

# Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet

Øyvind Hellang, Nina Jentoft og Michael Ricke  
Knut Fosseth, Vidar Bakkeli, Elin Borg og Sveinung Legard



Prosjekttittel: Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet  
Prosjektnummer: 101034  
Institusjon: NORCE Norwegian Research Center AS  
Oppdragsgiver(e): KS  
ISBN: 978-82-8408-057-4

# Forord

NORCE Norwegian Research Centre AS har i samarbeid med Arbeidsforskningsinstituttet AFI – OsloMet og Deloitte AS gjennomført et FoU-oppdrag «Mulighetsrommet i NAV-partnerskapet» for KS i perioden 2018-2019. Forskerteamet har bestått av:

## NORCE

- Øyvind Hellang, prosjektleder
- Nina Jentoft
- Michael Ricke

## AFI

- Knut Fossestøl
- Sveinung Legard
- Vidar Bakkeli
- Elin Borg

## Deloitte

- Johan Stensholt
- Marianne T. Fenger
- Svein-Tore Kristiansen
- Jørund Vollan

NORCE, som blant annet består av tidligere Agderforskning, har hatt det overordnede ansvaret for prosjektet og ledet arbeidet med aksjonsforskningen i samarbeid med Deloitte. NORCE har skrevet kapittel 1, 3, 4 og 5 (Øyvind Hellang og Nina Jentoft). Deloitte har bidratt til datainnsamling i prosjektet, men ikke i analyser eller rapportering. AFI har skrevet rapportens kapittel 1 (Fossestøl), kapittel 2 og 6 (Bakkeli og Legard), og kapittel 7 (Borg og Fossestøl) og følgelig hatt ansvar for litteraturanalysen, case-studiene og surveyene. Nina Jentoft, Martin Sollund Krane og Tord Skogedal Lindéen, NORCE, har bidratt med kvalitetssikring.

Takk for innsats fra mastergradsstudenter Charlotte Ausland og Iselin Bøge Rom ved Universitet i Agder. Takk til deltakere fra NAV-kontor, kommuner, NAV Agder og Arbeids- og velferdsdirektoratet for deltakelse og godt samarbeid. Takk særlig til KS og ASD for stor tålmodighet og mange gode innspill til gjennomføring og rapportering av prosjektet.

April 2020,

Øyvind Hellang  
Prosjektleder, NORCE

# Innhold

<b>SAMMENDRAG .....</b>	<b>1</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>7</b>
<b>1. INNLEDNING .....</b>	<b>13</b>
1.1 BAKGRUNN .....	13
1.2 HVA ER PARTNERSKAP? .....	14
1.3 MISSION IMPOSSIBLE? .....	15
1.4 «STØVET HAR LAGT SEG» .....	16
1.5 FORSKNINGSTILNÆRMING .....	17
1.6 VIKTIGE ARENAER OG FORUTSETNINGER FOR PARTNERSKAP .....	20
1.7 OPPBYGNING .....	22
<b>2. FORSKNING PÅ DET GODE PARTNERSKAPET .....</b>	<b>23</b>
2.1 BAKGRUNN: UTFORDRINGER OG MULIGHETER .....	24
2.2 PARTNERSKAP PÅ EIERNIVÅ .....	26
2.3 PARTNERSKAP PÅ TJENESTENIVÅ .....	29
2.4 PARTNERSKAP PÅ KONTORNIVÅ .....	33
2.5 OPPSUMMERING .....	37
<b>3. PILOTNETTVERK FOR MULIGHETSROMMET I NAV-PARTNERSKAPET .....</b>	<b>39</b>
3.1 PILOTNETTVERKET SOM PROSESS .....	39
3.2 UTFORDRINGER MED UTVIKLINGSARBEID I ET NAV I ENDRING .....	59
<b>4. HVORDAN TA I BRUK MULIGHETSROMMET I NAV-PARTNERSKAPET? .....</b>	<b>62</b>
4.1 MODELL FOR MULIGHETSROMMET I NAV-PARTNERSKAPET .....	62
4.2 UTVIKLINGSOMRÅDER FOR NAV-PARTNERSKAPET .....	64
4.3 ÅRSJUL FOR NAV-PARTNERSKAPET .....	84
<b>5. HVORDAN OPPLEVES NAV-PARTNERSKAPET I SAMMENSLÅINGSPROSESSER OG I VERTSKOMMUNESAMARBEID? .....</b>	<b>86</b>
5.1 NAV-PARTNERSKAPET I KOMMUNESAMMENSLÅINGER .....	86
5.2 NAV-PARTNERSKAPET I VERTSKOMMUNESAMARBEID .....	90
<b>6. GOD PRAKSIS CASE: KJENNETEGN VED GODE NAV-PARTNERSKAP I TO KOMMUNER .....</b>	<b>95</b>
6.1 CASE-STUDIE AV TO NAV-KONTOR .....	95
6.2 PARTNERSKAP I KRAGERØ OG RINGERIKE .....	97
6.3 PARTNERSKAP PÅ EIERNIVÅ .....	99
6.4 PARTNERSKAP PÅ TJENESTENIVÅ .....	104
6.5 PARTNERSKAP PÅ KONTORNIVÅ .....	110
6.6 OPPSUMMERING .....	116
<b>7. OM PARTNERSKAPET I NAV. FORVALTNING ELLER EFFEKTERING? .....</b>	<b>119</b>
<b>7.1 KOMMUNAL DEMOKRATISK INNFLYTELSE .....</b>	<b>120</b>

HVEM HAR INNFLYTELSE PÅ OPPGAVE- OG TJENESTEINNHOOLD PÅ NAV-KONTORET.....	121
ÅPNINGSTIDER .....	125
VERTSKOMMUNALT SAMARBEID .....	127
TILBAKEMELDINGER FRA INNBYGGERNE .....	130
KORT DRØFTELSE .....	132
<b>7.2 PARTNERSKAP PÅ EIERNIVÅ.....</b>	<b>133</b>
PARTNERSKAPSMØTENE .....	133
OPPGAVEPORTEFØLJE .....	139
FELLES FORSTÅELSE OG INVOLVERING I PLANARBEID .....	141
VURDERING AV PARTNERSKAPET .....	144
KORT DRØFTELSE .....	149
<b>7.3 PARTNERSKAP PÅ KONTORNIVÅ.....</b>	<b>152</b>
HVOR HAR STATLIG OG KOMMUNALT ANSATTE SINE HOVEDOPPGAVER?.....	152
DELTAKELSE I TEAMARBEID .....	154
VURDERING AV TEAMARBEID.....	156
KORT DRØFTELSE .....	159
<b>7.4 PARTNERSKAP PÅ TJENESTENIVÅ.....</b>	<b>160</b>
VURDERING AV SAMARBEIDET MELLOM NAV-KONTOR OG KOMMUNALE TJENESTER UTENFOR NAV-KONTORET.....	160
SAMARBEID MED EKSTERNE TJENESTER SETT FRA DE ANSATTES STÅSTED .....	162
KORT DRØFTELSE .....	166
<b>7.5 OVERORDNET MÅLOPPNÅELSE .....</b>	<b>168</b>
ØKENDE TROR PÅ AT NAV-KONTORET BIDRAR TIL Å NÅ MÅLET OM «FLERE I ARBEID, OG FÆRRE PÅ STØNAD» .....	168
STABIL ELLER ØKENDE TRO PÅ AT NAV-KONTORET GIR EN SERVICE SOM ER TILPASSET BRUKERNES BEHOV OG FORUTSETNINGER .....	169
NAV-KONTORETS ANSVAR FOR IVARETAKELSE AV FOR SOSIALE TJENESTER ER GOD .....	172
KORT DRØFTELSE .....	173
<b>7.6 PARTNERSKAPET I NAV – FORVALTNINGS- ELLER EFFEKTUERINGSPARTNERSKAP? .....</b>	<b>173</b>
MULIGHETSROM OG UTVIKLINGSOMRÅDER .....	173
NAV FORVALTNINGS- ELLER EFFEKTUERINGSPARTNERSKAP?.....	175
<b>REFERANSER .....</b>	<b>177</b>
<b>VEDLEGG</b>	

# Sammendrag

Denne rapporten omhandler partnerskapet i Nav-kontor, hvordan det fungerer, hvilke mulighetsrom det har og hvordan et fungerende partnerskap kan bidra til å utvikle Nav-kontorene. KS har satt i gang dette FoU-prosjektet for å belyse de nevnte temaene. Prosjektet er initiert som ledd i oppfølgingen av utviklingsavtalen mellom KS og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om partnerskapet i Nav-kontoret, og er delfinansiert av ASD. Prosjektet ble gjennomført i årene 2018-2019 og ledet av NORCE Norwegian Research Centre.

