarbeid er at de ansatte i NAV-kontoret ikke bare må samarbeide med øvrige kommunale tjenester i den kommunen de hørte til tidligere, men også med tjenester i opptil flere andre kommuner. Noen NAV-veiledere beskriver dette som uproblematisk – eller sier at det var en utfordring i begynnelsen, men at det siden har 'gått seg til' – mens andre ser på det som en klar ulempe. Dette kommer vi tilbake til i neste kapittel. Vi ser imidlertid at det har vært arbeidet særskilt med å knytte NAV opp mot de andre tjenestene i forbindelse med eller etter sammenslåingene. Hovedintrykket er at det ikke er tatt noen særskilte grep i forbindelse med vertskommunesamarbeidet, hverken fra ledernivå eller i tjenestene, for å sikre samarbeidet mellom NAV-kontoret og de ulike andre kommunale tjenestene. Enkelte av NAV-kontorene har samarbeidsavtaler med både kommunale og andre

interkommunale tjenester, men flere av disse var allerede på plass før vertskommunesamarbeidene ble inngått.

De fleste legger generelt mer vekt på personlig kjennskap og kontakt på tvers av tjenestene. Derfor har det også i noen kontor blitt gjort en innsats for at de ansatte har like god kjennskap til øvrige kommunale samarbeidspartnere i alle kommunene, og ikke bare den kommunen de ansatte tilhørte tidligere. I et av vertskommunesamarbeidene forteller de ansatte om hvordan aktuelle tjenester i begge kommunene som er med gjerne blir involvert i prosjekter som NAV-kontoret holder på med, eller på mer regulære kontormøter hvor de har dialog med øvrige tjenester om rutiner og samarbeidsmetoder:

«Vi inviterte barnevernet [fra begge kommuner] inn på et kontormøte slik at de kunne snakke om hvordan de vil ha det i forhold til bekymringsmeldinger og sånne ting. For der er det også ulikt – de er ulikt organisert på måten de håndterer det. Da er det greit å bare få begge kommunene inn [på samme møte]. [...] Det skjer også i forhold til andre ting som familiesentre [og så videre]» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

«Vi har hatt et relativt greit fokus på det. Å få opplæring i den delen vi ikke vet noe om. For det er jo sånn at vi som kom fra [kommune x] kunne [kommune x], og dere som kom fra [kommune y] kunne [kommune y]. Så det er jo gjort en del på det å ta inn de viktigste samarbeidspartnere» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

I et annet vertskommunesamarbeid hvor flykningetjenesten er lagt til NAV-kontoret, men ikke er det i samarbeidskommune, har de arrangert samarbeidsmøter med flykningetjenesten i samarbeidskommunene også for å få til liknende arbeidsmetode og tilnærming på tvers av kommunene:

«Vi har samarbeidsmøter med flykningetjenestene i de andre kommunene. Det har vært en del runder på forståelse av hvordan vi jobber, prøver å få en praksis som samsvarer. Det skal være den samme tjenesten. Det er behov for å samkjøre det en del» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Samarbeid med statlige tiltaksleverandører eller andre typer tjenester som videregående skoler er i liten grad tematisert i intervjuene våre. Dette handler delvis om at vi har vært mest opptatt av hva som skjer når de ansatte får mange nye kommunale tjenester å forholde seg til, men også at informantene i undersøkelsen selv ikke har vært opptatt av dette aspektet ved vertskommuneløsningene. Et viktig tilleggsmoment her er at mange av disse vertskommune er unge og ble til like før eller under koronapandemien. Derfor kan man tenke seg at utviklingsarbeidet ved kontorene først har dreid seg om å få de ulike arbeidsmiljøene til å jobbe sammen, og i noen tilfeller bli bedre kjent med hverandre etter at de kom tilbake fra hjemmekontor, før de kan fokusere på å utvikle sin samhandling med eksterne aktører.

6 Aktørenes syn på fordeler og ulemper

Et viktig spørsmål i dette forskningsprosjektet er hvor godt de berørte aktørene opplever at vertskommuneløsningene fungerer, ettersom vi har få målbare indikatorer som gir fastgitte svar på spørsmålene. I dette kapitlet tar vi derfor for oss aktørenes syn på fordeler og ulemper ved et vertskommunesamarbeid. Det gjør vi ved å se hvordan de direkte gir uttrykk for sitt syn i svarene på våre intervju spørsmål, samtidig som vi også ser på hvordan de indirekte beskriver slike fordeler og ulemper.

6.1 Hovedfunn

Før vi går gjennom disse fordelene og ulempene er det viktig å merke seg visse hovedfunn. For det første er det ingen av våre informanter som sier at de ønsker å komme seg ut av ethvert vertskommunesamarbeid¹⁰ og ta hånd om NAV-kontoret på egen hånd. I stedet oppgir de fleste at de anbefaler vertskommunesamarbeid om NAV-kontor, men at det i noen tilfeller kan være fallgruver eller ulemper som det er viktig å være klar over. Det ser ut som om informantene aksepterer at vertskommunesamarbeid om NAV er nødvendig for å levere en forsvarlig tjeneste. Det er riktignok ulike syn på ønskeligheten av vertskommuneløsningen. Noen tenderer til å se det som et nødvendig onde som følge av byråkratiske krav, andre ser det som et nødvendig gode for å kunne levere tjenester av tilstrekkelig høy kvalitet.

For det andre finnes det noen mønstre i hvem som ser hvilke fordeler og ulemper. Som vi poengterte i kapittel 4 er spesielt NAV fylke, men også Statsforvalter, svært positivt innstilt til vertskommunesamarbeid, og i den grad de ser ulemper så formulerer de dette som utfordringer som kan og bør løses. Det kan for eksempel være at de ser at vertskommunesamarbeidet gir økt kompleksitet og flere styringslinjer å forholde seg til for en NAV-leder, men at dette kan håndteres med den rette strukturen rundt partnerskapet.

Kontorlederne og de ansatte ved vertskommunekontorene er også gjennomgående positivt innstilt til vertskommunesamarbeidene og vektlegger spesielt at de har fått et større fagmiljø med rom for spesialisering, faglige drøftinger og prosjektarbeid/tjenesteutvikling. De er også opptatte av at behandlingen av sosialhjelpsmottakere har blitt likere på tvers av kommunegrensene. De kan imidlertid se visse ulemper som mye reisetid eller at det er tids- og ressurskrevende å forholde seg til flere kommuners tjenester.

Det er først og fremst representanter fra samarbeidskommunene eller ansatte ved lokasjonene utenfor vertskommunekontoret som trekker fram ulemper. Det gjelder spesielt de i de minste kommunene og lokasjonene. Disse er spesielt opptatt av å miste det vi kan kalle smådriftsfordeler, som nærheten til de øvrige tjenestene i kommunen som gjør at de kan lage smidige og tilpassede løsninger for brukerne. De ansatte ved de minste lokasjonene kan også oppleve at de både blir isolert fra både sin egen kommuneorganisasjon og hovedkontoret i vertskommunen. Samarbeidskommunen opplever også at NAV kobles fra sin egen organisasjon.

I resten av kapitlet viser vi hvordan aktørene utbroderer disse fordelene og ulempene som er listet i tabell 3. Her tar vi med både aktørene på fylkesnivå og i vertskommunene.

¹⁰ Det forekommer at kommuner går ut av et vertskommunesamarbeid og går over i et annet, og det har også blitt diskutert i et av våre eksempelkontor, men ingen av våre informanter vurderer å gå ut av vertskommunesamarbeid om NAV-kontor som organisatorisk modell.

Tabell 3: Aktørenes syn på fordeler og ulemper ved vertskommunesamarbeid om NAV-kontor

 Fordeler	 Ulemper
Redusert sårbarhet ved sykdom og ferieavvikling	Redusert fysisk tilgjengelighet
Større fagmiljø med rom for spesialisering og prosjektarbeid/tjenesteutvikling	Vanskeligere å finne smidige, lokale løsninger
Likebehandling av brukere	Tid- og ressurskrevende å forholde seg til tjenester i flere kommuner
Lettere for kommunale brukere å komme i kontakt med saksbehandler	Frakobling fra kommuneorganisasjonen i samarbeidskommunen
Økonomiske stordriftsfordeler	Isolasjon av lokasjonskontorene
	Mye reisetid
	Svekket politisk innflytelse
	Krevende med flere kommunale eiere
	Tap av arbeidsplasser

6.2 Fordeler

Redusert sårbarhet ved sykdom og ferieavvikling

En av de viktigste og mest opplagte fordelene som gjerne nevnes i intervjuene er redusert sårbarhet ved NAV-kontoret. Dette gjelder primært ved sykdom eller ferieavvikling. Som NAV-lederen ved et vertskommunekontor sier:

«Hvis to av tre veiledere på [lokasjonen i kommune z] blir syke eller har ferie så håndteres brukerne av andre veiledere. Det er mer fleksibelt.» (NAV-leder for et vertskommunekontor)

På små kontor risikerer spesielt kommunale brukere å ikke få saken sin behandlet dersom det er lengre tids sykefravær, mens dette kan løses når det flere som kan ta saken som sitter på andre lokasjoner. Dette gjelder spesielt i samarbeid som involverer svært små kommuner. Av andre konkrete eksempler på dette i vårt materiale er at de ansatte ved en liten lokasjon synes at det blitt lettere å avvikle ferie da to ansatte fra det største kontoret kom over og bemannet kontoret deres 1-2 uker i sommerferien. Flere poengterer at det også har blitt lettere å ivareta sikkerheten til de ansatte ved at det er mulig å bemanne opp på små lokasjoner dersom det er nødvendig i forbindelse med brukermøter.

Større fagmiljø med rom for spesialisering og prosjektarbeid/tjenesteutvikling

En annen og nær sagt unisont poengtert fordel ved vertskommunesamarbeid er at de ansatte får et større fagmiljø. Flere sier at et større kontor og fagmiljø gir bedre muligheter for saksdrøftinger

og sparring. Et par av informantene mener at dette har resultert i bedre kvalitet på vedtak og dokumentasjon. Én av de ansatte sier:

«Brukerne får behandlet sakene sine i et større fagmiljø. Jobber mer spisset enn de som jobber med alt. Du får en som kan løse saken på best mulig måte. For de som kom fra små kommuner, de har større nettverk på jobb, flere å spille på. Flere å ta de faglige diskusjonene med» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor)

Flere ansatte betyr også at den enkeltansatte kan spesialisere seg som fagkoordinatorer og at man får fagteam, på tvers av arbeidslag, som jobber tverrfaglig eller ut ifra innsatsbehov. Ved et av kontorene vi har sett på har de nå fem fagkoordinatorer i motsetning til ingen før sammenslåingen. Dette mener noen ansatte har vært med på å heve profesjonaliteten til fagmiljøet:

«[Sammenslåingen] har gjort at vi søker det beste. At vi tenker: 'Kan vi gjøre dette bedre?' Vi blir enda flinkere til å sette oss inn i nye regler, og hvordan vi tolker lover og regler. Vi diskuterer saker og får veldig mye erfaringsutveksling» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Det utvidede fagmiljøet trygger også den enkelte ansatte i møte med bruker, arbeidsgiver eller i skjønnsmessig vurdering og vedtak. Det blir også nevnt at dette kan være med på å hjelpe nyansatte ved NAV-kontorene:

«Det kan være at dette er med på å trygge den enkelte i samhandlingen med arbeidsgiver eller [bruker]» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Muligheten til å trekke veksler på andres kompetanse er en ytterligere spesifisering av betydningen av et større fagmiljø:

«Jeg opplever at det er veldig høy kompetanse også. Så når du tar opp noe med teamet så er det veldig mye kompetanse der. Man kan se seg litt blind på egen sak, men det er noe med at man henter kompetanse fra hverandre hele tida» (TITS03).

Som vi tidligere var inne på opplever mange informanter at kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet er hevet blant alle de ansatte, ettersom de har et større kollegafellesskap å forholde seg til og hvor de får en felles utvikling av maler/normer for saksbehandlingen eller skjønnsmessig vurdering. Ved flere av kontorene har enten Statsforvalteren eller en ekstern konsulent vært direkte involvert i dette arbeidet, noe som kanskje ikke ville foregått dersom de ansatte var spredt rundt på svært små kontor.

Det utvidede fagmiljøet gjør det også mulig å jobbe mer prosjektbasert med å utvikle tjenesten, og ikke kun oppfylle de lovpålagte oppgavene. Her er tanken at man tidligere jobbet mer med operative oppgaver, mens man nå har et større fagmiljø som gjør det mulig å utvikle NAV-tjenestene og samarbeidet med andre.