Et partnerskap etableres mellom likeverdige partnere som samarbeider om felles mål. Partnerskapet mellom stat og kommune i Nav-kontoret er lovpålagt, består av statlige og kommunale aktører og er formalisert. Partnerskapet er på tre nivå; eier, kontor og tjeneste. Eiernivået handler om dialogen og samarbeidet mellom kommune (ved rådmann), Nav fylke v/fylkesdirektør og Nav-leder. Tjenestenivået handler om aktiviteter, planer og praksiser knyttet til kontorets koblinger med andre kommunale tjenester. Kontornivået handler om samarbeidet mellom kommunalt og statlige ansatte på Nav-kontorene samt kombinasjonen av statlige og kommunale arbeidsoppgaver. Partnerskapet ses altså i et utvidet perspektiv hvor en også bør ta med politisk ledelse, ansatte, samarbeidspartnere og brukere.

Rapporten redegjør for funn og resultater fra en samlet forskningsinnsats. Det er gjennomført en kunnskapsoversikt (kapittel 2), en casestudie fra Nav Ringerike og Nav Kragerø (kapittel 6) og en nasjonal spørreundersøkelse (kapittel 7) om partnerskapet. Arbeidsforskningsinstituttet ved OsloMet står ansvarlig for disse bidragene. Videre er det gjennomført et aksjonsforskningsprosjekt. Funn fra kunnskapsoversikten og casestudiene ble benyttet som innspill og elementer i dette arbeidet. KS, i samarbeid med Arbeids- og sosialdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet, etablerte et pilotnettverk av lokalkontor i Agder som ble benyttet. Pilotnettverket i Agder bestod ved oppstarten av Nav-ledere og avdelingsledere fra 15 Nav-kontor med tilhørende eiere, men ble redusert til 11 kontor som deltok i pilotperioden. Det er gjennomført fire felles samlinger og det ble initiert lokalt utviklingsarbeid i hvert Nav-kontor mellom samlingene. Målet var å identifisere mulighetsrommet i partnerskapet og samle erfaringer om hvordan dette kunne utnyttes bedre for å vitalisere partnerskapet i Nav. Et premiss for arbeidet var at vitaliseringen av partnerskapet ikke bare må skje på eiernivå, men også som et partnerskap på kontor- og tjenestenivå. Dette arbeidet er beskrevet i kapittel 3-5. NORCE i samarbeid med Deloitte, står ansvarlig for dette arbeidet.

## Tidligere forskning og casestudiene

Tidligere forskning på partnerskapet viser at en sentral faktor for et godt partnerskap er at partnerne søker etter konsensus, mer enn å fokusere på konflikter og uoverensstemmelser. Videre viser rapportens kunnskapsoversikt at satsinger som berører hele kontoret bør forankres i partnerskapet. Satsingene bør samtidig legge til rette for at medarbeidere kan utvikle tillit, gjensidig respekt og kjennskap til hverandre på tvers av ansettelsesforhold og spesialiseringer. Partnerskapet internt på Nav-kontoret handler om fellesskap innad i og på tvers av team og avdelinger. For å sikre et slikt fellesskap er det i tillegg til felles møteplasser viktig at ledernivået anerkjenner de ulike oppgavene ulike ansatte skal løse, og fremhever suksesshistorier fra ulike deler av kontorets virksomhet.

Det er to suksesskriterier for et godt partnerskap som går igjen i forskningsmaterialet: det første er at en tydelig målgruppeorientering i satsinger og utviklingsarbeid kan forene på tvers av stat og kommune og gi gode erfaringer med å jobbe konkret med felles satsingsområder eller prosjekter. For det andre vises det til at Nav-lederen har en nøkkelrolle i å skape et godt partnerskap på eiernivå, tjenestenivå og kontornivå. Nav-lederen spiller en aktiv rolle opp mot de to eierne, ved å kjenne og ta i bruk det lokale handlingsrommet, sette agenda og legge til rette for enighet blant eierne.

## Pilotprosjektet

Pilotnettverket i Agder startet april 2018 og varte i ca. ett år. Deltakere i nettverket har vært partnerskapet i Nav ved Kvinesdal, Flekkefjord, Farsund, Vennesla, Froland, Arendal, Grimstad, Gjerstad, Bykle, Valle og Bygland. Pilotnettverket ble etablert som et forsøk på at partnerskapet skulle møtes på en annen samhandlingsarena og med en annen arbeidsform enn de tradisjonelle forum man har i Nav-partnerskapet. Erfaringene fra arbeidet i dette pilotprosjektet tyder på at en nettverksorganisering er en hensiktsmessig måte å arbeide på tvers av Nav-kontor på. Partene opplevde det å få prosesstøtte og tilbakemeldinger underveis fra forskere og KS som en fruktbar måte å arbeide på. Tilbakemeldingene fra partene på rammene rundt dette arbeidet og gjennomføringen har vært svært gode. Etter forskernes syn er det imidlertid avhengig av en streng regi og ledelse. Det må også utformes noen klare felles målsettinger for arbeidet. Forskerteamet vil anbefale andre å vurdere nettverksmodellen hvis en skal arbeide med Nav-partnerskapet andre steder i landet.

Resultater fra arbeidet i pilotnettverket viser at arbeidsmetoden der partnerskap samles i nettverk fører til bruk av mulighetsrommet for å lede og støtte Nav-kontorenes arbeid. Viktige utfordringer kan imøtekommes i et likestilt partnerskap som samtidig ikke er likeverdig. I tilfelle Nav-partnerskapet er det hevdet at dette ikke er likeverdig eller jevnbyrdig fordi staten i en hierarkisk organisasjon benytter en sterkere styringslinje og er

mer topp-styrt enn i kommunal sektor, hvor flere kommunale enheter skal ledes samtidig og mer ansvar er delegert ut til enhetslederne. Dette vises i utvikling av samarbeidsform inkludert arbeid utenfor partnerskapsmøter, organisering av partnerskapsmøter og rollefordeling. Et sentralt verktøy for mer likeverd er en felles virksomhetsplan.

Forskerteamet har identifisert 20 utviklingsområder basert på innspill og diskusjoner i pilotnettverket. Utviklingsområdene ble presentert og diskutert i pilotnettverkets samlinger og i den lokale utviklingen i de enkelte partnerskap. Utviklingsområdene reflekterer slik et utgangspunkt for videre utforskning og utvikling av mulighetsrommet i NAV-partnerskapet. Forskerteamet og pilotnettverket mener at dette er en nyttig måte å identifisere og beskrive mulighetsrommet på.

En modell for mulighetsrommet i Nav-partnerskapet utviklet i prosjektet vil bli brukt av partnerskapene i Agder som et analyseverktøy for videre utvikling. Denne modellen gir et overblikk over de identifiserte utviklingsområdene. Områder en er sterke på kan markeres med ulike fargekoder, eller en kan markere områder som allerede er del av utviklingsplaner. På denne måten kan modellen fungere som en del av prosjektstyringen. Modellen kan også være en sjekklister og analyseverktøy for partnerskapene. Den kan for eksempel tas frem i partnerskapsmøtene for å gi en status eller gi grunnlag for diskusjoner rundt mulighetsrommet i partnerskapet.

Samarbeidet i pilotnettverket har også resultert i et felles årshjul for partnerskapene i Agder som allerede er tatt i bruk. Årshjulet legger premisser og prinsipper for arbeidet i partnerskapene og hvordan partnerskapene skal videreutvikle bruken av mulighetsrommet i partnerskapene. Felles virksomhetsplan, lederavtaler og modellen for mulighetsrommet i Nav-partnerskapet er sentrale dokument i arbeidet. Årshjulet følger også opp aktiviteter knyttet til den politiske styringen av Nav-kontoret fra både statlig og kommunalt hold. Etter forskernes syn vil økt bevissthet og kunnskap i politisk ledelse om Nav-kontorets utfordringer, tjenestetilbud og rammer bidra til et bedre helhetsbilde og styrke det politiske eierskapet i kommunen.

Partnerskapene har sentrale roller i reformer og organisasjonsendringer som berører Nav-kontorene, men blir supplert med nye, midlertidige partnerskap ved kommunesammenslåinger og vertskontoretableringer. Slike endringer tar mye oppmerksomhet og reduserer kapasiteten for innovasjon. Styringssignaler fra statlig side i regionaliseringen av Nav-kontorene er i stor grad førende for vertskontorsamarbeid i Agder, der interkommunale råd har spilt en sentral rolle i gjennomføringen av regionaliseringen.

Styringssignaler om sammenslåinger tok etter forskernes vurderinger for mye fokus vekk fra utviklingen av lokale partnerskap i pilotnettverkets arbeid, over til kommune-



sammenslåinger og vertskommunesamarbeid. Det er et tankekors at en slik dreining fant sted på en arena som var etablert av ASD og KS for å arbeide med utviklingen av partnerskapet, og illustrerer den asymmetri som oppleves i partnerskapet spesielt fra kommunalt hold.