Likebehandling av brukere

De ansatte sier at måten de jobber på overfor brukerne har blitt likere og at dette både var et av målene og en fordel med vertskommuneløsningen. Brukerne har fått mer lik oppfølging og vurderingene har blitt likere. Spesielt gjelder dette på det sosialfaglige området. En kommunalt ansatt veileder ved et vertskommunekontor mener at de i stor grad har oppnådd dette etter sammenslåingen av kontorene:

«Det har vært jobbet kjempemye med i de årene som har gått med at vi skal utvikle lik standard. Det jobber vi med daglig egentlig. Vi har hatt en fagkoordinator som har vært fabelaktig i å løfte

oss opp til samme nivå, kan du si. Vi er veldig fornøyde selv med akkurat det» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor)

Ifølge en annen veileder er ikke dette bare en fordel for brukerne, men også for de ansatte. Brukerne snakker med hverandre og oppdager ganske fort om noen får flere goder eller strengere vedtak i en kommune kontra en annen, noe som kan skape unødvendig misnøye blant brukerne:

«Kommunene bor ganske nærme hverandre, og brukerne flytter jo også noen ganger på seg. Så det er en fordel å jobbe ganske likt, og at brukerne behandles like, ut ifra behovene sine selvfølgelig» (NAV-veileder på en lokasjon i en samarbeidskommune).

Flere hevder at bostedskommune ikke lenger har betydning for hjelpen brukerne får. De sier at den skjønsmessige vurderingen og kvaliteten på saksbehandlingen varierte mer tidligere, mens nivået på begge disse er hevet i dag og blitt likere. Kontorene har i noen tilfeller også opprettet rutiner hvor igjennom vedtak skal godkjennes av den fagansvarlige for de kommunale tjenestene, noe som også bidrar til likere behandling av like brukere. Det er verdt å merke seg at de fleste her ser på likebehandling som lik kvalitet for brukerne, men at dette noen ganger grenser mot standardisering slik vi nevnte i forrige kapittel.

Lettere for kommunale brukere å komme i kontakt med saksbehandler

Tidligere i rapporten refererte vi til Helsetilsynets definisjon av tilgjengelighet, som sier at brukere av en tjeneste får mulighet til å komme i kontakt med noen som kan hjelpe dem ut ifra deres situasjon og eventuelle behov for hjelp. Flere peker på at tilgjengeligheten har økt ved at det er lettere for brukerne å nå en saksbehandler som kan svare på spørsmål om deres sak når de ringer, ettersom all informasjon ligger i et felles fagsystem og at saksbehandlerne dessuten diskuterer hverandres saker. Ifølge en veileder kan dette være usynlig for brukerne, men likevel være en realitet:

«[Brukerne] har nytte av det, men jeg tror kanskje ikke at de direkte ser det. I og med at vi får løst sakene uavhengig av hvem som er til stede, så vil de jo ha nytte av at saken blir behandlet og at de får time raskere enn de ville ha fått hvis man ikke hadde betjent [kommune y] de dagene de ikke er [ansatte] der. Men det er ikke sikkert at de tenker over det sånn i praksis» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor)

Dette gjelder spesielt hvis brukeren ringer når saksbehandleren er syk eller opptatt. Ved et av kontorene forteller medarbeiderne at brukerne kan komme inn på en ringesløyfe og få snakke med første ledige saksbehandler, i stedet for å vente på at saksbehandleren som jobber i sin kommune er ledig. Mange peker på dette som noe som øker tilgjengeligheten ettersom det alltid er noen som kan ta saken uavhengig av om saksbehandleren i hjemkommunen er til stede. Som en av veilederne uttrykker det:

«Fra mitt ståsted så tenker jeg at tilgjengeligheten har blitt bedre [...]. Det er i alle fall noen som kan svare hvis den veilederen har ferie» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Tilstrekkelig avstand mellom bruker og saksbehandler

Flere informanter trekker fram at en viktig fordel ved vertskommuneløsningen er bedre habilitet. I de aller minste kommunene har det tidligere blitt opplevd som et problem at saksbehandleren har hatt for tett relasjon til brukeren. I større kontor kan dette lettere unngås. Det gjelder brukernes reelle mulighet for å bytte veileder, eller for en veileder til å erklære seg inhabil og overføre saken til en annen veileder. Ifølge noen av informantene kan en del brukere også oppleve det som

lettere å oppsøke NAV i en annen enn sin egen hjemkommune. Det kan, ifølge en NAV-leder, være skambelagt å oppsøke NAV, og i et lite lokalsamfunn blir det mer synlig:

«Jeg ser at det er vanskelig for noen å forholde seg til en person som de kjenner veldig godt i sin kommune. Spesielt på sosiale tjenester, for det er fortsatt litt skambelagt, da. Da kan det være lettere for dem å forholde seg til noen i en annen kommune. Det med habilitet tenker jeg at har blitt litt bedre. [...] Hvis en [saksbehandler] ser at en person som søker er en de har personlige relasjoner på fritida, så kan det kanskje være lurt at noen andre tar saken» (NAV-leder ved et vertskommunekontor).

Samme NAV-leder er opptatt av at tidligere måtte saken løftes helt opp til Statsforvalteren som måtte beslutte hvem som kunne behandle saken, dersom en saksbehandler erklærte seg som inhabil. Det endte kanskje opp med at en statlig ansatt ved NAV-kontoret tok saken, men som i utgangspunktet ikke hadde sosialfaglig kompetanse. Dette kunne resultere i dårligere behandling for brukeren.

Økonomiske stordriftsfordeler

Et par av informantene er også opptatt av at større kontor gjør det mulig å utnytte økonomiske stordriftsfordeler. Ved å redusere antall publikumsmottak til ett eller kun leie kontorer et sted er det innsparte penger. En annen stordriftsfordel er at man trenger kun en person til å fordele saker i fagsystemet. En av representantene for NAV fylke mener at dette gir NAV-kontorene mer penger til å ansette folk til å ta seg av brukeroppfølgingen:

«Hvis en ser på den økonomiske siden, så tenker jeg at det vil være noen økonomiske fordeler. Når en for eksempel kan drifte to publikumsmottak mindre, ikke sant, eller betale mindre i husleie osv., så betyr jo det at vi på bunnlinja har mere penger til å bruke på å ansette folk. Og det betyr igjen at vi kan gi bedre oppfølging til de som skal få NAV sine tjenester» (representant for NAV fylke).

6.3 Ulemper

Redusert fysisk tilgjengelighet

Selv om noen av informantene peker på at vertskommunesamarbeid innebærer økt tilgjengelighet som følge av flere ansatte som kan behandle samme sak, så er det også flere som påpeker at samarbeidet kan innebære redusert fysisk tilgjengelighet og at dette spesielt kan gå ut over enkelte ressursvake brukere. Lang reiseavstand til publikumsmottaket kan for eksempel heve terskelen for at personer med dårlig råd søker hjelp:

«Det er lenger vei å komme hit, mange er uten bil. Det øker kanskje terskelen for å spørre om hjelp. Tror vi er ganske frempå, har etablert vakttelefon, og gir nummeret ut til de som trenger det. Vi kan også godta søknader via telefon. Vi strekker oss langt for å hjelpe de som ikke har mulighet for å komme hit» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Flere av informantene poengterer at dette spesielt kan gå ut over brukere som stiller svakt i møtet med NAV-systemet og omverden mer generelt. Dette kan være eldre som har lite digital kompetanse, flyktninger med lave norskkunnskaper, eller personer med tunge rus- og psykiatriutfordringer som har vanskeligheter med å forholde seg til svært reduserte åpningstider og digitale løsninger. På grunn av få kollektivtransportmuligheter i distriktene eller mangel på

førerkort, kan disse ha behov for å møte opp på et NAV-kontor i relativ nærhet til hvor de bor for å få informasjon på en måte de forstår eller som passer dem med tanke på deres livssituasjon.

Redusert fysisk tilgjengelighet handler ikke bare om vertskommuneløsningene, men primært NAVs kanalstrategi hvor brukerne først skal penses inn på digitale løsninger. Likevel vil vertskommunesamarbeid, ifølge noen av våre informanter, kunne forsterke brukernes opplevelse av utilgjengelighet dersom publikumsmottaket er flyttet til en annen kommune eller at NAV fremstår som geografisk fjernere enn hva det gjorde i utgangspunktet.

Vanskeligere å finne smidige, lokale løsninger

En annen sentral ulempe som trekkes fram er at vertskommunemodellen kan gjøre det vanskeligere å finne smidige, lokale løsninger for brukerne. Flere understreker at NAV-tjenesten nok var mer tilgjengelig og fleksibel i en liten kommune. Tidligere var det lettere å bruke skreddersøm, også på tvers av tjenester, fordi det var kort vei og tjenestene kjente hverandre godt. Ifølge en informant gjør større kontor som i noen tilfeller er plassert i en annen kommune at det blir mindre skreddersøm og mer byråkrati:

«De største endringene, det gjelder alle enheter som blir større: Det blir mer rutiner og byråkrati, mindre skreddersøm og handlingsrom, og mulighet for å bruke sunt bondevett» (kommunalsjef i en samarbeidskommune).

Enkelte ansatte nevner også at de som arbeider i samarbeidskommunene har en verdifull lokal kunnskap om brukerne og de andre kommunale tjenestene, som kan gå tapt når en saksbehandler fra en annen kommune er på saken. Det kan være forhold ved brukeren og dens livssituasjon som ikke andre enn de som bor i kommunen kan kjenne til på samme måte. Ordføreren i en liten samarbeidskommune mener at en av grunnene til at hans kommune har så få personer utenfor arbeidslivet, er at kommunen mottar signalene fort når noen kan trenge hjelp. Det er et godt samarbeid mellom de ulike tjenestene og de har god innsikt i lokale forhold og oversikt over befolkningen. Hos vertskommunekontoret er det imidlertid stadige omorganiseringer og systemet har blitt komplisert. Tiltak må gjennom en byråkratisk mølle, mens han mener at NAV i større grad bør kunne ha lokale strakstiltak. Han mener altså at lokal kunnskap går tapt, og kan tapes enda mer ved vertskommunesamarbeidet, og frykter at dette betyr dårligere løsninger for brukerne i sin kommune.

En personalsjef i en samarbeidskommune sier at oppfølgingen var tettere tidligere, og at det var lettere å avklare årsakene til at en person søker om sosialhjelp da forholdene var mindre:

«Det var mye lettere med tettere oppfølging [tidligere]. En hadde tid til å ha tett oppfølging av de som kom for å søke om sosialhjelp. De fikk jo selvfølgelig penger. Ingen skal gå sulten og sånn. Men hva er årsaken, ikke sant, og det å prøve å få dem litt ut i jobb da som er det som gir oss inntekt. Eller det å avklare om det er sykdom. Noen kan jo være syke og ende opp med en uføretrygd. Det er jo forskjellige grunner til at man ikke har inntekt. Jeg synes ikke det blir ivare tatt godt nok i dag» (administrativ leder i en samarbeidskommune).

Tid- og ressurskrevende å forholde seg til tjenester i flere kommuner

Som vi skrev i forrige kapittel er en konsekvens av vertskommunesamarbeid at de ansatte i NAV-kontoret ikke bare må samarbeide med øvrige kommunale tjenester i den kommunen de hørte til tidligere, men også med tjenester i opptil flere andre kommuner. Mange av våre informanter beskriver dette som en utfordring, og noen som en klar ulempe. Det oppfattes spesielt som tid- og ressurskrevende for den enkelte ansatte:

«Hos oss [som driver med sykemeldingsoppfølging] har det vært en utfordring fordi vi har hatt tre kommuneleger... Det blir på en måte tre av alt, da. Og det har vært en utfordring når man skal prøve å koordinere dette her. Spesielt leger» (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

Her et sitat fra en som hevder å ha gitt litt opp å ha en slik oversikt til slutt:

«Jeg har hatt både brukere i [kommune x], [kommune y] og [kommune z]. Og det å skulle ha oversikt over legetjenester i [kommune x], [kommune y] og [kommune z], helsestasjoner, psykisk helse. Det gikk i surr» (NAV-veileder fra et lokasjonskontor i en samarbeidskommune).

Dette erkjennes som en utfordring av de sentrale aktørene i feltet også. Den ene Statsforvalteren sier for eksempel at samhandlingen med andre tjenester kan fungere godt i vertskommunen hvor de fleste ansatte jobbet fra før og hvor NAV er tettere på kommuneorganisasjonen, men at dette kan være vanskeligere i samarbeidskommunene:

«NAV sine brukere har ikke kun behov for NAV, men har også helseutfordring eller andre utfordringer som krever at NAV har god samhandling med andre kommunale helse- og velferdstjenester som barnevern, boligkontor, rus- og psykisk helse, flyktningetjenesten. For at kommunen skal kunne gi god og helhetlig hjelp til de som trenger hjelp fra flere tjenester samtidig, så er det ofte behov for koordinert samhandling, og de øvrige tjenestene inngår ikke nødvendigvis i tilsvarende vertskommunesamarbeid som NAV. Vi ser at det kan bli mange tjenester for NAV å samarbeide med, både i vertskommunen og i samarbeidskommunene, og at forutsetningene for samarbeid på tvers kan være bedre i vertskommunen, enn på tvers av vertskommunen og de enkelte samarbeidskommuner» (representant for Statsforvalter i Trøndelag).

Frakobling fra kommuneorganisasjonen i samarbeidskommunen

Dette resonnerer også med hva andre informanter sier om relasjonen mellom NAV og samarbeidskommunene. På tross av at ansatte og NAV-leder ofte oppgir å bruke tid på å samarbeide med både tjenester og ledelse i samarbeidskommunene, sier representanter for samarbeidskommunene at NAV har blitt mer frakoblet fra deres organisasjon enn hva som var tilfellet tidligere. Kommunalsjefen i en av samarbeidskommunene mener for eksempel at NAVs fysiske fravær går ut over oversikten og kontrollen hun selv hadde over NAV som tjeneste, og videre at de gjensidige båndene og kjennskapet tjenestene i samarbeidskommunen har til NAV er forringet. Hun antar at det er annerledes i vertskommunen:

«Vi opplevde kanskje at [veilederne på NAV-kontoret] kjente mye bedre til hjelpetilbudet i [vertskommunen] enn de kjente til hjelpetilbudet i [vår kommune]. De har ikke noe forhold til oss. De så oss ikke lenger. Det er mye relasjonsbygd som at jeg vet at hvis jeg ringer til Katrine så... Det er jo sånn du løser ting. Det var sånn vi løste ting før, og det mistet vi jo [med vertskommunesamarbeidet]» (kommunalsjef i en samarbeidskommune).

De ansatte på en lokasjon i en samarbeidskommune i Trøndelag sier at kontakten med kommunen var politisk og administrativt mye tettere før inngåelsen av vertskommunesamarbeidet:

«Lederen vår var med til alle møter som var vesentlige for NAV med kommunestyret og formannskapet og deltok på det som var, og informerte oss om det etterpå» (NAV-veileder på et lokasjonskontor i en samarbeidskommune).

Konsekvensene av dette er at de føler at de mister vesentlig informasjon om prosesser som skjer internt i kommunen og som mulig sett påvirker deres arbeid:

«Kommunen kan omorganisere uten at vi vet. Vi har ingen oversikt. Vi mangler totalt den linken. [...] Vi savner veldig den linken. Vi fikk informasjon om hva politikerne mente og hva de var opptatt i sin tid, omorganiseringer, nye ansatte i kommunen. Det hadde vi før. Det har vi ikke nå» (NAV-veileder på et lokasjonskontor i en samarbeidskommune).

Grunnen til at de trenger denne oversikten er at de har mange samarbeidspartnere og trenger å kjenne til de ansatte i de andre tjenestene for å kunne ta opp telefonen og få til samarbeidet. Ordføreren i kommunen gir også uttrykk for det samme:

«Jeg synes det har blitt vanskeligere å få de jevnlige oppdateringene [fra NAV] etter at det har blitt ett felles NAV-kontor» (ordfører i en samarbeidskommune).

Isolasjon av lokasjonskontorene

De ansatte ved den samme lokasjonen sier at de paradoksalt nok føler seg mer isolert etter at de ble en del av det sammenslåtte kontoret. Det handler primært om at de må utføre de samme oppgavene som tidligere, men med færre ansatte. De føler også at de har mindre kontakt med ledelsen, ettersom de mistet en lokal NAV-leder på sin lokasjon. De nevner også at det er lengre vei til annen ledelse, som for eksempel personalsjefen som tidligere satt i etasjen under dem og at de ikke lenger vet hvem personalsjefen er.

Tilsvarende føler de seg heller ikke som en fullverdig del av arbeidsmiljøet ved vertskommunekontoret. Ansatte ved flere kontor snakker om at det uvegerlig oppstår et skille mellom de ulike lokasjonene på grunn av fysisk avstand. De tror det handler om små ting som at de har manglet nøkkelkort eller at de må finne fram en stol når de setter seg for å jobbe ved vertskommunekontoret om morgenen. De sier videre at de tror dette er veldig følsomt. Ansatte ved andre lokasjoner opplever seg som et «kontor i kontoret» og at de har sin egen lille verden i samarbeidskommunen. Dette på tross av at de er en del av det samme kollegiet:

«Det er jo ganske naturlig at når vi er [i vertskommunen] kanskje bare en gang annenhver eller hver uke, så er det begrenset hvor mye man får til å prate med kollegaene da. De har jo en dialog hver dag, og kjenner hverandre godt. Det er klart vi kjenner hverandre godt og snakker sammen her. Du blir jo ikke så tett på, og det er jo naturlig det også» (NAV-veileder ved et lokasjonskontor i en samarbeidskommune).

Mye reisetid

Både veiledere og ledere trekker frem at det går mye tid til reise mellom lokasjoner eller møteplasser for brukere i noen av vertskommunesamarbeidene. Flere antyder at dette handler om antallet kommuner som er med i samarbeidene og/eller at reiseveien fra vertskommunen til noen av samarbeidskommunene er for lang. Ifølge en personalsjef går dette utover oppfølgingen av brukerne:

«Nå er det ansatt en person som bor [i en kommune som er 1 time og 45 minutter unna]. Det er klart hun bruker veldig mye tid i bil, så da blir det ikke så mye tid igjen til arbeid, da» (personalsjef i en samarbeidskommune).

En NAV-leder mener at resultatet er at de ikke nødvendigvis får mindre tid til å følge opp brukere, men at tidsbruken gjør at de ikke får mer tid til oppfølging enn hva de hadde tidligere:

«Vi får nok ikke til mer på kortere tid. Vi bruker mer tid på å kjøre ut til kommunen. Vi prioriterer det for å gi den rette oppfølgingen» (NAV-leder ved et vertskommunekontor).

Svekket politisk innflytelse

Svært få nevner svekket politisk innflytelse som en ulempe. Dette henger trolig sammen med at det var lite politisk engasjement for NAV før inngåelsen av vertskommunesamarbeidet og at sammenslåingen dermed har lite å si for lokalpolitikken. Ordføreren i en av samarbeidskommunene mener imidlertid at dette er hovedutfordringen ved vertskommunesamarbeid, i likhet med andre interkommunale samarbeid:

«En utfordring med [interkommunale samarbeid] som jeg ser – som bare blir større og større, det gjelder ikke bare dette – det er at du begrenser demokratiet, det lokale selvstyret. Fordi for hvert interkommunalt [samarbeid] du har så må du ha likelydende vedtak i begge kommunestyrene hele veien. Så du begrenser makta til politikerne og styrker makta til byråkratene» (ordfører i en vertskommune).

For NAVs del sikter han konkret til at kommunestyrene hadde fattet ulike vedtak når det gjaldt å beregne sosialstønad med eller uten barnetrygd i beregningen av inntektsgrunnlaget. Etter hans mening presset administrasjonen i begge kommuner på for like politiske vedtak på dette området, noe han igjen opplever som en svekkelse av lokaldemokratiet. Enkelte andre informanter skulle ønske at det politiske engasjementet for NAV var større i både verts- og samarbeidskommunene, men de opplever ikke dette som en konsekvens av vertskommunesamarbeidet. Det var snarere slik det også var tidligere.

Krevende med flere kommunale eiere

Selv om politikken ikke er tett på NAV, finnes det likevel kommunale, administrative styringslinjer som NAV-kontoret må forholde seg til. Vertskommunesamarbeidet betyr at NAV-lederen ikke bare må forholde seg til to eiere, men gjerne én eller enda flere ekstra kommunale eiere som alle skal informeres og tas hensyn til i arbeidet. Dette krever mer tid av NAV-lederen og utvider gjerne det som omtales som en 'spagat' som lederen allerede befinner seg i, mellom stat og kommune. Dette innebærer ikke bare rapporteringer med ulike tall på sosialhjelpsutgifter, utvikling i arbeidsledighet, antall uføre osv. per kommune, men også møter med administrativ ledelse, representanter fra andre i tjenester i kommunen, noen ganger formannskap eller komiteer i kommunestyrene med mer. I et vertskommunesamarbeid som bare har to involverte kommuner sier kommunalsjefen at dette er svært arbeidskrevende – hvilket betyr at flere styringslinjer trolig er ekstra krevende dersom NAV-kontoret har enda flere kommunale eiere:

«Etter å ha snakket med lederen [...] så tenker jeg at den har mye arbeid. Det er jo noe som er dobbelt. Det er dobbel rapportering slik at lederen må sende fra seg noen tall til [kommune x] og [kommune y]. [Lederen skal] ut og møte det politiske utvalget i [kommune x] og [kommune y]. Det er noe ulike kulturer. Nå er riktignok lederen utrustet med flere avdelingsledere [...], men det som jeg umiddelbart tenker [som en ulempe] er at den som er leder skal passe på å ha to kommuner i loopen» (kommunalsjef i en vertskommune).

Tap av arbeidsplasser i distriktskommunene

En siste sentral ulempe som trekkes fram er trusselen om sentralisering og dermed avfolkning av små samarbeidskommuner som følger med vertskommunesamarbeidet. Det er få samarbeidskommuner med lokasjoner som er redd for å miste ansatte i vårt materiale, men de er likevel ikke sikre på at ansatte med fast arbeidssted i kommunen kommer til å bli erstattet dersom de går av med pensjon eller slutter.

«Det er sånn i disse små kommunene, at de er forberedt på en måte. Så folk sier jo det etter meg at 'Det kommer vel ikke noen når du slutter. Det kommer vel ikke noen i stedet for deg da.' Det er jo klart at en har mistet en del opp igjennom årene. Det gjelder jo ikke bare i [vår

kommune]. Det var jo ligningskontor, banker, sånne ting som har forsvunnet da. Så jeg tror at folk på en måte er innforstått med det at sånn blir det. Du blir ikke erstattet» (NAV-veileder i en samarbeidskommune).

I den samme kommunen er de også usikre på om det etter hvert vil oppstå et press om at alle ansatte etter hvert skal ha vertskommunen som arbeidssted og kun besøke de ulike lokasjonene. Eller at til og med vertskommunen er for liten og at NAV vil sentraliseres enda mer:

«Jeg tror ikke det blir noe kontor her etter hvert. Jeg tror det blir i [vertskommunen] og om ikke veldig lenge så blir det ikke lenger [i vertskommunen], men at det om ikke så lenge blir [i regionssenteret], ikke sant? Det går jo den veien med veldig mye – at det blir digitalisert alt og sentralisert» (personalleder i en samarbeidskommune).

Konsekvensene for en liten distriktskommune kan i så måte være svært alvorlige, fordi det også betyr tap av arbeidsplasser i flere ledd. Som ordføreren i kommunen sier:

«Det er så små forhold, at det er mer på å tappe ressursene på kommunehusene og så er det med på å tappe folk, da, for unger på skolen» (ordfører i en samarbeidskommune).

6.4 Bytteforhold mellom stordrifts- og smådriftsfordeler

De overnevnte fordelene og ulempene gir en indikasjon på hvor godt de berørte aktørene opplever at vertskommunesamarbeid i NAV fungerer. Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet er det ingen som ønsker å reversere vertskommuneløsningene selv om de i flere tilfeller opplever at det er ulemper forbundet med dem. Mange av informantene er tvert om opptatt av at det både finnes fordeler og ulemper, og at det på mange måter eksisterer bytteforhold mellom stordriftsfordelene knyttet til å inngå vertskommunesamarbeid og smådriftsfordelene knyttet til det å drive et NAV-kontor i en kommune alene.

En NAV-veileder sier for eksempel at brukerne kanskje fikk mer personlig oppfølging tidligere da forholdene var mindre, men at det større fagmiljøet har gjort at oppfølgingen har fått høyere kvalitet:

Vi ser stor forskjell på oppfølgingen brukerne våre får nå. Før fikk de kanskje mer personlig hjelp, men det lå nok utenfor det de egentlig skulle få. Vi hadde høy tilfredshet, men vi tenker kanskje at de får riktigere hjelp nå. Robusthet, rettssikkerhet, det er himmelvid forskjell. [...] Det er ikke i tvil om at de i sum får høyere kvalitet og riktigere hjelp (NAV-veileder ved et vertskommunekontor).

På direkte spørsmål på om såkalte små- eller 'nærdrifts'-fordeler kan gå tapt i vertskommunesamarbeidet, svarer en representant fra fylkesleddet i NAV at det er en mulighet for at det kan være en konsekvens av samarbeidet:

«Intervjuer: I noen av intervjuene våre er det noen som er opptatt av det som vi kanskje kan kalle 'nærdriftsfordeler'? [...] Den ene tingen handler om kjennskapen til de andre tjenestene i kommunen. En annen ting handler om oversikten over mindre, lokale forhold som gjør at du på en måte kan være litt føre-var eller vite om hvorfor det er en fare for at folk faller utenfor, å finne fleksible, lokale løsninger, eller rask handling. Det er flere som er inne på at dette er nærdriftsfordeler som kan gå tapt i vertskommuneløsninger. Hva tenker du om det?