## Surveyundersøkelsene

Analyser av data fra to nasjonale spørreundersøkelser viser at det synes å være betydelige potensialer for å utnytte mulighetsrommet i partnerskapet på en bedre måte. Dette gjelder på alle nivåer i partnerskapet; eiernivå (selv om vi her mangler data fra fylkesdirektørnivået), kontornivå og tjenestenivå.

### Mulighetsrom og utviklingsområder

Når det gjelder *eiernivået* ser de formelle partnerskapsmøtene ut til å foregå relativt sjelden, og frekvensen ser ut til å ha gått ned over tid. Det er i hovedsak Nav-leder som setter agendaen for møtene, og deltakerne og/eller Nav-leder rapporterer at møtene fungerer greit. Hvis en forutsetter at fysiske møteplasser er betydningsfullt for å vitalisere partnerskapet, ser det ut til å være utviklingsmuligheter. Det at Nav-leder setter agendaen kan indikere at det tas opp saker som Nav-leder opplever er vesentlige sett fra et kontorståsted. Det synes i mindre grad å være slik at en driver samkjørt planlegging, utvikler felles rapporteringsrutiner mm. Likevel oppgis det at det finnes et felles ståsted for styring og samfunnsmandat mellom den kommunale og den statlige eieren.

Det betyr imidlertid ikke at Nav-kontoret ikke trekkes med i kommunalt planarbeid. Både Nav-lederne og rådmennene mener at dette skjer i noen grad, noe som betyr at Nav-kontoret tillegges en strategisk rolle i planarbeidet i kommunen. Omfanget synes for forskerne likevel å være begrenset, og ha potensiale til å bli utviklet videre.

Avdir og KS har sammen utarbeidet rapporten: «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar» (Hugvik mfl., 2017). I arbeidsgrupperapporten oppfordrer man til at partnerskapet ved inngåelse av nye partnerskapsavtaler skal vurdere størrelsen på dagens oppgaveportefølje, samt hvorvidt tjenestene som er lagt inn faktisk understøtter arbeidsmålet. Dette kan tolkes som et ønske om færre tjenester på Nav-kontorene. Lederne på Nav-kontorene deler en slik vurdering. Rådmenn og ordførere er mer tilbøyelig til å ønske at dagens portefølje opprettholdes eller utvides.

Et viktig utviklingstrekk er at både rådmenn og ordførere vurderer partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret som mer likeverdig i dag enn i en undersøkelse fra 2011, selv om over 60 % opplever at staten dominerer. Dersom likeverdighet henger sammen med at begge parter synspunkter tillegges lik vekt, kan jevnere vektlegging av begge parter synspunkter redusere farene for konflikt knyttet til opplevelse av «statlig overkjøring».

På *kontornivå* er det flere områder som kan utvikles videre. Hensikten med partnerskapet er i siste instans at brukerne av Nav-kontoret skal få en helhetlig innsats tilpasset den enkeltes behov, en innsats som ikke skal være knyttet til statlige eller kommunal inntektssikring. Teamarbeid, og i hvilken grad man jobber integrert, det vil si på tvers av kommunale og statlige tjenesteområder, kan derfor etter vår oppfatning klart tjene som en indikator på at utviklingen går i riktig retning. De aller fleste veilederne i vår undersøkelse jobber i team sammensatt av statlig og kommunalt ansatte, og de fleste er godt fornøyde med arbeidet som skjer her. Likevel ser det ut til at de fleste innad i teamet jobber spesialisert etter statlig/kommunale ansettelsesforhold, selv om andelen som jobber like mye på statlig og kommunale oppgaveområder har økt. Spesialisering utelukker imidlertid ikke at brukerne kan få helhetlige tjenester. Hvis teamet er «generalisten» kan vi tenke oss at brukerne nyter godt av teamets samlede kompetanse, ved at teammedlemmene jobber tett sammen, slik at fag- og ansvarsområder komplementerer hverandre. Det er imidlertid ca. 20 % av de ansatte som jobber i team som enten ikke er fornøyde eller er lite fornøyde med hvordan teamarbeidet foregår. Videre er det signifikante forskjeller mellom hvor fornøyde statlig ansatte og kommunalt ansatte er med teamarbeidet. De kommunalt ansatte er mer kritiske til teamarbeidet enn de statlige ansatte. Dette kan representere potensielle hindre for en vitalisering av partnerskapet på kontornivået. Det synes derfor å være betydelige muligheter for å øke integrasjonen og samarbeidet mellom ulike grupper ansatte.

Lederne på Nav-kontorene forteller at partnerskapet gir merarbeid. Dette er antakelig i stor grad knyttet til ulike lønns- og arbeidsvilkår for statlig og kommunalt ansatte, og til at de ulike rapporteringssystemene hos stat og kommune er lite integrerte.

På *tjenestenivå* ser det også ut til å være mange muligheter for et mer intensivt partnerskap. De kommunale lederne og enhetslederne i vår undersøkelse vurderer det eksterne samarbeidet som godt. Veilederne synes i hovedsak å dele denne oppfatningen. Utviklingen over tid synes å peke mot at Nav-kontorene i noen grad har åpnet seg mer mot omverden. Likevel synes dataene å peke på betydelige muligheter for å utvikle partnerskapet på tjenestenivå.

### **Forvaltnings- eller effektueringspartnerskap?**

Ifølge de kommunale eierne er den kommunale innflytelsen på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontorene svekket, enten vi snakker om politisk eller administrativ innflytelse. Det er Nav-fylke, og etter hvert mer og mer Nav-kontorene selv, som i størst grad har innflytelse på hva slags oppgaver og tjenester kontorene gjennomfører eller tilbyr. På den andre siden oppgir de kommunale eierne at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og at partnerskapet gjør Nav-kontoret bedre i stand til å løse sine

oppgaver. De kommunale eierne ser derfor likevel ut til å være godt fornøyd med måloppnåelsen til kontoret.

Det overnevnte kan fremstå som et paradoks. Hvordan kan et samarbeid som ikke er likeverdig, hvor de kommunale ledernes innflytelse over Nav-kontoret er svekket, den statlige dominansen oppleves som sterk, og innbyggerkontakten lav, likevel være et partnerskap som fører til god måloppnåelse? En mulig forklaring på dette (tilsynelatende) paradokset kan være at kommunene, tross manglende eierinnflytelse, opplever at det lokale Nav-kontoret i stor grad er lydhøre for, og integrerer, hensyn til kommunale tjenester og ansatte i sin daglige drift, samtidig som de gjør en god jobb i møte med brukerne.

# Summary

This report deals with the Nav partnership, how it works, what opportunities it presents, and how a functioning partnership can contribute to the development of Nav offices. KS has initiated this research project to explore these themes. The project was initiated as a step to follow-up the development-agreement between KS and the Norwegian Ministry of Labour and Social Affairs (ASD) concerning the partnership in Nav. This work is partially financed by ASD. The project was carried out in 2018-2019 and led by NORCE Norwegian Research Centre.

A partnership is established between equal participants with common goals. The Nav-partnership is a legal requirement composed of a formalized relationship between national and municipal actors. It exists on three levels: owner, staff and in collaboration with other municipal services. The level of the owner consists of dialogue and cooperation between the municipality (via the chief administrative officer), the county director in Nav and the local office manager. The service level focuses on plans, activities and practices related to the office's connections with other county services. The staff level is concerned with the cooperation between the municipal and federal employees in the offices as well as the division of federal and municipal tasks. The partnership should also be viewed in a broader perspective that considers political leadership, employees, associated organizations and the users.

This report explains the findings and results of the collective research efforts. The project is composed of a review of the state of the art (chapter 2), case studies from Nav Ringerike and Nav Kragerø (chapter 6) and a national survey on the partnership (chapter 7). The Work Research Institute (AFI) at OsloMet is responsible for these contributions. An action research project was also carried out. The findings from the literature review and the case studies were used as inputs and as elements in this work. KS, in collaboration with Avdir, established a network of local Agder offices that were used in the pilot. The pilot network in Agder was originally composed of Nav leaders and department heads from 15 Nav offices along with their respective owners. Subsequently, 11 of these offices participated in the actual pilot phase. Four collective meetings were carried out and local improvements were initiated in each NAV office between these group meetings. The goal was to identify the opportunities available within the partnership and to collect experience on how these opportunities could be better exploited in order to invigorate the NAV partnership. A premise for this work was that the initiatives could not exist only at the owner level, but also had to involve revitalization of the partnership on the staff and functional levels. This work is described in chapters 3-5. NORCE Norwegian Research Centre, together with Deloitte, were responsible for this phase of the project.