Informant: Det tenker jeg at NAV-lederen sikkert kan si mer om enn jeg kan, men det høres ikke ulogisk ut, og dette er jo noe kommunene har vært veldig opptatt av når vi har hatt disse prosjektene [for å utrede vertskommuneløsninger]. Det er mye som spiller inn. Hvor stor geografisk avstand er det? Er det storebror-lillebror forhold mellom kommunene fra før? Eller hjørnesteinsbedrifter eller industri som har hatt et veldig tett samarbeid med NAV-kontoret som man ønsker å videreføre? Så det er mange sånn ting som spiller inn. Men jeg tror nok absolutt at det kan være en ulempe, ja» (representant for NAV fylke).

7 Aktørenes synspunkter på gode grep

Et annet spørsmål i vår undersøkelse har vært hvilke grep som leder til gode vertskommunesamarbeid. Selv om aktørene ser ulemper og utfordringer ved vertskommunesamarbeidene, er det mange som har forslag til eller beskrivelser av grep som kan løse eller håndtere disse problemene. I dette kapitlet går vi kort gjennom det som aktørene selv presenterer som gode grep. Disse er oppsummert i tabell 4.

En av de viktigste anbefalingene fra både NAVs fylkesledd og flere av kontorene er grundige forberedelser av vertskommunesamarbeidet der man åpent ser på fordeler, ulemper og kostnader. Ifølge informantene bør man tidlig invitere politikere med i å utforme mandatet for prosjektet som skal undersøke muligheten for vertskommunesamarbeidet. Dette for å sikre forankring for et senere forslag om vedtak. Et spesielt grep som trekkes fram i et av vertskommunesamarbeidene er at man klarte å få politikerne til å bli enige om kriteriene for lokalisering (godt egnede kontorlokaler, nærhet til kollektivtransport, leiepris osv.) for å unngå senere diskusjon om lokalisering og dermed også vertskommuneansvar. Dette gjorde at vertskommuneløsningen ble ukontroversiell, selv om den mulig sett kunne føre til stridigheter.

Et annet råd i forberedelsesfasen er å snakke om NAVs overordnede målsetninger og hva tjenesten skal levere i framtiden. Dette er for å unngå diskusjoner om fordelingsnøkler og økonomi, og i stedet pense samtalen inn på hva som skal til for at flere kommer ut i jobb og ikke det å spare penger. Årsaken til at dette nevnes er at de overordnede målsetningene kan forene kommunene, mens innsparinger gjerne splitter dem.

En annen anbefaling er å inkludere et passelig antall kommuner i vertskommunesamarbeidet. Dette poenget dukker spesielt opp i forbindelse med vanskeligheter som aktørene opplever at vertskommunesamarbeid med mange involverte kommuner har. Det oppleves som uoversiktlig, er en potensiell kime til konflikt og i tillegg kan det føre til at NAV-veilederne må bruke uforholdsmessig mye tid på å reise.

Det blir også trukket fram av flere at vertskommunen må ta sitt ansvar på alvor. Informantene som nevner dette, mener at vertskommunen har et spesielt ansvar for å få samarbeidet til å fungere. Det innebærer god kommunikasjon med, og involvering av, samarbeidskommunene. Det foreslås også rutiner for samarbeidet.

Her er det også mange som mener at NAV-leder må skape engasjement hos alle parter. Selv om NAV-leder befinner seg i en «spagat» mellom ulike styringslinjer, er dette også en fordel som NAV-lederen har. Dette gjør at lederen kan skape engasjement og interesse for NAV i alle kommunene i samarbeidet – og ikke kun vertskommunen. Dette er arbeidskrevende, men som en av NAV-lederne nevne, gir det bedre arbeidsvilkår for NAV-kontoret på den andre siden.

En måte å avlaste NAV-lederen på er å fordele kontaktansvaret med kommunene blant alle lederne i NAV-kontoret. I et av vertskommunesamarbeidene vi har sett på har leder og to avdelingsledere ansvar for å være kontaktperson for hver sin kommune. Dette er sågar nedfelt i vertskommuneavtalen. I ansvaret ligger at de skal ha jevnlig kontakt, dele statistikk og status for brukere, oversikt over sosialhjelpsutgifter, og ta opp spørsmål fra begge sider. Partene opplever dette som en god løsning.

Svært mange informanter i Trøndelag trekker fram dialogmøter som involverer flere kommunale aktører enn kommunedirektør som et godt grep. En av grunnene til dette er at det sikrer informasjon om NAV til politikere og øvrige kommunale tjenester, og involverer disse i strategiske diskusjoner om hvordan NAV skal jobbe og hvordan kommunen(e) og NAV skal jobbe sammen.

Flere av informantene er også opptatt av at kommunene bør utnytte andre kanaler for indirekte styring av NAV. Felles formannskapsmøter er et eksempel på en ordning som reduserer avstandene mellom verts- og samarbeidskommuner, og gjør det enkelt for politikere i

samarbeidskommunen å ta opp saker som de synes er viktige i samarbeidet. I en av regionene vi har sett på har kommunestyrene laget en 'viljeserklæring' og håndbok for interkommunalt samarbeid. Den regulerer ansvarsfordeling og fordelingsnøkkel mellom kommunene i alle deres interkommunale samarbeid. Dette oppleves også som positivt for hvordan NAV-samarbeidet fungerer.

Når det gjelder det interne arbeidet i NAV trekkes gjerne utviklingsarbeidet for å harmonisere skjønnsmessig vurdering mellom de sosialfaglig ansatte som viktig. Dette handler spesielt om at dette sikrer likebehandling av kommunale brukere mellom kommunene, og at det også kan bidra til å heve kvaliteten generelt på det sosialfaglige arbeidet. Her nevnes involvering av Statsforvalter i dette utviklingsarbeidet som et spesielt godt grep.

En del informanter nevner også det å beholde lokasjoner som en måte som potensielt kan utnytte både stor- og smådriftsfordeler på en og samme tid. Veiledere er både en del av et større fagmiljø, samtidig som de kan unytte sin kjennskap til lokalsamfunnet og kommunale tjenester når de behandler saker.

Tabell 4: Aktørenes syn på grep for å få til gode vertskommunesamarbeid

Grep	Begrunnelse
Grundige forberedelser	Flere av kommunene har gode erfaringer med grundige forberedelsesprosesser hvor fordeler og ulemper ved løsningene har blitt veid opp mot hverandre.
Tidlig invitere politikere	Politikere bør involveres tidlig. Minimum når det vedtas å utrede vertskommunesamarbeid og før vertskommuneavtalen inngås. I flere av samarbeidene har imidlertid politikere også vært informert underveis i utredningsfasen, noe de ser på som svært positivt.
Fokusere på NAVs overordnede målsetninger	Forberedelsesfasen må legge vekt på hvilke fordeler vertskommuneløsningene har for å løse NAVs samfunnsoppdrag om å få flere i arbeid, slik at man unngår konflikter rundt spørsmål som økonomiske innsparinger.
Inkludere et passelig antall kommuner	Det er viktig å ikke ha for mange kommuner med i samarbeidet, fordi det kan gjøre det vanskelig å ha oversikt og sikre lik medvirkning fra alle kommunene.
Vertskommunen må ta sitt ansvar på alvor	Det er vertskommunens ansvar å sørge for at alle samarbeidskommuner er inkludert på en likeverdig måte i samarbeidet, ved å gi tilstrekkelig med informasjon og sørge for at de er involvert i styringsstrukturen.
NAV-leder må skape engasjement hos alle parter	NAV-leder er en nøkkelperson for å få til et godt vertskommunesamarbeid, ettersom kontorlederen befinner seg i strategisk viktig posisjon hvor den kan skape engasjement hos alle parter. Konkret nevnes det at NAV-leder bør være på tilbudssiden med informasjon, koble NAV-kontoret på satsinger i kommunene, eller ta initiativ til egne som involverer kommunene i samarbeidet.
Fordele kontaktansvaret med kommunene mellom lederne på NAV-kontoret	Ettersom det er tid- og ressurskrevende for NAV-leder å forholde seg til flere kommuner, har et av vertskommunekontorene i vår undersøkelse fordelt kontaktansvaret blant lederne på kontoret.
Dialogmøter som involverer mange kommunale aktører	Dialogmøter er et grep som brukes i Trøndelag for å sørge for at både verts- og samarbeidskommuner, samt andre relevante kommunale aktører, får informasjon om NAVs virksomhet og å skape et felles engasjement rundt NAV-kontoret.
Utnytte kanaler for indirekte styring av NAV	Flere av kommunene er knyttet seg sammen via andre interkommunale samarbeidsarenaer, som for eksempel felles formannskapsmøter eller kommunedirektørmøter. Disse regnes som viktige for gode interkommunale relasjoner generelt, inkludert felles NAV-kontor spesielt.
Harmonisere det sosialfaglige arbeidet	Alle vertskommuneløsningene vi har sett på har sett det som viktig å jobbe systematisk for å harmonisere og heve kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet – spesielt vedtak om sosialhjelp. Dette for å sikre likebehandling av like brukere på tvers av kommunegrensene.
Beholde lokasjoner	Å beholde lokasjoner er ikke bare et grep som har blitt gjort for å få samarbeidskommuner med i vertskommunesamarbeid, men også en modell for å opprettholde smådriftsfordeler samtidig som de ansatte ved NAV-kontoret blir del av et større fagmiljø.

8 Analyse av brukertilfredshet

I prosjektet har vi også undersøkt hvordan vertskommuneløsningene påvirker brukertilfredsheten ved å bruke data fra NAVs personbrugerundersøkelse. NAV gjennomfører denne undersøkelsen årlig, og den er rettet mot tilfeldig utvalgte personbrukere som har søkt på en statlig ytelse fra NAV og/eller har fått en oppfølgingstjeneste. Undersøkelsen inneholder en rekke spørsmål om respondentenes bruk av og opplevelse av NAVs tjenester. Vi har fått tilgang til data fra brukerundersøkelsene for årene 2019-2022.¹¹

Formålet med å analysere disse dataene, er å undersøke hvorvidt tilliten til og tilfredsheten med NAVs tjenester har endret etter at vertskommunesamarbeidene er etablert. Også brukernes erfaring med NAVs tilgjengelighet kan ha blitt påvirket av vertskommunesamarbeidet.

8.1 Datagrunnlaget og metode

Spørsmål i undersøkelsen

Noen av spørsmålene i undersøkelsene er knyttet til brukertilfredshet generelt, mens en god del av spørsmålene er rettet mot et mindre utvalg brukere som har benyttet spesifikke tjenester. Flere av spørsmålene handler om tjenester der det lokale NAV-kontoret ikke har noen rolle. Det siste dreier seg om ulike trykdeytelser, bruk av nav.no, NAVs kundeservice og liknende.

Vi har valgt å se på to overordnede spørsmål, samt enkelte andre spørsmål som i større grad kan knyttes direkte til brukernes møte med det lokale NAV-kontoret. Noen av spørsmålene som kunne vært relevante å benytte er endret fra 2019 til 2022. Andre relevante spørsmål har vi ikke benyttet fordi de kun har gått til et begrenset utvalg, og dermed har svært få respondenter i kommunene som deltar i vertskommunesamarbeid. Det gjelder særlig søknad om sosialhjelp. Det var om lag 8 300 personer som besvarte de overordnede spørsmålene i 2019, mens det var hele 18 000 i 2022.

Svaralternativene for alle de aktuelle spørsmålene er gitt i form av en skala fra 1 til 6. For eksempel blir respondenten bedt om å oppgi hvor fornøyd de er, på en skala fra svært misfornøyd (=1) til svært fornøyd (=6), eller hvor enige de er. Vi gjengir prosentandelen som er mer positive enn negative.

Analyse

Vi ønsket å undersøke betydningen av vertskommunesamarbeid for brukertilfredsheten med NAV. Å se på utviklingen i de aktuelle kommunene fra før til etter inngåelse av samarbeidet ville trolig fange opp at det er endringer over tid i brukertilfredsheten i alle kommuner. En sammenlikning av brukertilfredsheten i kommuner som deltar i vertskommunesamarbeid med kommuner som ikke gjør det, ville på den annen side trolig fange opp at de to gruppene kommuner har ulik brukertilfredshet i utgangspunktet. Vi har derfor sammenliknet *utviklingen* i

¹¹ Vi fikk også tilgang til DFØs innbyggerundersøkelse. Denne inkluderer denne kun ett spørsmål om opplevelse av NAV, og vi har kun tilgang til data fram til 2021 (hvor det fortsatt var koronapandemi). Det er dessuten få respondenter som har svart på spørsmål om NAV og som bor i en kommune med vertskommunesamarbeid. Vi har derfor valgt å ikke benytte disse dataene.

kommuner med og uten vertskommunesamarbeid fra før til etter at samarbeidene ble inngått. Analysen kan anses som en uformell forskjeller-i-forskjeller-analyse.