## Earlier research and case studies

Earlier research into the partnership indicates that a central factor for successful cooperation is that the partners focus on reaching consensus as opposed to focusing on conflict or disagreement. In addition, the literature review in the report indicates that initiatives that affect the whole office should be anchored in the partnership. Initiatives should also lay the foundation for coworkers to develop trust and mutual respect and familiarity with each other across organizations, roles and specialties. The partnership within the NAV office is concerned with collegiality internally and across teams and departments. To achieve this goal, it is important to create common meeting arenas, for leadership to recognize the various tasks the different employees have to tackle, and to highlight success stories from the distinct parts of the whole office.

There are two success criteria for a good partnership that appear repeatedly in the research material: The first is that having a clearly defined target-group orientation for the initiatives and tasks can unify the organization across the national and municipal actors. There are positive experiences to be gained by working concretely within common focus areas and with projects that unify both sides of the partnership. The second success criteria advocates that the Nav-leader has a key role in creating a solid partnership, at each of the owner, staff and function levels. The Nav-leader plays an active role vis-à-vis both owners by understanding and exploiting the local ability to maneuver, to set the agenda, and to lay the groundwork for agreement between the owners.

## Pilot project

The pilot network in Agder was formed in April 2018 and existed for about a year. The network's participants were drawn from the partnership in Nav Kvinesdal, Flekkefjord, Farsund, Vennesla, Froland, Arendal, Grimstad, Gjerstad, Bykle, Valle and Bygland. The pilot network was established in an effort to get the members of the partnership to interact in a different arena and with a different modus operandi than in the traditional forums in use in the Nav partnership. Experiences from this pilot project lend support to the network-organization approach as a useful way to work across Nav offices. The partners found that receiving support for the process and feedback underway from the researchers and from KS was positive for the project. Feedback from the participants concerning the framework around the execution and implementation has been very good. The researchers caution, however, that success is dependent upon disciplined rules and leadership. It is also necessary to formulate some clear common goals for the deliverables. The research team would recommend to others that they consider the network model if they plan to work with the NAV partnership in other regions of the country.

The impact from the pilot project shows that the approach where the partnership is gathered in a network leads to the use of the opportunities to drive and support the NAV offices' work. Serious challenges can be overcome in an equal-opportunity partnership that is at the same time not equitable. In the case of the Nav partnership, the contention is that it is neither equitable nor equal because the hierarchical national organization employs a stronger path of governance than the municipality, and is more top-managed than in the municipal sector where several municipal units are to be managed simultaneously and more responsibility is delegated to the unit leaders. This is seen in the development of the working relationship, including work performed outside the partnership meetings, organizing of the partnership meetings, and the division of roles. A critical tool for a more equitable arrangement is a common business plan.

The research team has identified 20 areas for development based upon input and discussions within the pilot network. The areas for development were presented and discussed in the pilot network's gatherings and in the local work in the individual partnerships. The spheres of development therefore reflect a springboard for further investigation and development of the opportunities for evolution in the NAV partnership. The research team and the pilot network are of the belief that this is a useful method for identifying and describing the possibilities.

A model for structuring the opportunities developed within the research project for the Nav partnership will be used by the partnership in Agder as an analytical tool for further development. This model offers an overview of the identified opportunities for improvement. The model enables the fields one is strong in to be coded with unique colors or alternately it is possible to mark areas that are already a part of development plans. In this way, the model can function as an element for the project's management. The model can also be a checklist and analytical tool for the partnerships. For example, it can be brought out in the partnership meetings as a status report or to provide a starting point for discussion of the possibilities in the partnership.

Cooperation in the pilot network has also resulted in adoption of a common annual cycle planning tool for the partnership in Agder that has already been implemented. The annual cycle sets out the premises and principles for work within the partnerships, and how the partnerships will continue to develop their available opportunities. Shared business plans, agreements between leaders and the previously mentioned model for the Nav partnership are central documents for the work. The annual cycle also follows up activities connected to the political governance of the Nav office by both the federal and municipal teams. In the researchers' opinion, improved focus and knowledge about the political governance of Nav's challenges, services and framework contribute to a better overall picture and strengthens the political ownership in the municipality.

The partnerships have key roles in the reforms and organizational changes that affect the Nav offices, but they are supplemented by new, transitional partnerships through municipal mergers and the establishment of host offices. These types of changes demand attention that reduces the capacity for innovation. Direction from the federal leadership concerning the regionalization of Nav offices are the primary guiding force behind the merging of host offices in Agder, where the inter-municipal council has played a central role in implementation of the regionalization program.

In the researchers' opinion, the requirements for the mergers took too much focus away from the development of the local partnerships during the pilot network phase and shifted it to the mergers and host municipal cooperation. It is a matter of concern that this type of tangential distraction cropped up in an arena that was established by ASD and KS to work specifically with the development of the partnership, and illustrates the asymmetry experienced in the partnership especially from the municipal point of view.

## Survey research

Analysis of the data from two national surveys demonstrates that there appears to be significant potential to capitalize more fully on the opportunities that exist in the partnership. This pertains to every level of the partnership: owner level (even though we lack data from the county director level), staff level and in the collaboration with other municipal services.

### **Opportunities and areas for improvement**

When considering the *owner level*, it appears that the formal partnership meetings occurred sparingly, and the frequency appears to have decreased over time. It is primarily the Nav-leaders who set the agenda for the meetings. The participants and the Nav-leaders report that the meetings function well. If one stipulates that the physical location of the meetings matters for invigorating the partnership, there seems to be room for improvement. The fact that the Nav-leader sets the agenda can be an indication that the issues addressed may derive primarily from the NAV-leader's office point-of-view. To a lesser extent, it looks as if an individual driver coordinates planning, develops common reporting routines, etc. Nevertheless, it is contended that there is a common perspective on governance and the social mandate between the municipal and the federal owners.

However, this does not mean that the Nav office is not included in municipal planning work. Both the Nav-leaders and the councilors maintain that this occurs to a degree, which means that the NAV office contributes a strategic role in the municipal planning. For the researchers, the scope of this role appears limited and it has potential for further development.

Avdir and KS have jointly prepared the report: "Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar (Hugvik et al., 2017). This work group report urges that the partnership, when entering into new partnership agreements, should evaluate the size of the current task portfolio and whether the services included actually support the work objective. This can be interpreted as a desire for fewer services for the NAV offices. Leaders from the Nav offices share this evaluation. Councilors and mayors are more likely to want the current portfolio maintained or expanded.

An important development is that both councilors and mayors regard the partnership at the local Nav office as more equal today than in the 2011 survey, even though more than 60% of them feel that the federal government dominates either somewhat or very much. If equality is linked to weighing both parties' views evenly, a more equivalent treatment of the views of both parties may reduce the risk of conflict associated with the experience of "national overreach".

There are multiple areas for further improvement on the *staff level*. In the final analysis the goal of the partnership is that the users of the Nav office receive a unified effort customized to individual needs, an effort that should not be connected to national or municipal funding levels. In our opinion, teamwork and the degree to which the job is integrated, meaning across municipal and national responsibilities, can clearly serve as an indicator for progress. Most of the supervisors in our survey work in teams composed of government and municipal staff, and most are satisfied with the work that is done here. Nevertheless, it seems that most participants of the team specialize according to state/ municipal employment conditions, although the proportion who work equally on state and municipal tasks has increased. Specialization does not preclude users from receiving comprehensive services. If the complete team is "generalist", we suspect that users will benefit from the team's overall competence and by team members working closely together, so that the areas of expertise and responsibilities complement each other. However, about 20% of employees who work in teams are either not satisfied or are not satisfied with how teamwork is done. Furthermore, there are significant differences between how satisfied state employees and municipal employees are with the teamwork. The municipal employees are more critical than the government employees. This may present potential barriers to revitalizing the office-level partnership. Consequently, there appears to be considerable opportunities for increasing integration and cooperation between different groups of employees.

The heads of the Nav offices say that the partnership creates additional work. To a large extent, this is probably linked to different pay and working conditions for state and municipal employees, and to the fact that the various reporting systems at state and local government are poorly integrated.



At the *functional level*, there also appears to be many opportunities for a more intensive partnership. The municipal leaders and the unit leaders in our survey consider the external cooperation as good. The supervisors seem to share this view. The development over time indicates that the Nav offices have, to some extent, opened up to the outside world. Nevertheless, the data points to significant opportunities for development of the service partnership.

### **Management or implementation Partnership?**

According to the municipal owners, the municipal influence on the task and service content of the Nav offices has been weakened, whether we are talking about political or administrative influence. It is the Nav-county, and gradually more and more, the Nav offices themselves, which have the greatest influence on the kind of tasks and services the offices carry out or offer. Conversely, the municipal owners state that the partnership promotes cooperation between the national and the municipal actors, and that the partnership enables the Nav office to better able solve its tasks. The municipal owners, therefore, appear to be well-satisfied with the office's ability to achieve its objectives.

The above may appear to be a paradox. How can a collaboration be considered successful in achieving its goals when it is not equal, when the influence of the municipal leaders over the Nav office is weakened, when the federal dominance is perceived to be unduly strong, and where the contact with citizens is low? One possible explanation for this apparent paradox may be that the municipalities, despite their lack of ownership influence, find that the local Nav office is largely responsive to and integrates considerations of municipal services and employees into their daily operations. All this while at the same time doing a good job in meeting the needs and concerns of the users.

# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Denne rapporten omhandler Nav-partnerskapet, hvordan det fungerer, hvilke mulighetsrom det har og hvordan et fungerende partnerskap kan bidra til å utvikle Nav-kontorene.

I mars 2005 la Regjeringen Bondevik II fram Stortingsproposisjon nr. 46 (2004–2005) *Ny arbeids- og velferdsforvaltning* hvor de foreslo at det skulle etableres en statlig Arbeids- og velferdsetat med oppgaver fra Aetat og trygdeetaten og at det skulle etableres felles Nav-kontor for stat og kommune i hver kommune. Regjeringens forslag ble behandlet i mai 2005 og fikk bred tilslutning i Stortinget. Nav-kontoret skulle være brukernes fysiske kontaktsted og representere en inngangsdør til alle oppgaver som skulle ivaretas av den nye Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dette skulle skje gjennom et lovpålagt partnerskap mellom stat og kommune, og en felles førstelinjetjeneste med kommunen skulle sikres gjennom et lovfestet krav om hvilke kommunale oppgaver som minimum skulle tilbys i Nav-kontoret. Til å begynne med inneholdt løsningen økonomisk sosialhjelp inklusive rådgivning og arbeid med individuelle planer. Etter hvert har minimumsløsningen blitt utvidet, se § 13 i Nav-loven ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)).

Partnerskapet har vært et tema i flere evalueringer av arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav). Det har i disse vært påpekt manglende likeverdighet i styringen av Nav-kontoret og skjev maktbalanse mellom kommune og stat. Det ble også påpekt at mulighetene i partnerskapet i liten grad har blitt utnyttet i utviklingen av Nav-kontorene (se for eksempel Røysum, 2012, 2013; Skarpaas og Fossetøl, 2012 og Fossetøl, Breit og Borg, 2014).

Politikerne understreker at Nav-partnerskapet er kommet for å bli. Vågegeng-utvalget 2015, Stortingsmelding 33 (2015-2016) «Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet», samt rapporten «Utvikling av Nav-kontor – større handlingsrom og ansvar» (Hugvik mfl., 2017), skisserer løsninger til hvordan partnerskapet kan vitaliseres, og hvordan dette arbeidet forutsetter samtidig innsats fra nasjonale og regionale myndigheter, lokalkontorene og kommunene. Her beskrives blant annet hvordan staten gjennom større lokal frihet til å tilpasse tjenestene til brukerne; gjennom mindre styring og mer ledelse og gjennom kompetansebaserte virkemidler, skal gjøre den statlige delen av kontoret mer lik den kommunale, og dermed gi bedre forutsetninger for et reelt partnerskap. Samlet sett innebærer signalene i forlengelsen av Vågegeng-utvalget, etter vår mening, et retningskifte knyttet til utviklingen av arbeids- og velferdsforvaltningen, hvor de opprinnelige politiske intensjonene bak Nav-reformen slik de beskrives i Stortingsproposisjon 46 (2004-2005) «Ny arbeids- og velferds-

forvaltning», i større grad tas på alvor. Dette aktualiserer behovet for å utforske mulighetsrommet i Nav-partnerskapet, både på eier-, kontor- og tjenestenivå.

Dette prosjektet forsøker å gi et svar på denne analysen og ble initiert som ledd i oppfølgingen av samarbeidsavtalen mellom KS og Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) om partnerskapet i Nav-kontoret, og er delfinansiert av ASD. Prosjektet skal gi en vurdering av hvordan det lokale partnerskapet i Nav-kontoret kan styrkes og utvikles etter intensjonen i reformen. Videre skal prosjektet drøfte hvilke tiltak som best kan gi en slik effekt, og peke på nye mulighetsrom og forbedringspunkter som skal gjøre de lokale Nav-kontorene bedre i stand til å løse oppgavene.

## 1.2 Hva er partnerskap?

Partnerskap har ikke noen allmenn definisjon. Noen kjennetegn går likevel gjerne igjen i litteraturen. Hensikten beskrives gjerne som å få til økt samhandling. Det etableres mellom likeverdige partnere som samarbeider for å nå felles mål. I dette ligger at en part ikke alene har styringsmyndighet, men at partnerskapet reguleres gjennom avtaler og kontrakter.

Partnerskap kan variere langs flere dimensjoner; grad av formalisering; grad av varighet; involvering av private/frivillige og grad av frivillighet. I et slikt lys må partnerskapet i Nav beskrives som å være obligatorisk (lovpålagt), bestå utelukkende av offentlige aktører, være permanent og ha høy grad av formalisering.

Partnerskap knyttes gjerne til en overgang fra «government» til «governance» og er bygget på antakelsen av at gjenstridige problemer krever helhetlig innsats fra mange nivåer og sektorer på en gang. Mens «government» er hierarkisk og top-down og hvor standardisering er et dominerende trekk, så er «governance» gjerne knyttet til distribuerte beslutninger, hvor bottom-up tilnærminger og lokal tilpasning står sterkt.

Government er videre knyttet til folkevalgt, demokratisk kontroll. En utfordring med governance i en slik sammenheng er at den demokratiske styringen kan svekkes. Det er derfor etter hvert utviklet en rekke begreper for hvordan slike samarbeid, partnerskap og nettverk kan styres, det som gjerne kalles meta-governance og som handler om hvordan man gjennom «regulering av selv-regulering» kan bevare en form for kontroll og ansvars plassering.

Forskningsprosjektet som KS og ASD har tatt initiativ til knyttet til mulighetsrommet i partnerskapet, kan nettopp forstås som en slik form for styring, hvor man fra sentralt hold innenfor partnerskapskonstruksjonen, og hvor rammene for arbeidet blant annet er Meld. St. 33 (2015-2016) og arbeidsgruppens rapport (Hugvik mfl., 2017) om myndige og løsningsdyktige Nav-kontor, legger til rette for at man lokalt kan utvikle partnerskapene til

bærekraftige selvregulerte enheter. Andre viktige forutsetninger skisseres i «Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og Inkluderingsdepartementet» (2006), og «Samarbeidsavtalen mellom KS og Arbeids- og sosialdepartementet om partnerskapet i Nav-kontorene» (2018).

Partnerskapet i Nav skriver seg også inn i diskusjonen om kommunalt selvstyre, og hvor Fimreite mfl. (2002) har skissert to typer kommuner som har utviklet seg i etterkrigstidens Norge. Den ene kalles forvaltningskommunen, og hvor ideen er at gjennomføringen av nasjonale velferdstiltak krever et lokalt apparat som kan gjøre politiske vurderinger når den nasjonalt utviklede politikken skal gjennomføres. Dette ble beskrevet som å være den dominerende kommunemodellen frem til midten av 1980-tallet. Den kom imidlertid under press gjennom kritikken mot velferdsstaten og den offentlige forvaltningen som vokste frem, og hvor kommunene i større grad blir betraktet som effektueringskommune, og hvor staten bestemmer hva som skal gjøres, hvordan det skal gjøres og hvem som skal gjøre det.

Partnerskapet i Nav kan kanskje betraktes som en hybrid mellom forestillingen om kommunen som en forvaltnings- og effektueringsenhet. Hvordan denne hybriden operasjonaliseres og hvordan de ulike delene vektet vil i stor grad være et empirisk spørsmål, og som vi skal komme nærmere inn på i kapittel 7. Uansett så vil et viktig utgangspunkt være at kommunen i stor grad har utnyttet den muligheten partnerskapet ga for valg av tjenesteinnhold, ledermodeller og organisering, noe den store variasjonen i kommunale tilpasninger til partnerskapet er et uttrykk for. Dette tyder på et betydelig lokalt mulighetsrom.

## 1.3 Mission impossible?

I 2008 skrev Anne Lise Fimreite, professor i statsvitenskap og en av lederne av Nav-evalueringen, et notat som omtalte det lovpålagte partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav som et «Mission Impossible» (Fimreite, 2008). En grunn til at partnerskapet kunne bli et umulig oppdrag var, ifølge Fimreite, de store kontrastene mellom staten og kommunen når det gjelder styring og ressurser. Mens kommunen i stor grad hadde tradisjon for å overlate iverksettingen av velferdstjenestene til de ansattes og profesjonenes eget skjønn innenfor gitte økonomiske rammer, hadde staten<sup>1</sup> en tradisjon for å i større grad detaljregulere lokalt nivå. Mens kommunen hadde en rådmann og kommunalsjef som skulle følge opp det lokale Nav-kontoret, hadde staten et omfattende støtteapparat gjennom departement, Arbeids- og velferdsdirektorat på nasjonalt nivå og fylkesdirektør med stab i fylkene. Fimreite (2008) mente derfor at man kunne stille

---

<sup>1</sup> Staten har imidlertid også et ansvar for de kommunale sosiale tjenestene, både gjennom Arbeids- og velferdsdirektoratet fagansvar, og gjennom fylkesmannens tilsynsansvar og blant annet oppgaver knyttet til opplæring og kurstilbud.

spørsmålsteget ved om partnerskapet mellom stat og kommune virkelig var et reelt partnerskap – i betydningen et likeverdig forhold mellom to parter som er omtrent på samme nivå når det gjelder makt og ressurser – og videre om staten og kommunen i det hele tatt kunne gå i tospann om å løse Nav-reformens målsetninger.