Vi har valgt å se på utviklingen fra 2019 til 2022 uten å inkludere de mellomliggende årene. Årsaken er at svarene – særlig i 2020 – var sterkt preget av koronasituasjonen, med ulikt utslag i ulike deler av landet. I 2022 er derimot svarfordelingene mer sammenliknbare med 2019. Vi har ikke tatt hensyn til nøyaktig når de enkelte vertskommunesamarbeidene ble inngått. Noen av dem ble inngått allerede før 2019, men NAVs undersøkelse inkluderer ikke data på kommunenivå før 2019.

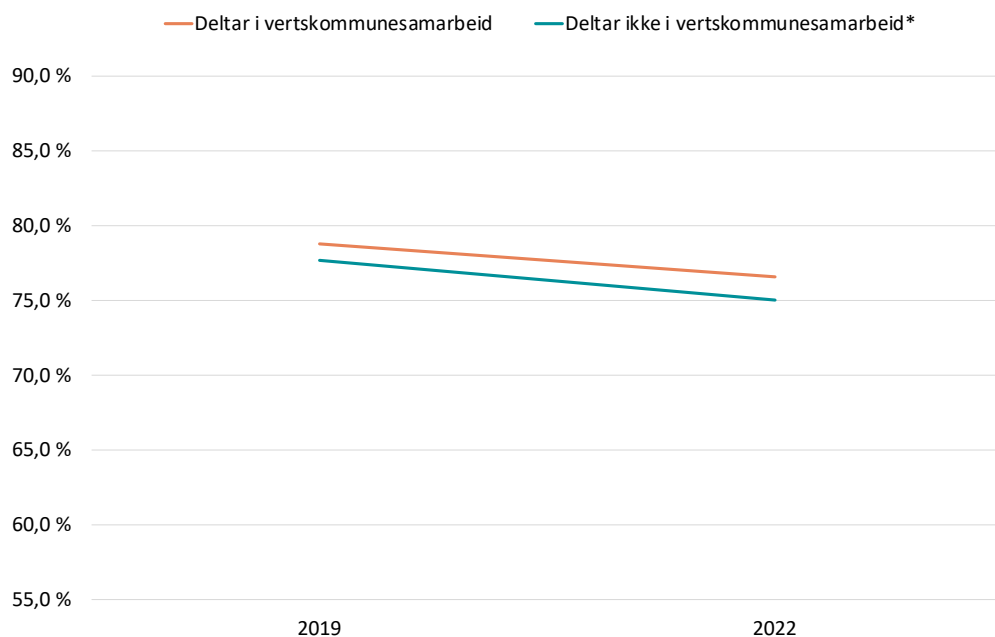
Vi har videre valgt å ekskludere de største kommunene fra sammenlikningen. Kommunene som har inngått vertskommunesamarbeid er i gjennomsnitt relativt små, og kan av den grunn være lite sammenliknbare med de største kommunene i landet. Den største kommunen som deltok i vertskommunesamarbeid hadde 67 000 innbyggere i 2022, og vi har valgt å utelukke kommuner som var større enn dette fra sammenlikningsgruppen.

8.2 Resultater

I det følgende oppsummerer vi resultatene fra analysen av data fra NAVs personbrakerundersøkelse. Generelt er det en høy andel av personbrakerne som er fornøyd med NAVs tjenester. I de figurene vi viser her, benytter vi konsekvent en skala fra 55 til 90 prosent.

Overordnet brukertilfredshet

Det mest generelle spørsmålet i undersøkelsen er: «Tenk tilbake på dine egne erfaringer med NAV de siste seks månedene. Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med NAV, helhetlig sett?». I figur 5 viser vi andelen av respondentene som svarte at de er fornøyd, i de to gruppene kommuner, og i 2019 og 2022.



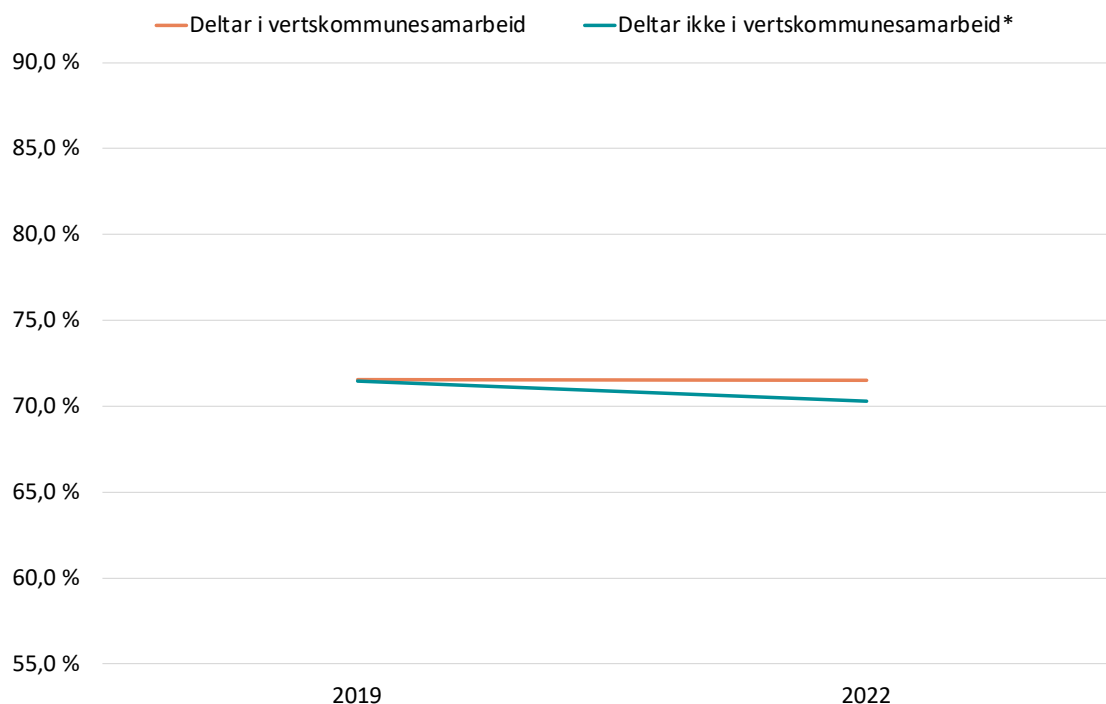
Figur 5: Hvor fornøyd eller misfornøyd er du med NAV, helhetlig sett? Andel av brukerne som er fornøyd.

* Respondenter i kommuner med mer enn 67 000 innbyggere i 2022 er utelatt

Vi ser at det var en viss negativ utvikling i brukertilfredsheten fra 2019 til 2022, men utviklingen var noenlunde lik for brukere i kommuner som deltar og ikke deltar i vertskommunesamarbeid. Reduksjonen er på 2,2 prosentpoeng i kommuner som deltar og 2,7 prosentpoeng i kommuner som ikke deltar.

Tillit

Et annet generelt spørsmål som blir stilt i undersøkelsen er «Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet?». I figur 6 viser vi utviklingen fra 2019 til 2022 i svarene på dette spørsmålet.



Figur 6: Hvor stor tillit har du til NAVs arbeid i sin helhet? Andel av brukerne som har stor tillit.

* Respondenter i kommuner med mer enn 67 000 innbyggere i 2022 er utelatt

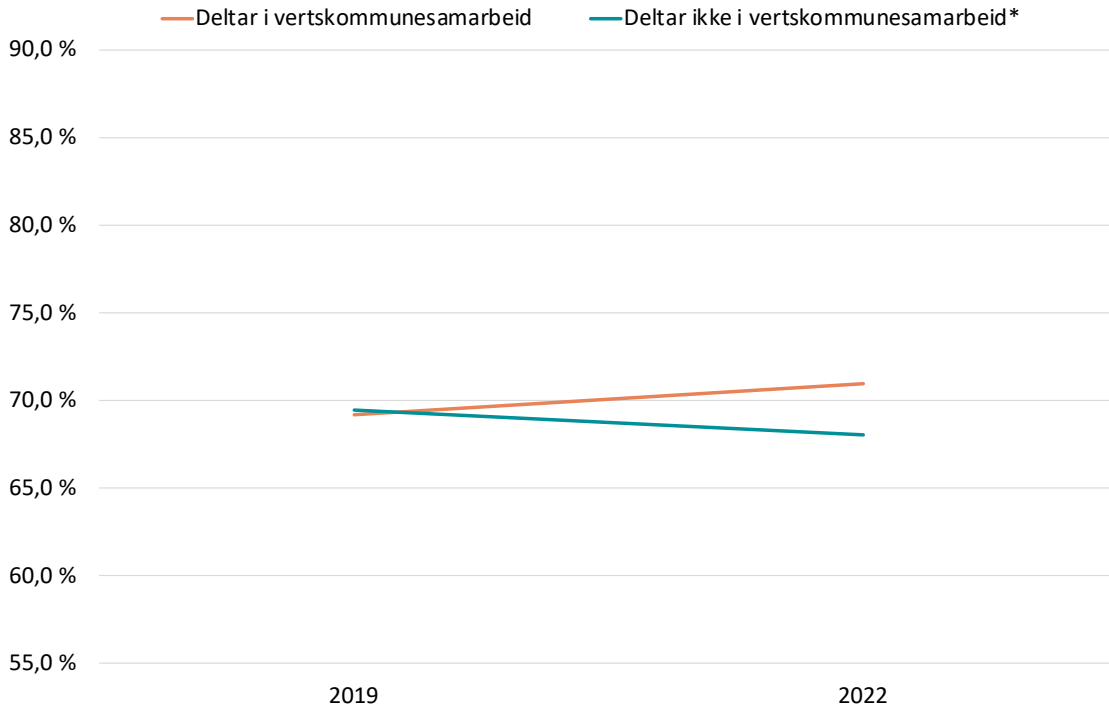
I kommunene som inngår i vertskommunesamarbeid var det ingen endring fra 2019 til 2022 i andelen som svarte at de har stor tillit til NAVs arbeid. I kommunene som ikke inngår i et slikt samarbeid har det vært en nedgang på 1,2 prosentpoeng.

Respekt, informasjon og tilgjengelighet

Respondentene ble forelagt flere utsagn hvor de skulle oppgi hvor enige eller uenige de var. Vi har sett på utviklingen i svarene på tre utsagn som vi mener er relevante når det gjelder vertskommunesamarbeid.

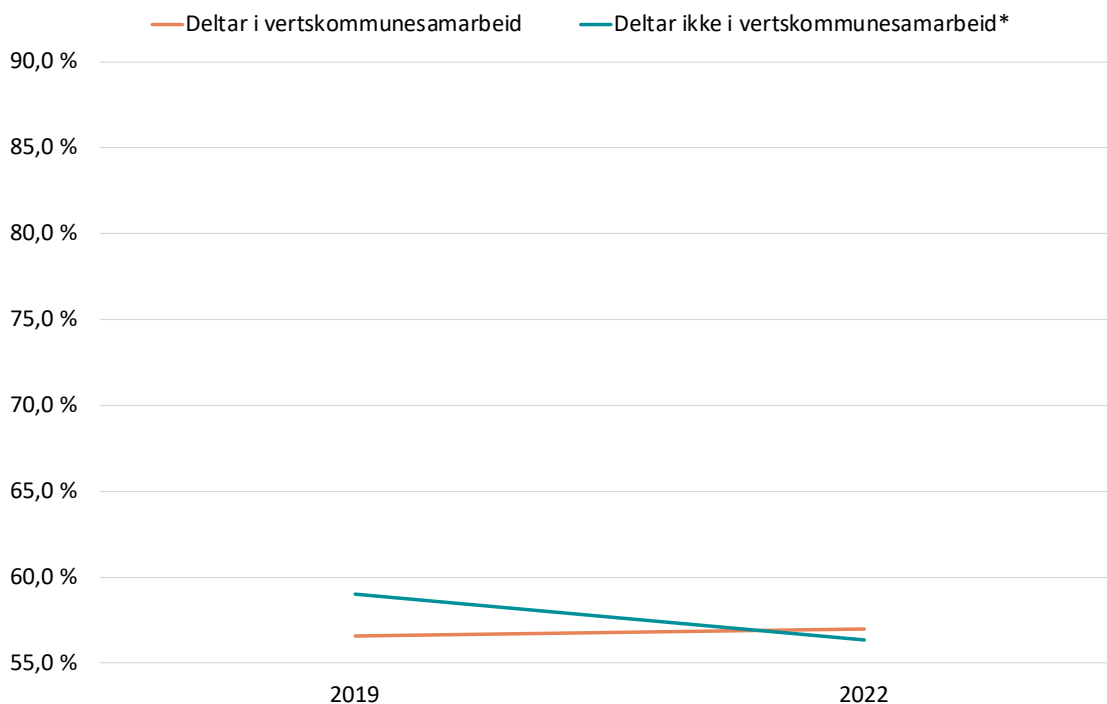
Når det gjelder «Jeg blir møtt med respekt fra NAV» var det omtrent samme andel som sa seg enig i 2019 og 2022 i kommuner som deltar i vertskommuner, mens det var en liten nedgang i kommuner som ikke deltar. Også på dette spørsmålet var forskjellen i utviklingen på i overkant av 1 prosentpoeng.

To andre relevante utsagn viser større forskjell mellom de to gruppene kommuner: «Jeg får den informasjon jeg har behov for» og «Det er enkelt å kontakte NAV når jeg har behov for det» På begge disse spørsmålene har det vært en positiv eller stabil utvikling i kommunene som deltar i vertskommunesamarbeid, mens utviklingen i de andre kommunene har vært negativ.



Figur 7: «Jeg får den informasjon jeg har behov for.» Andel som er enig.

* Respondenter i kommuner med mer enn 67 000 innbyggere i 2022 er utelatt



Figur 8: «Det er enkelt å kontakte NAV når jeg har behov for det». Andel som er enig.

* Respondenter i kommuner med mer enn 67 000 innbyggere i 2022 er utelatt

Også på følgende utsagn finner vi en viss forskjell i utviklingen i favør av kommunene som deltar i vertskommunesamarbeid: «Jeg har fått møte veileder når jeg har hatt behov for det». Dette spørsmålet er det imidlertid færre som har svart på, siden det bare har gått til de som det har vært relevant for.

8.3 Oppsummering

Vi finner enkelte forskjeller i utviklingen mellom kommuner som deltar i vertskommunesamarbeid og de som ikke deltar. Disse går alle i favør av kommunene som deltar i vertskommunesamarbeid. Særlig ser det ut til å gjelde det å få den informasjonen man har behov for, og hvor enkelt det er å kontakte NAV når de trenger det.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til disse tallene. For brukere i kommuner som deltar i vertskommunesamarbeid, er feilmarginen (95 prosent konfidensintervall) på mellom 2 og 3 prosentpoeng (+/-) i 2019, og noe lavere i 2022 da det var flere respondenter.¹² Det betyr at ingen av de forskjellene i utviklingen vi har vist her er signifikante på 5 prosent nivå.

Basert på NAVs personbrugerundersøkelse kan vi ikke konkludere med at vertskommunesamarbeid har en positiv betydning for brukertilfredsheten med NAV. Undersøkelsen tilsier imidlertid at det er lav sannsynlighet for at samarbeidene har hatt en negativ betydning. Dersom vertskommunesamarbeidene hadde hatt negativ betydning for brukertilfredsheten ville dette for det første slå negativt ut på spørsmålene i undersøkelsen, og

¹² Beregnet ved bruk av bootstrapping. Feilmarginen i kommuner som ikke deltar i vertskommunesamarbeid ligger på mellom 1 og 2 prosentpoeng (+/-) i 2019.

det ville være statistisk signifikante forskjeller mellom kommuner med og uten vertskommunesamarbeid.

Vertskommunesamarbeid kan påvirke enkelte ressursvakes grupper tilgang negativt ettersom den fysiske tilgjengeligheten blir redusert. NAVs personbrugerundersøkelse sier ikke noe om slike brukergruppers tilfredshet, men heller NAVs brukergroupe *som helhet*. Derfor gir undersøkelsen bare begrensede svar på spørsmålet om brukertilfredshet.

9 Oppsummering og diskusjon

9.1 Innføringen av vertskommunesamarbeidene

I innledningen til denne rapporten stilte vi spørsmålet om hvordan vertskommunemodellen har blitt innført i NAV, hvordan vertskommunekontorene er organisert, og hvordan samhandler de med andre aktører? Våre intervjuer har vist at Stortingsmelding 33 (2015-2016) og ønsket om å skape større NAV-kontor med økt handlingsrom og ansvar er hoveddrivkraften bak vertskommunesamarbeidene. Det er NAV fylkesorganisasjon som har fått hovedansvar for å få til vertskommunesamarbeid lokalt. Dette har de i all hovedsak gjennom å sette i gang dialoger med kommunekandidater, men også bruke insentiver (prosjektmidler) for å få til sammenslåinger og i noen tilfeller enda tøffere styringsverktøy som trusler om å legge ned den statlige delen av NAV-kontoret.

Spørreundersøkelsen vår viser at NAV fylke har vært pådriver for de fleste vertskommunesamarbeidene, selv om initiativet i noen tilfeller også har kommet fra kommunene. Informantene i NAV-kontorene og kommunene opplever enten initiativet til vertskommunesamarbeid som et press ovenfra eller som et initiativ innenfra tjenesten selv. En av grunnene til at initiativet oppleves som å komme 'nedenifra' er trolig at NAV fylke tar initiativ til inngåelse av vertskommunesamarbeid via lederne av NAV-kontorene. Initiativet har unntaksvis også kommet fra kommunene. Det er formelt sett frivillig for kommuner å inngå i vertskommunesamarbeid, men for de minste kommunene framstår valget i praksis ikke som frivillig. I stedet oppfattes det som en nødvendig onde dersom de skal levere sine tjenester i tråd med lovpålagte krav.

Motivasjonen bak vertskommunesamarbeid fra statlig hold er tankegangen fra Stortingsmelding 33 om at større og mer robuste NAV-kontor er en forutsetning for at etaten skal lykkes med sitt samfunnsoppdrag om 'flere i arbeid og færre på trygd'. Motivasjonen til kommunene varierer. I de minste kommunene er motivasjonen gjerne at de ikke er i stand til å levere forsvarlige tjenester eller at de ser at relasjonen mellom brukere og NAV-veilederne blir for tett. I de små NAV-kontorene handler det om å redusere sårbarhet og sikre de ansatte et fagmiljø av en viss størrelse. I større kommuner med større NAV-kontor er motivasjonen gjerne å utvikle NAV-tjenesten videre ved at de ansatte kan spesialisere seg i større grad eller jobbe med prosjekter og satsinger av ulikt slag.

Etableringsprosessene har som regel vært prosjektstyrte med NAV-leder i en sentral rolle. De ansatte har som regel vært delaktige i utformingen av kontoret, og samarbeidet forankret blant kommunene. Likevel finnes det samarbeidskommuner og ansatte ved tidligere kontor i disse kommunene, som sier at de i liten grad har vært involvert i etableringen. Sammenslåingene har i all hovedsak vært ukontroversielle, og de få stridsspørsmålene som har funnet sted har enten dreid som om lokalisering av hovedkontoret og/eller at man skal beholde de gamle lokalkontorene. Bortsett fra lokaliseringsstriden ved ett av samarbeidene vi har sett på, har dette vært løst på en måte som alle kommuner har akseptert. Spørreundersøkelsen vår viser at vertskommunesamarbeidene omtrent er delt i to når det gjelder lokalisering. I halvparten av samarbeidene har alle kommunene beholdt en form for lokalkontor eller 'lokasjon'. I den andre halvparten er det kun lokalkontor i vertskommunen.

9.2 Kommunal styring og kontroll

Undersøkelsen viser videre at de fleste vertskommunesamarbeid involverer alle kommunene i sin styringsstruktur, selv om en betydelig andel også kun har med vertskommunen. I begge tilfeller er det imidlertid lite politisk deltakelse. De som deltar i partnerskapsmøter fra kommunens side er enten kommunedirektør og/eller kommunalsjef, ordførere er bare delaktige i tre av de 49 vertskommunesamarbeidene, og så langt vi kan se har ingen samarbeid opprettet politisk nemnd. Fra kommunes side er vertskommunesamarbeidene tydelig preget av 'rådmannsdominans'.

Selv om den politiske involveringen i vertskommunesamarbeidet er begrenset, er ikke dette noe nytt som har oppstått med samarbeidet, men snarere en refleksjon av at det lokalpolitiske engasjementet for NAV var begrenset i utgangspunktet. Unntaket er her sosialutgiftene på kommunebudsjettet, som politikerne synes det er viktig å følge med på. Det finnes forsøk i Trøndelag på få politisk ledelse tettere på NAV-kontoret gjennom Spagaten-prosjektet, men dette gjelder primært i vertskommunene og i liten grad i samarbeidskommunene.

Den administrative ledelsen i kommunene er imidlertid ganske tett på NAV-samarbeidet, gjennom deltakelse i partnerskaps- og andre samarbeidsmøter og jevnlig oppdateringer fra NAV-leders side. Det er likevel gjennomgående at samarbeidskommunen føler seg litt mindre oppdatert og involvert enn vertskommunens administrative ledelse. Betydningen av involveringen av samarbeidskommunene sees tydelig med et kontrasteksempel i vårt materiale hvor det har vært uro som følge av mangelfull involvering av samarbeidskommunene.

9.3 Organiseringen av de nye kontorene og internt utviklingsarbeid

Selve organiseringen av de sammenslåtte NAV-kontorene ser ikke til å være spesielt påvirket av at de er vertskommunesamarbeid, men har heller med måten kontoret mener at det best kan organisere sitt arbeid på gitt sin nye størrelse. I så å si alle kontorene er de ansatte organisert på tvers av kommunegrenser i enten spesialiserte eller tverrfaglige team. Det tydeligste unntaket her er NAV Inn-Trøndelag som har etablert flere generalistteam med ansvar for å følge opp brukerne i kommunen hvor de har arbeidssted. Valget av denne løsningen handler imidlertid mer om å unngå silotenking enn geografi. Vi ser heller ikke at vertskommuneløsningene har tatt spesielle konsekvenser for NAV-kontorets arbeid med å knytte seg opp mot øvrige kommunale tjenester i kommunene. Dette kan ha å gjøre med at mange av vertskommunesamarbeidene er unge og ble til like før eller under koronapandemien. Derfor kan man tenke seg at utviklingsarbeidet ved kontorene først har vært internt, før det senere vil dreie seg om samhandling med eksterne aktører.

Den viktigste konsekvensen av vertskommuneløsningen for utviklingsarbeidet internt på NAV-kontoret, er at det har foregått et arbeid med å harmonisere og samtidig heve kvaliteten på det sosialfaglige arbeidet. Dette gjelder først og fremst sosialfaglig arbeid knyttet til forvaltning av økonomisk sosialhjelp. Bakgrunnen for dette er at kontorene oppdaget at det var urimelig ulik praksis mellom kommunene når det kom til å tolke og utøve skjønn når det gjaldt behandling av søknader om økonomisk sosialhjelp, og at de dermed har forsøkt å harmonisere dette fordi de anser det som viktig å sikre kommunale brukere likebehandling uavhengig av deres kommunetilhørighet. En annen konsekvens av vertskommuneløsningen ser ut til å være en konvergens mot den såkalte 'minimumsløsningen' som er lagt til NAV-kontoret. Årsaken er at vertskommuneløsningen blir for komplisert dersom én av kommunene i samarbeidet har flere tjenester inne i sitt NAV-kontor enn de andre. Stort sett har imidlertid de fleste NAV-kontor som er

slått sammen med andre minimumsløsningen i utgangspunktet, slik at dette påvirker kun et mindretall av samarbeidene.

9.4 Aktørenes egne opplevelser av fordeler og ulemper

Som vi skrev i metodekapitlet er denne rapporten først og fremst en fenomenologisk undersøkelse, hvor vi ikke kan gi fastspikrede svar på om vertskommuneløsningene for eksempel har medført økt tilgjengelighet, kostnadseffektivitet, eller redusert kommunal styring og kontroll. Derfor har vi stilt spørsmålet om hvor godt de berørte aktørene selv opplever at vertskommuneløsningene fungerer, og hva de opplever som suksesskriterier for å få til gode vertskommunesamarbeid.

Det korte svaret på det første spørsmålet er at aktørene i vår undersøkelse *både* ser fordeler og ulemper med vertskommuneløsningene. De viktigste fordelene er redusert sårbarhet ved sykdom og ferieavvikling, det at man får etablert et større fagmiljø med rom for spesialisering og prosjektarbeid/tjenesteutvikling, likebehandling av brukere, at det har blitt lettere for kommunale brukere å komme i kontakt med en saksbehandler, og at man har klart å utnytte visse økonomiske stordriftsfordeler. De viktigste ulempene som trekkes fram er redusert fysisk tilgjengelighet, at det blir vanskeligere å finne smidige, lokale løsninger, at det er tid- og ressurskrevende å forholde seg til tjenester i flere kommuner, en frakobling av NAV-kontoret fra kommuneorganisasjonen i samarbeidskommunene, isolasjon av de ansatte som jobber på lokasjoner utenfor vertskommunen, mye reisetid, svekket politiske innflytelse, at det er krevende for NAV-leder å forholde seg til flere kommunale eiere, og tap av arbeidsplasser i distriktskommunene.