Når en har lest forskningslitteraturen fra de siste seks årene (nærmere omtalt i kapittel 2), blir det tydelig at de underliggende strukturelle forholdene, som Fimreite diskuterte, har preget Nav og partnerskapet i hele perioden. Særlig blant kommunalt ansatte har det vært en opplevelse av statlig dominans på kontorene. De kommunalt ansatte oppfatter at endringstrykket i stor grad har kommet fra staten, og at målstyringen, samt standardisering av oppgaver, har vært omfattende. Det har også vært målkonflikter - særlig knyttet til arbeidsrettingen og synet på de svakeste brukerne (Fossestøl et al., 2014, 2017; Breit et al., 2018). Videre løftes utfordringene knyttet til to parallelle lønns- og personalsystemer fram av ledere og ansatte ved Nav-kontorene (Legard og Andreassen, 2011). Enkelte har hevdet at resultatet av dette samlet sett er at sosialt arbeid er på vei til å forsvinne på kontorene. Dette har blitt omtalt som problematikken rundt «to herrer». I tillegg har den kommunale eieren ulike synspunkter på Nav-kontorets organisatoriske plassering i kommunen, samt Navs rolle både strategisk og i planarbeid.

## 1.4 «Støvet har lagt seg»

Likevel viser forskningen at mye har skjedd i årene etter Nav-reformen. «Støvet la seg» etter noen turbulente første omstillingsår (Fevang, Markussen, & Røed, 2014), og man fikk økt fokus på drift og kvalitet. I gjennomgangen av forskningen på Nav-reformen, konkluderer Andreassen og Aars med at «samlokaliseringen i Nav-kontoret har styrket samarbeidet rundt brukerne» (Andreassen & Aars, 2015, s. 96). En «Nav-tankegang» har kommet inn; ansatte med ulik bakgrunn samarbeider som kolleger på kontorene, på tvers av tidligere etatsgrenser. De betydelige variasjoner i hvordan ulike kontor/ledere har valgt å tilpasse seg lignende betingelser (for eksempel typen og graden av integrasjon av oppgaveområder), og i hvordan kommunenes politiske og administrative ledelse har valgt å utforme sitt samarbeid med Nav-leder peker mot et lokalt mulighetsrom, og som er et politikerne og partnerne har bestemt seg for å utnytte bedre.

## 1.5 Forskningstilnærming

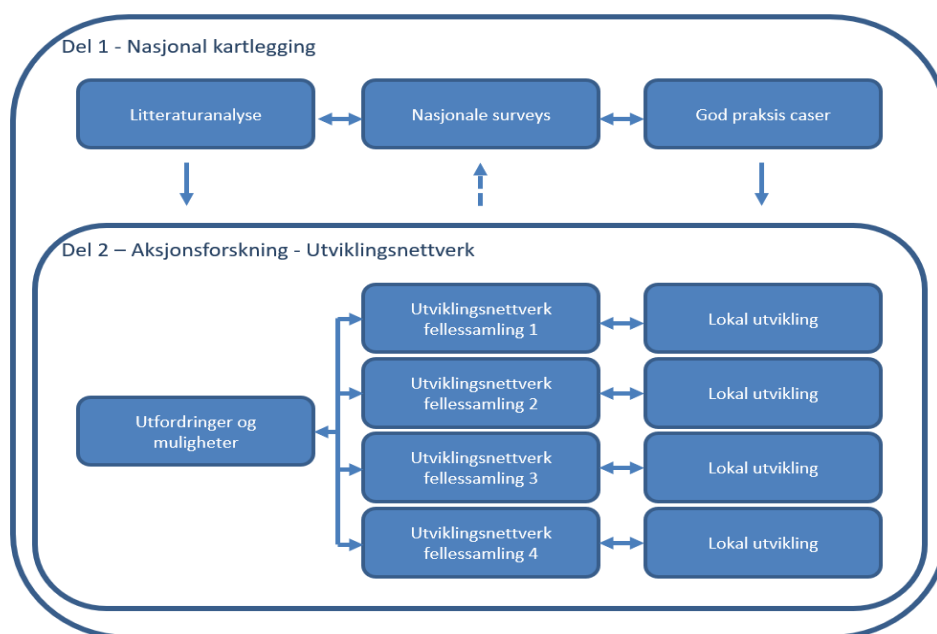
Prosjektets målsetninger skal oppnås gjennom å besvare følgende tre hovedproblemstillinger:

H1: Hvordan fungerer partnerskapet i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav)?

H2: Hvilket mulighetsrom har partnerskapet for å utvikle Nav-kontorene?

H3: Hvordan kan dette mulighetsrommet tas i bruk?

Hovedproblemstillingene besvares gjennom en todelt, men likevel sammenvevd, forskningstilnærming med tilhørende FoU-aktiviteter illustrert i figur 1.



Figur 1: Forskningstilnærming

### Del 1 – Nasjonal kartlegging

En sentral del av dette prosjektet har vært å beskrive hvordan partnerskapet allerede fungerer i arbeids- og velferdsforvaltningen (Nav), og hva som er hindringer og muligheter når det gjelder å ta i bruk dette partnerskapet for å oppnå Navs målsetninger med intensjonen i Nav-reformen. Del én av prosjektet bestod av en litteraturgjennomgang, en analyse av gode Nav-partnerskap i to kommuner, og to nasjonale surveys gjennomført av Arbeidsforskningsinstituttet (AFI). Funnene fra litteraturgjennomgangen og casestudiene har gitt innspill og forslag til hvordan mulighetsrommet i et vellykket partnerskap kan

utnyttes, men har også gitt bedre oversikt hvilke nye mulighetsrom og forbedringspunkter som finnes for å gjøre de lokale Nav-kontorene bedre i stand til å løse oppgavene.

### **Litteraturanalyse – Forskning på det gode partnerskapet**

Det er gjennomført en kort litteraturgjennomgang med fokus på faktorer som kan ha betydning for et vellykket partnerskap. Se kapittel 2 for gjennomgang av forskning på det gode partnerskapet.

### **Eksempler på god praksis**

Etter vår oppfatning mangler det gode kvalitative analyser av partnerskapet i Nav, særlig på systemnivå. Vi la derfor opp til en mindre casestudie der to kommuner og kontor hvor partnerskapet kan betraktes som vellykket, ble gjenstand for nærmere analyse. Det var ikke ressurser til å samle inn selvstendige data fra NAV fylke. Målet har vært å finne gode eksempler og beskrivelser fra ansatte, ledere og kommunen på hvorfor partnerskapet er viktig, hvordan man operasjonaliserer dette partnerskapet i praksis, og på hvilke områder man særlig ser resultater av partnerskapet. Her har det vært viktig å se nærmere på kommunepolitikernes engasjement for Nav-kontorene, rollen til rådmannen, organisatorisk innplassering av Nav-leder i kommunen, samt partnerskapet slik det utspilles på systemnivå (rådmann/kontorleder/Nav-fylke), og på kontornivå. Kontorene ble valgt ut i samarbeid med KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Hensikten med beskrivelsene av beste praksis var å inspirere deltakerne i pilotnettverket i Agder til å finne gode løsninger for partnerskapet i sin(e) kommune(r), og å gi eksempler på konkrete løsninger som kan være overførbare fra case-kommunene til Agder. Derfor er ikke antallet case det viktigste, men heller kvaliteten på beskrivelsene av disse.

Når det gjelder utvelgelse av case var det viktig å finne kontor som utmerket seg med velfungerende partnerskap. I tillegg til dette var det naturlig å velge ut fra kriterier som gjenspeiler Agderfylkene. Det ene kriteriet handler om størrelse, og en valgte derfor ut et større kontor (med tanke på Kristiansand) og flere av moderat og liten størrelse (med tanke på fylkets øvrige kommuner). Et annet kriterium var om kontoret kun dekker én kommune, eller om det baserer/skal basere seg på et utstrakt interkommunalt samarbeid. Casestudien ble gjennomført våren 2018. Se kapittel 6 for en redegjørelse av kjennetegn ved gode Nav-partnerskap i to kommuner.