Det litt lengre svaret på det første spørsmålet er at noen ser flere fordeler enn ulemper, mens andre ser flere ulemper enn fordeler. Hvem som sier hva, varierer med aktørenes posisjon og interesser. Statsforvalter og spesielt NAV fylke er svært positivt innstilt til vertskommunemodellen og i den grad de ser ulemper presenteres disse som utfordringer som kan og bør løses. Dette henger trolig sammen med at NAV fylke ikke bare skal iverksette og dermed gi et positivt bilde av statens politikk, men at det også forenkler fylkesleddets arbeid dersom de får færre kommunale eiere og NAV-ledere å forholde seg til. NAV-kontorlederne og de ansatte ved vertskommunekontorene er også gjennomgående positivt innstilt til vertskommunesamarbeidene, og vektlegger spesielt at de har fått et større fagmiljø med rom for spesialisering og prosjektarbeid/tjenesteutvikling. De er også opptatte av at behandlingen av sosialhjelpsmottakere har blitt likere på tvers av kommunegrensene. Dette er heller ikke overraskende med tanke på at disse har fått flere kollegaer som jobber innenfor samme fagområde, et større arbeidsmiljø å forholde seg til, og at NAV-kontoret generelt har fått bedre arbeidsbetingelser for å utføre sine oppgaver.

Det er spesielt representanter fra de minste samarbeidskommunene eller ansatte ved lokasjonene utenfor vertskommunekontoret som trekker fram ulemper. De er opptatt av at de mister smådriftsfordeler og opplever å bli isolert fra både egen kommuneorganisasjon og hovedkontoret i vertskommunen. Samarbeidskommunen opplever også at NAV kobles fra sin egen organisasjon. Dette er heller ikke et overraskende funn med tanke på at det vanligvis er de minste kommunene som mister ansatte og styringsmuligheter, og at de konstant står overfor trusselen om å miste statlige arbeidsplasser, kommunale ressurser og innbyggere. Det bør riktignok nevnes at vertskommunesamarbeid i NAV hverken er årsaken eller hovedkraften i dette. Tvert om beskriver noen representanter fra de små kommunene en utvikling hvor de over tid har skjært ned på stillingsressursene til NAV-kontoret, og at den kommunale bemanningen var

reduisert til et minimum da de gikk inn i vertskommunesamarbeidet. Det er gjerne derfor vertskommunesamarbeidet presenteres som et nødvendig onde for å kunne levere forsvarlige NAV-tjenester til kommunens innbyggere.

De overnevnte fordelene og ulempene gir en indikasjon på hvor godt de berørte aktørene opplever at vertskommunesamarbeidet om NAV-kontorene fungerer. Det er imidlertid viktig å merke seg at ingen ønsker å reversere vertskommuneløsningene, og at alle poengterer at det finnes ulemper ved dem. Det er i det hele tatt få som presenterer vertskommunesamarbeid som en utelukkende vinn-vinn situasjonen, og vi tenker at helhetsbildet peker i retning av et bytteforhold mellom stordriftsfordelene knyttet til å inngå vertskommunesamarbeid og smådriftsfordelene knyttet til det å drive et NAV-kontor i en kommune alene.

9.5 Aktørenes syn på suksesskriterier

Aktørene nevner også en rekke grep som de mener er suksesskriterier for gode vertskommunesamarbeid. De viktigste av disse er grundige forberedelser i oppstartsfasen, å ikke ha med for mange kommuner, å fokusere på NAV-kontorets overordnede målsetninger og ikke det å spare penger, at vertskommunen tar sitt ansvar for å involvere samarbeidskommunene på alvor, at NAV-leder tar ansvar for å engasjere og skape interesse hos kommunene, å fordele kontaktansvar blant ledelsen ved kontoret, dialogmøter som inkluderer flere kommunale aktører enn de som er med på partnerskapsmøtene, aktiv bruk av indirekte, kommunale styringsarenaer, harmonisering av det sosialfaglige arbeidet og det å bevare lokasjoner i samarbeidskommunene.

9.6 Brukertilfredshet

Så langt har vi oppsummert hva aktørene som enten eier eller jobber med vertskommunesamarbeidene i NAV synes om dem, men hvor tilfredse er brukerne? I rapporten har vi analysert NAVs brukerundersøkelse og finner enkelte forskjeller i utviklingen mellom kommuner som deltar i vertskommunesamarbeid og de som ikke deltar. Disse går alle i favør av kommunene som deltar i vertskommunesamarbeid. Særlig ser det ut til å gjelde det å få den informasjonen man har behov for, og hvor enkelt det er å kontakte NAV når de trenger det.

Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til disse tallene, og ingen av forskjellene i utviklingen vi har vist er statistisk signifikante. Vi kan derfor ikke konkludere med at vertskommunesamarbeid har hatt en positiv betydning for den generelle brukertilfredsheten til NAV. Samtidig betyr det at det er lav sannsynlighet for at det har hatt en negativ betydning for den generelle brukertilfredsheten. Det er viktig å si at denne konklusjonen gjelder for NAVs brukergruppe i sin helhet og ikke spesifikke grupper, som for eksempel ressursvake brukere som har mest utbytte av det å kunne gå til et fysisk åpent NAV-kontor å gå til eller faste kontaktpersoner som de kan oppsøke uanmeldt eller på kort varsel.

Det er likevel dimensjoner ved aktørenes beskrivelser av fordeler og ulemper som peker i retning av både økt og svekket tilgjengelighet for slike brukere. På den ene siden har reiseveien for disse brukerne blitt lengre, og det kan være vanskeligere å forholde seg til svært reduserte åpningstider ved et lokasjonskontor. I tillegg er det lengre reisevei for ansatte ved et vertskommunekontor dersom de må ut og besøke brukere eller andre kommunale samarbeidspartnere. På den annen side trekker flere av våre informanter fram at kommunale brukere kan få informasjon eller hjelp av en saksbehandler dersom noen av de ansatte ved NAV-kontoret er syke, på ferie eller opptatt i andre møter. Selv om Helsetilsynet (2021) nylig konkluderte med at det tar uforsvarlig lang tid før

brukerne får den informasjonen og veiledningen de har behov for, så er det derfor ikke sikkert at dette i større grad gjelder vertskommunekontor enn for NAV-kontor som ikke er en del av en slik løsning.

9.7 Sammenlikning av NAV-kontor med andre tjenester

Et siste spørsmål er hva som eventuelt er forskjellen på vertskommunesamarbeid om NAV-kontor og andre tjenester? Et av hovedfunnene våre her er at vertskommunesamarbeidene om NAV-kontor på mange måter er slående like vertskommunesamarbeid om andre tjenester. Som vi viste i litteraturgjennomgangen så ansees større og sterkere fagmiljø, økt kompetanse, og mer kostnadseffektive tjenester som sentrale samarbeidsfordeler ved interkommunalt samarbeid. Disse finner vi også igjen blant aktørenes syn på fordeler ved vertskommunesamarbeid i NAV. På samme måte ansees redusert direkte kommunal styring og kontroll, krevende å få til god samhandling med tilstøtende tjenester i de andre kommunene, utarming av fagmiljø i kommuner som ikke er vertskommune, samt økt fysisk avstand til innbyggerne i samarbeidskommunene som ulemper. Dette går også igjen i aktørenes beskrivelser av ulemper. En annen viktig likhet er at vertskommunesamarbeid i NAV, på samme måte som interkommunalt arbeid mer generelt, ansees som et bytteforhold hvor samarbeidsfordeler har visse ulemper, og at det ikke er mulig å oppnå alle fordelene uten å samtidig bære ulempene. En annen viktig likhet er de mange gode grepene fra litteraturgjennomgangen som vi finner igjen i vertskommunesamarbeidene i NAV. Blant disse er grundige forberedelser med klare mål for samarbeidet, å unngå lokaliseringstrid, involvering av fagforeninger og ansatte i tjenesten mer generelt i sammenslåingsprosessen, en felles metodeplattform eller 'standardisering' av arbeidet, og en desentralisert modell med lokale tjenestekontor.

Disse likhetene kommer av at vertskommunesamarbeid om NAV-kontor er et interkommunalt samarbeid i likhet med de som finnes innenfor barnevern, PPT, legevakt og så videre. Men vertskommunesamarbeidene i NAV har noe som skiller dem fra alle andre interkommunale tjenester, og det er partnerskapet mellom NAV og kommune. Vertskommunesamarbeid i NAV er ikke kun et samarbeid mellom kommuner, men også et felles samarbeid mellom kommunene i fellesskap på den ene siden og staten representert via NAV fylke på den andre. Et av våre funn er at dette gjør vertskommunesamarbeidet enda mer komplisert enn i andre tjenester. Tidligere forskning viser at NAV-ledere bruker mye tid på å forholde seg til både en statlig og en kommunal eier (Hellang m.fl., 2019), men vårt funn her er at denne 'spagaten' blir ytterligere utvidet ved at lederen må forholde seg til ytterligere kommunale eiere. Dette innebærer at man skal rapportere til flere eiere, og møte i flere møter enten det er eiermøter, møter med representanter for andre deler av kommunene eller enkelte ganger formannskap eller komiteer i kommunestyrene og så videre. I noen tilfeller kan NAV være en del av fire-fem styringslinjer, noe få andre interkommunale tjenester opplever.

En annen viktig forskjell mellom vertskommunesamarbeid om NAV-kontor og andre interkommunale samarbeid er at svært få nevner svekket lokalpolitisk innflytelse som en ulempe ved samarbeidene. Dette skyldes trolig at det lokalpolitiske engasjementet for NAV-kontoret var svakt i utgangspunktet, og at NAV-kontoret bestandig har eksistert i periferien av kommuneorganisasjonen. Selv om det har blitt vanskeligere for lokalpolitikere å fatte beslutninger om NAV-kontoret uten å ha likelydende vedtak i andre kommuner, er det få som reflekterer over denne problemstillingen. Kommunestyrene er i all hovedsak opptatt av størrelsen på sosialhjelpsbudsjettet i sin kommune. Det kan synes som om dette henger sammen med at lokalpolitikerne i liten grad vet hvordan de skal gjøre sin innflytelse gjeldende, men også har et inntrykk av at NAV-kontoret løser oppgavene bra (kombinert med at de ikke har reflektert så mye

over disse problemstillingene), og at det er mange andre presserende oppgaver som kommunens politikere da kan engasjere seg i.

Partnerskapet mellom stat og kommune er trolig også en viktig grunn til at vertskommunesamarbeid med felles, folkevalgt nemnd ikke finnes for NAV-kontorsamarbeidene. Ettersom beslutninger om NAV-samarbeidet fattes på partnerskapsmøtet kan ikke NAV ha et særegent politisk organ som også fatter beslutninger for kontoret. Derfor fortsetter NAV å være preget av 'rådmannsdominans' slik også var tilfellet før inngåelsen av vertskommunesamarbeidene.

En tredje viktige forskjell mellom NAV og andre sammenliknbare tjenester handler om viktigheten av lokalisering og lokasjon. På mange måter er NAV likest i tjeneste med barnevernet, men ettersom barnevernet i utgangspunktet har hatt stengte dører inn til sine kontorer spiller ikke lokalisering eller lokasjon en veldig viktig rolle. Det gjør det imidlertid hos NAV-kontor hvor kommunene har vært vant til et fysisk åpent publikumsmottak. Her spiller nok en gang partnerskapet inn. Løftet om et kontor i hver kommune var viktig for å få kommunene med på å innføre NAV-reformen, og i dag fortsetter dette som en sterk normativ retningslinje på tross av at bemanningsnormen ble opphevet på nasjonalt nivå. Likevel er det grunn til å stille spørsmål ved om hvor lenge småkommunene kan beholde lokasjonskontor i sine kommuner. Her spiller ikke bare politisk vilje, men også dypere samfunnsendringer som utvikling i teknologi og ikke minst flyttemønstre inn. NAVs tjenester blir i større grad digitalisert, noe som stadig reduserer behovet for fysisk tilstedeværelse for at et NAV-kontor skal kunne utføre mange av sine oppgaver. Det andre er at NAV-kontorene sliter med å rekruttere unge personer med relevant kompetanse til å jobbe i mindre kommuner, noe som kan tvinge dem til å legge ned lokasjoner ettersom NAV-veiledere går av med pensjon.