### **Nasjonale surveys**

For å få kunnskap om status for partnerskapsarbeidet i Nav, er to nasjonale surveys gjennomført i forbindelse med den evalueringen Arbeidsforskningsinstituttet gjennomfører av implementeringen av Meld. St. 33 (2015-2016) «Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet». Den ene surveyen er knyttet til Navs lokalkontor (i utgangspunktet til samtlige ansatte ved lokalkontorene), og den andre til partnerskapet som sådan der rådmenn og ordførere

inngikk. Uni Research Rokkansenteret (nå en del av NORCE samfunn) har tidligere gjennomført en lignende undersøkelse til ordførere og rådmenn, i forbindelse med Nav-evalueringen, og som en bygde videre på (Aars, 2011). Siden utlysningene fra ASD og KS berørte mange av de samme problemstillingene, ble begge parter enige om hvilke spørsmål og formuleringer som skulle bli brukt. Hensynet til svarprosent og ressursbruk ble veid opp mot hensynet til de spørsmål man ønsket svar på. Det var også viktig at en del spørsmålsformuleringer som var brukt i tidligere surveys til Nav-kontor, og ordførere og rådmenn, ble benyttet på nytt slik at analyser over tid ble mulig. Surveyene ble utviklet og pilotert i løpet av våren og høsten 2018, og sendt ut våren 2019. Se kapittel 7 for analyser av partnerskapet i Nav.

## Del 2 – Aksjonsforskning - Pilotnettverk

KS, ASD og Avdir etablerte i 2018 et pilotnettverk av lokalkontor i Agder. Pilotnettverket skulle jobbe med utvikling av sine lokale partnerskap, der deltakerne delte egne opplevde problemstillinger og erfaringer. Deltakere har vært Nav-ledere, fylkesdirektører, rådmenn og andre i Nav-partnerskapet. Ved oppstart deltok 15 NAV-kontor. I etterkant falt, av ulike årsaker, fire Nav-kontor fra.

Målsettingen har vært å identifisere mulighetsrommet for partnerskapet i Nav-kontorene, samt utvikle arbeidsmåter og arenaer for å ta i bruk dette. Aksjonsforskningen i prosjektet hadde som mål å styrke, støtte og følge opp lærings- og endringsprosessene som skjer i nettarbeidsarbeidet. Et av utgangspunktene for arbeidet var tiltakene i rapporten «Utvikling av Nav-kontor - større handlingsrom og ansvar» (Hugvik mfl., 2017) med tilpasning etter lokale behov i partnerskapet.

Nav-kontorene ble oppfordret til å delta med lederteamet, samt nøkkelpersoner som er vesentlig for partnerskapsutviklingen. Hvert kontor måtte delta med minimum to personer (men helst flere). Det ble videre understreket av KS og forskerteamet at deltakelse fra både fylkesdirektører og rådmenn var viktig, og at hvert Nav-kontor pekte ut en person som skulle ha en pådriverfunksjon i utviklingsarbeidet mellom samlingene.

Forskningsspørsmålene legger til grunn en utforskning av mulighetsrommet i Nav, noe som krever en mer dynamisk og prosessuell tilnærming. En aksjonsforskningstilnærming åpner for dette. Pilotnettverket og Nav-kontorene ble fulgt tett av NORCE og Deloitte. Forskereteamet har erfaring med utviklingsarbeid i arbeids- og velferdsforvaltningen, blant annet i form av aksjonsforskningsprosjekter i samarbeid med Nav-kontor i Agder<sup>2</sup>. Sentralt

---

<sup>2</sup> Som en illustrasjon på hva slike prosjekter typisk kan være, kan det nevne at det er gjort en avtale mellom NORCE og Nav Kristiansand januar 2020 om igangsetting av et utviklingsprosjekt innen sosialhjelpsområdet.



i denne aksjonsforskningstilnærmingen var å sikre størst mulig grad av praksisnærhet. Deltakelse av forskere i identifikasjonen av utfordringer og muligheter i Nav-partnerskapene, i de enkelte kommunene og på tvers av kommuner i regionen, var sentralt i fasiliteringen og dokumentasjonen av utviklingen som ble gjort i nettverket. Arbeidet bygget også på kunnskap fra litteraturgjennomgangen og god praksis casene. Videre består Nav-partnerskapet av en rekke organisatoriske elementer (avtaler, standarder, måleindikatorer, IT systemer mm.), prosesser (Standarden, partnerskapsmøter mm.) og roller (ledere i Nav og kommune, tillitsvalgte, saksbehandlere mm.). Utviklingen av Nav-partnerskapet berørte naturligvis flere av disse, samtidig som partnerskapet har lagt til rette for nye organisatoriske elementer, prosesser og roller.

Fleksibiliteten i den overnevnte tilnærmingen gjorde at prosjektgruppen kunne bidra i fordelingen av antall samlinger og innhold i samlinger basert på behov for temaer som kom frem i pilotnettverket. På denne måten fikk prosjektgruppen ledet av KS en aktiv rolle i aksjonsforskningen og man fikk sikret god kommunikasjon mellom fasilitatorer fra KS og forskergruppen. Se kapittel 3 og 4 for en nærmere beskrivelse av prosess og resultater fra pilotnettverket.

## 1.6 Viktige arenaer og forutsetninger for partnerskap

Partnerskapet i Nav utspiller seg på mange arenaer. Det utspiller seg i et samarbeid mellom departement og KS. Pilotnettverket i Agder er et resultat av et slikt samarbeid. Det utspiller seg i et samarbeid mellom Avdir og KS. Rapporten «Utvikling av Nav-kontor – større handlingsrom og ansvar» er et resultat av dette og et viktig premiss for pilotnettverket. Det kommer til uttrykk i Arbeids- og velferdsdirektoratets fagdirektoratsansvar for utvikling av kommunale sosiale tjenester, for eksempel gjennom satsinger som HUSK (Høgskole- og universitetssozialkontor), HPMT (Helhetlig, prinsippstyrt, metodisk tilnærming) KVP (Kvalifiseringsprogrammet), PKU (Praksis- og kunnskapsutvikling i NAV) og nå seinest, det såkalte HOLF-prosjektet (Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier). Det utspiller seg i koordinerte kommunebrev og brev til fylkesmannsembetene, og det utspiller seg mellom fylkesmannen og fylkesdirektøren i Nav-fylke. Endelig utspiller det seg mellom den kommunale og statlige eieren av det lokale Nav-kontoret, og på kontor- og tjenestenivå.

Et grunnleggende trekk ved partnerskapet er det vi kan kalle maktasymmetrien mellom stat og kommune. Mens den statlige eieren er én, og på regionalt nivå representert av fylkesdirektøren i Nav fylke, så vil kommunene innenfor samme region være mange. Fylkesdirektøren vil derfor ofte ha kunnskap om hva som gjøres i andre kommuner i egen region, men også hele tiden være orientert om utviklingen nasjonalt, og vil slik sett ha en

modellmakt i forhold til kommunen. For den kommunale eieren så vil Nav-kontoret være en blant mange kommunale enheter, og om enn en strategisk betydningsfull del av kommunen, så en personalmessig svært liten del. Fylkesdirektøren har videre bare en oppgave, å følge opp den statlige delen av Nav-kontoret. De har videre en tilgang til nasjonale myndigheter og kompetanse via Arbeids- og velferdsdirektoratet, og kan trekke på den i sitt arbeid. Samtidig har direktoratet også en dobbeltrolle ved at de også har en fagdirektoratets rolle vis á vis sosiale tjenester, og sammen med fylkesmannen har ansvar for å drive kompetanseutvikling.

De kommunale eierne har mange oppgaver som skal ivaretas av Nav-kontoret, men har ikke de samme ressursene som den statlige eieren til å ivareta sine oppgaver. Dette gjør at de kommunale eierne har vanskeligheter med å gi Nav-kontoret den samme oppmerksomhet, og til å drive den samme planleggingen og oppfølgingen av sine ansatte og av de sosiale tjenestene, som staten har for de statlige oppgavene. Mens staten er hierarkisk og spesialisert så fremstår kommunen som «generalistkommune».

Det er innenfor disse rammene partnerskapet utspiller seg, og som mulighetsrommet i partnerskapet må sees i lys av. Kanskje vi kan si at mulighetsrommet forutsetter en antakelse om at det finnes ideer og ressurser og felles interesser mellom stat og kommune som peker utover status quo, og som vil føre til bedre måloppnåelse. En slik utnyttelse av mulighetsrommet forutsetter imidlertid en lokal frihet knyttet til organisering og ressursbruk, om du vil et handlingsrom, som kan utnyttes for å realisere nye løsninger, og tjenesteutvikling.