9.8 Overordnede konklusjoner

Som nevnt innledningsvis belyser vertskommunesamarbeid om NAV-kontor flere sentrale problemstillinger som preger det norske samfunnet. En av disse handler om forholdet mellom stor- og smådriftsfordeler i arbeids- og velferdstjenestene. I den grad aktørene i denne undersøkelsen har rett, så er det rimelig å konkludere med at vertskommunesamarbeid om NAV-kontor gir visse stordriftsfordeler som mer robuste NAV-kontor, større og mer kompetente fagmiljøer, økt likebehandling av kommunale brukere på tvers av kommunegrensene, og visse muligheter til å gjøre innsparinger uten at dette går ut over kvaliteten på tjenestene. Disse stordriftsfordelene er imidlertid forbundet med et tap av andre viktige kvaliteter ved det vi kan kalle smådriftsfordeler. Disse gjelder spesielt nærheten til ressursvake brukere som mottar sosiale tjenester, og hvor tett NAV-kontoret er på de andre tjenestene i kommuneorganisasjonene i samarbeidskommunene. Det er således dimensjoner ved vertskommuneløsningene som *både* peker i retning av bedring og forringelse av tjenesten på én og samme tid.

En annen av våre overordnede konklusjoner er at det er lite som tyder på at vertskommunesamarbeid har sprunget ut av kommunenes behov, men at det er statens prosjekt for NAV-kontorene i de tilfellene der man ikke har fått til større NAV-kontor gjennom kommunesammenslåinger. Dette betyr ikke nødvendigvis at vertskommunesamarbeidet har svekket kommunene i møtet med staten i de lokale partnerskapene om NAV-kontorene, men heller at de ikke har blitt innført for å styrke kommunene i denne relasjonen. Som vi skrev i litteraturgjennomgangen har det blitt hevdet at flere kommuner samlet gjennom vertskommunesamarbeid om NAV-kontor, kan styrke kommunenes posisjon i partnerskapet. Det

er lite i vår undersøkelse som tyder på at dette har skjedd, hverken for vertskommunen eller samarbeidskommunene.

En tredje av våre overordnede konklusjoner er at kommunene i mindre grad opplever å gi fra seg lokalpolitisk innflytelse over NAV-kontoret når de går inn i vertskommunesamarbeid. Interkommunalt samarbeid presenteres gjerne som et bytteforhold mellom effektivitet og demokrati (Andersen, 2011), men i NAVs tilfelle er det mye som tyder på at det lokaldemokratiske engasjementet for NAV-kontoret i stor grad var fraværende før det ble en del av et vertskommunesamarbeid. I den grad kommunene har sagt fra seg noe er det kommuneadministrasjonene i samarbeidskommunene som opplever at de ikke lenger er like tett på NAV-kontorets tjenester som de tidligere var.

Referanser

- Andersen, O. J. (2011). Balancing efficiency, effectiveness and democracy in organizing inter-municipal partnerships: conflicting aims? *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(2), 25-46.
- Andersen, R. K., Bjøru, E. C., Tofteng, M. & Øistad, B. S. (2017). *Hva gjør kommunene for å bekjempe arbeidslivskriminalitet*. Fafo.
- Andrews, T., Lindeløv, B. & Gustavsen, A. (2015). *Interkommunalt samarbeid om barnevern i Norge: En kartlegging av erfaringer*. Nordlandsforskning.
- Bergan-Skar, A. & Hagen, B. (2020). *Interkommunalt samarbeid: en demokratisk utfordring?* [Masteroppgave, Høgskolen i Innlandet].
- Bjørge, F., Finstad, M. & Røiseland, A. (2014). *De arme små?: interkommunalt samarbeid som utviklingsstrategi for små kommuner*. Universitetet i Nordland.
- Brandtzæg, B. A. (2019). Styringsutfordringer knyttet til interkommunale samarbeid. *Tidsskriftet Norges Barnevern*, 96(4), 212-229.
- Brandtzæg, B. A. (2021). *Evaluering av vertskommunesamarbeid om barnevern og PPT: Sauda og Suldal kommuner*. Telemarksforskning.
- Brandtzæg, B. A., Håkonsen, L. & Lunder, T. E. (2010). *Kostnadsutviklingen i det kommunale barnevernet: hva forklarer økende kostnader til barnevern i kommunene?* Telemarksforskning.
- Ege, O. (2020). *Enda en sammenslåing. Kulturkartlegging av NAV Lister* [Masteroppgave, NTNU].
- Farstad, M. & Gjertsen, A. (2015). *Bruk av styringsløsningen vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen: følgeevalueringens sluttrapport*. Norsk senter for bygdeforskning.
- Fossestøl, K., Borg, E. & Breit, E. (2020). *Nav i en ny tid? En evaluering av hvordan retningsvalgene i Stortingsmelding 33 implementeres på Nav-kontorene*. Arbeidsforskningsinstituttet.
- Gaski, M. & Abelsen, B. (2015). *Senjalegen: en evaluering*. Nasjonalt senter for distriktsmedisin.
- Gjertsen, A. (2014). *Fra sandpåstrøing til gjennomslagskraft? Demokrati og styring i vertskommune med felles folkevalgt nemnd i Værnesregionen: delrapport 3*. Nordlandsforskning.
- Gundersen, T., Madsen, C. & Winsvold, A. (2014). *Tjenestetilbudet til voldsutsatte personer med nedsatt funksjonsevne. En studie på oppdrag fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet*. NOVA.
- Harvold, K. & Skjeggedal, T. (2012). *Interkommunalt plansamarbeid*. NIBR/Øslandsforskning.
- Hellang, Ø., Jentoft, N., Ricke, M. A., Fossestøl, K., Bakkeli, V., Borg, E. & Legard, S. (2019). *Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet*. NORCE.
- Helsetilsynet. (2021). *"Hei og velkommen til NAV! Gjelder det økonomisk sosialhjelp, midlertidig botilbud eller andre sosiale tjenester, tast 1": Undersøkelse av NAV kontaktsenter 2020-2021*. Helsetilsynet.
- Hjelseth, A., Lie, K., Thorstensen, A., Baksås, T. E. & Groven, T. R. (2013). *Evaluering av Lister barnevern*. Telemarksforskning.
- Hunter, A. & Brewer, J. D. (2015). Designing Multimethod Research. I H.-B. Sharlene Nagy & R. B. Johnson (Red.), *The Oxford Handbook of Multimethod and Mixed Methods Research Inquiry* (s. 185-205). Oxford University Press.
- Iversen, H. P. & Folland, T. (2014). *Psykisk helsearbeid i Romsdalskommunene: organisering og ledelse. Kommunenetverket*. Høgskolen i Molde.
- Jacobsen, D. I. & Kiland, C. (2017). Success With a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4), 53-76.
- Jacobsen, D. I., Kvelland, E., Kiland, C. & Gundersen, F. S. (2010). *Evaluering av interkommunalt samarbeid etter kommunelovens § 27-omfang, organisering og virkemåte*. Universitetet i Agder.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Abstrakt.
- Kommunal- og regionaldepartementet. (2011). *Veileder: Vertskommunemodellen i kommuneloven § 28 a flg.* Kommunal- og regionaldepartementet.
- Leknes, E., Gjertsen, E., Holmen, A. K. T., Lindeløv, B., Aars, J., Sletnes, I. & Røiseland, A. (2013). *Interkommunalt samarbeid: Konsekvenser, muligheter og utfordringer*. IRIS.
- Monkerud, L. C., Stokstad, S. & Indset, M. (2019). *Bruk av vertskommunemodellen blant norske kommuner 2008-2016*. NIBR.
- NAV. (2017). *Utvikling av NAV-kontor: større handlingsrom og ansvar*. Arbeids- og velferdsdirektoratet.

- Nyberg, T. E., Holbæk-Hanssen, J., Thorgersen, A., Otterbakk, S. R., Eikemo, K. & Friis-Petersen, S. (2022). *NAVs brukerundersøkelse 2022: Mennesket og NAV*. Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV).
- Stokstad, S., Haug, M., Klausen, J. E. & Monkerud, L. (2016). *Folkevalgt lederskap og kommunal organisering*. NIBR.

Vedlegg: Beskrivelse av litteraturgjennomgang

Søkemetode

Formålet med litteratursøket til litteraturgjennomgangen i denne rapporten har vært å finne fram til all relevant forskning på vertskommunesamarbeidet i NAV, samt på vertskommunesamarbeid generelt og i andre tjenester som også kan ha relevans for å forstå vertskommunesamarbeidet i NAV.

Ettersom vertskommuneløsningen ble innført i 1. januar 2007, har litteratursøket vært rettet mot publikasjoner i tidsrommet 01.01.2007-04.02.2022 (eller tidsperioden 2017-2022 der det ikke har vært mulig med så spesifikke datosøk).

Etter konsultasjon med bibliotekar ved OsloMet gjennomførte vi søket på følgende måte*:

Hovedsøk: Basis for litteraturgjennomgangen er Google Scholar med søkeordene 'nav (vertskommune*)'. Søket ble gjort 04.02.2022 og gav 326 treff.

I tillegg har vi gjort supplerende søk i 'alle fagbibliotek' i Oria som gav 7 treff, og søk i Idunn for perioden 2007-2021 (eneste tilgjengelig søkeperiode) gav 15 treff. For å sørge for å få med flest mulige relevante publikasjoner som omhandler sider ved vertskommunesamarbeid generelt eller i andre tjenester, så gjorde vi i tillegg et søk i Google Scholar med søkeordene 'vertskommune (vertskommunemodell* vertskommunesamarbeid*)', men altså uten NAV. Dette søket gav 37 ekstra treff. Underveis i litteraturgjennomgangen har det også dukket opp enkelte referanser som vi ikke fanget opp i de opprinnelige søkene. Disse har også blitt lagt til litteraturlisten.

Avgrensninger

I tillegg til rapporter, bøker og artikler, har vi valgt å inkludere masteroppgaver i søket og/eller treffene vi har lastet ned. Dette fordi etablerte forskere i liten grad har skrevet om vertskommunemodellen i NAV, og fordi vi dermed har håpet å kunne finne flere «forskingskilder» enn kun rapporter publisert av forskere eller konsulentselskaper. Vi har imidlertid ikke tatt med bacheloroppgaver. I tillegg har vi fjernet en rekke andre treff fra listen før import til Endnote som omfatter sitater, innkalling til kommunestyremøter, interne rapporter, o.l.

Videre har vi kun sett på treff som handler vertskommunemodellen. I følge Kommunal- og regionaldepartementet (2011) brukes vertskommunebegrepet både om den interkommunale samarbeidsordningen hjemlet i kommunelovens kapittel 20 (tidligere kapittel 5a), og i tilfeller der en kommune fungerer som vertskommune for statlige oppgaver. I og med at dette prosjektet handler om førstnevnte bruk av begrepet, har vi utelatt alle publikasjoner som handler om den sistnevnte betydningen fra litteraturgjennomgangen. Begrepet brukes også noen ganger om vertskommune for et arrangement, et museum som er eid av fylke eller flere kommuner, og når det gjelder vertskommune for asylsøkere. Disse har vi heller ikke tatt med.

Resultat

Totalt fikk vi en litteraturliste med 331 publikasjoner. Disse ble aller først grovsortert ved å søke på ordet vertskommune i hver enkelt publikasjon (som nesten alltid er tilgjengelig i pdf-format på nettet). Av disse var 207 ikke relevante (se avgrensninger), 104 omhandlet vertskommunesamarbeid generelt eller i andre tjenester enn NAV, og 16 handlet om NAV. Til slutt gikk vi gjennom alle disse publikasjonene hvor utvalgsriteriet var om publikasjonen gav informasjon om kvalitative aspekter ved vertskommunesamarbeid i NAV eller andre tjenester. De som ikke gav slik informasjon ble luket bort.

Totalt fikk vi da en litteraturliste på 24 publikasjoner. Disse ble lest, klassifisert og referert ved hjelp av et eget skjema for hvilke temaer fra vår prosjektbeskrivelse som ble tatt opp, hva de sier om vertskommunesamarbeidene, hva som trekkes fram som fordeler og ulemper, og faktorer som fremmer og hemmer vertskommunesamarbeid. Publikasjonene er av følgende type¹³:

Type litteratur	NAV	Generelt/andre tjenester
Artikkel i fagfelleurdert tidsskrift	0	2
Forskningsrapport	3	17
Masteroppgave	1	1

Resultatene av litteraturgjennomgangen er gjengitt i kapittel 3 i denne rapporten.

¹³ På grunn av tidsbegrensninger i prosjektet har vi kun valgt å inkludere én masteroppgave fra andre tjenester eller vertskommunesamarbeid generelt fordi den handler om vertskommunesamarbeid med folkevalgt nemnd. Det finnes ytterligere 15 relevante masteroppgaver som ikke inkluderes i denne litteraturgjennomgangen. Vi har imidlertid inkludert samtlige masteroppgaver som omhandler vertskommunesamarbeid i NAV.

POSTADRESSE:

Arbeidsforskningsinstituttet AFI
OsloMet – storbyuniversitetet
Stensberggata 26
Postboks 4, St. Olavs Plass
0130 Oslo

TELEFON:

67 23 50 00

E-POST:

postmottak-afi@oslomet.no