Samtidig er det en rekke forutsetninger som må være tilstede for at handlings- og mulighetsrommet skal utnyttes. Senere i denne rapporten fremhever deltakerne i pilotnettverket flere slike forutsetninger:

Den ene typen forutsetning er det vi kan kalle *relasjonelle forutsetninger* som må være tilstede hos de involverte partnerne for å kunne arbeide med mulighetsområdene og de utviklingsområdene som er blitt skissert i pilotnettverket. Disse forutsetningene må være tilstede for å begynne å utforske mulighetsrommet sammen, men kan også forstås som forutsetninger som utvikles gjennom et vellykket samarbeid.

Det handler slik deltakerne i pilotnettverket beskriver det, blant annet om gjensidig forståelse og respekt for de oppgaver og rammer som ligger til grunn for eierskapet i de to linjene; det handler om å innta en løsningsorientert og pragmatisk tilnærming til arbeidet mellom partnerne, det vil si å fokusere på det man kan få til, mer enn på de underliggende maktasymmetrier og ubalanser; og det handler om at begge eiere ser helheten i den oppgaven som skal løses, tar ansvar for det partnerskapet i felleskap er blitt enige om og utfordrer hverandre i forhold til dette ansvaret.

Den andre typen forutsetning kan beskrives som å være av mer *organisatorisk og økonomisk* karakter. Av deltakerne i pilotnettverket beskrives denne problematikken på kontornivå som å handle om hvordan man skal håndtere «trykket» i tjenesteproduksjonen, det vil si å håndtere utviklingsarbeid og innovasjon, samtidig som en skal ha høy kvalitet i drift. Eksempler på forhold som kan oppleves å redusere handlings- og mulighetsrommet er for eksempel en sterk tiltaksstyring som minsker lokale tilpasninger og tjenesteutvikling eller den økende digitaliseringen med vekt på vekt på gevinstrealisering, som sammen med det store antallet digitale løsninger og fagsystemer gjøre at oppmerksomheten rettes mot å tilegne seg kunnskap om å drifte fagsystemer, mer enn å utvikle bedre tjenester for brukerne. Andre forhold kan være fylkes- og kommunesammenslåinger og vertskommune-løsninger som på grunnleggende måter endrer og redefinerer relasjoner, roller og ansvarsforhold mellom aktørene i og rundt partnerskapet.

## 1.7 Oppbygning

Denne rapporten er disponert som følger: Etter at bakgrunn, partnerskapet i Nav og forskningstilnærmingen presenteres i kapittel 1, vies kapittel 2 til en gjennomgang av forskning som er gjort om partnerskapet. I kapittel 3 omtales pilotnettverket for «Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet», mens i kapittel 4 fokuseres på hvordan en kan ta dette mulighetsrommet i bruk. Kapittel 5 beskriver hvordan Nav-partnerskapet oppleves i kommunesammenslåinger og vertskommunesamarbeid. Kjennetegn ved gode Nav-partnerskap i to kommuner blir presentert i kapittel 6 mens kapittel 7 tilnærmer seg spørsmålet om partnerskapet er et forvaltnings- eller et effektueringspartnerskap.

## 2. Forskning på det gode partnerskapet

I dette kapitlet rettes fokuset mot følgende spørsmål: Hva forteller tidligere forskning om partnerskapet mellom stat og kommune i Nav, hva trekkes fram som «suksesskriterier» for godt et partnerskap, hva kan sies å være betingelser for å realisere disse, og finnes det beskrivelser av praksiser og organisatoriske grep som kan være nyttig for andre Nav-kontor?

Vi søker å finne svarene på disse spørsmålene ved å gå gjennom forskningen som tidligere er gjort om partnerskapet i Nav fra 2012 og fram til i dag. Årsaken til at 2012 er satt som starttidspunkt for gjennomgangen er at det tidligere har blitt gjort en kunnskapsoppsummering hvis funn en referer til i denne gjennomgangen (Larsen, Malmberg-Heimonen, & Johannessen, 2012). Det viktige var å finne eventuelt nye svar på spørsmålene over basert på det som er skrevet etter rapporten fra 2012.

Fremgangsmåten har vært å søke etter litteratur om partnerskapet via etablerte databaser som *Oria* (som samler både fysisk og elektronisk litteratur fra alle landets fagbibliotek) og *Google Scholar*. I tillegg har vi både søkt fritt på Google og bedt erfarne forskere på Nav-reformen gå gjennom litteraturlisten og se om denne har noen hull. For en mer fullstendig beskrivelse av fremgangsmåten, se vedlegg E.

Mye av litteraturen som er gjennomgått har et fokus på utfordringer ved partnerskapet i Nav. Forskningen beskriver gjerne hindringer for å få dette til, eller stiller spørsmål ved om forholdet mellom stat og kommune i det hele tatt kan kalles et partnerskap. Vi ønsker ikke å skyve disse utfordringene under teppet, men har likevel søkt i litteraturen etter hva som kan sies å være positivt, fungere godt eller kompensere for disse forskjellene. Totalt har en da funnet 21 artikler, bøker, rapporter og masteroppgaver som inneholder slike funn eller beskrivelser. Få av disse bidragene har et eksplisitt fokus på partnerskapet, og handler heller om konkrete prosjekter eller tverrfaglig samarbeid generelt. Beskrivelsen av det fungerende partnerskapet er gjerne gjemt bort i beskrivelser av andre temaer.

Det belyses i liten grad variasjoner i hvordan ulike kommuner og kontor praktiserer partnerskapet. Tidligere forskning har vist at det er betydelig variasjon mellom kontor langs ulike dimensjoner, eksempelvis organisering, i hvilken grad kontorene oppfyller målkrav, integrasjonen av statlige og kommunale ansatte i oppgaveløsningen, med mer (Fossestøl, Breit, & Borg, 2014). Det er også store variasjoner i operasjonalisering og praktisering av partnerskapet. De fleste oversiktsstudier har imidlertid fokus på utfordringer, og tematiserer i mindre grad gode grep og suksesskriterier for et godt partnerskap. Studier

som gjør dette, er i større grad basert på noen få casekontor, noe som gjør det mer krevende å generalisere funnene.

Få av forskningsbidragene handler om det vi kan kalle partnerskapet *i snever forstand* – om eierdialogen og praktiseringen av denne i samspillet mellom eierne av Nav-kontoret; rådmann, fylkesdirektøren i Nav, Nav-leder, lokalpolitikere osv. Vi har valgt å beskrive partnerskapet *i en utvidet forstand*. Dette foregår på tre nivåer:

- Eiernivå: forholdet mellom eierne
- Tjenestenivå: samarbeidet mellom Nav-kontoret og de andre kommunale tjenestene<sup>3</sup>
- Kontornivå: integreringen av kommunalt og statlig ansatte internt i kontoret

Eiernivået handler om dialogen og samarbeidet mellom kommune (ved rådmann), fylkesdirektør i Nav og Nav-leder. Tjenestenivået handler om aktiviteter, planer og praksiser knyttet til kontorets koblinger med andre kommunale tjenester. Kontornivået handler om samarbeidet mellom kommunalt og statlige ansatte på Nav-kontorene samt kombinasjonen av statlige og kommunale arbeidsoppgaver. Samtidig kan nivåene være overlappende og med diffuse overganger mellom hverandre, særlig tjenestenivået og kontornivået.

I det følgende vil vi først gå inn på bakgrunnen for partnerskapet i Nav, og gi et bredere bilde av forskningsstatus på feltet. I gjennomgangen vektlegger vi utfordringer, muligheter og tidligere forskning på gode grep og suksesskriterier for et vellykket partnerskap. Deretter presenteres funn fra egen litteraturgjennomgang.

## 2.1 Bakgrunn: Utfordringer og muligheter

### Suksesskriterier for vellykkede partnerskap

I litteraturgjennomgangen fra 2012 fant Larsen m.fl. en rekke suksesskriterier for vellykkede partnerskap (Larsen et al., 2012, s. 23-25). Når det gjelder eiernivået, fant de at det var viktig at stat og kommune er enige om både mål og midler i partnerskapet. Dette vil innebære å avklare hva partnerskapsavtalen innebærer i praksis, og hva slags forventninger det er realistisk å ha til samarbeidet, for eksempel i hvor stor grad Nav-leder kan delta på ulike styringsarenaer på statlig og kommunal side. Det er viktig at partene har interesse og engasjement for partnerskapet og mulighetene som ligger i samarbeidet. Forskerne anbefalte videre at plan- og rapporteringspunkter bør begrenses mest mulig. Man bør lage

---

<sup>3</sup> I surveyundersøkelsen (jf kap 7) har vi definert tjenestenivå til også å omfatte andre tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen, som NAV Arbeid og ytelse.

felles planer og rapporter som begge parter er involvert i, og sette opp felles mål på tvers av eiernes respektive styringslinjemål.

Det er den lokale lederen av Nav-kontoret som skal balansere mellom eierne, og litteraturen fremhever at kontorlederen har en helt sentral rolle i partnerskapet. Et suksesskriterium er at Nav-leder har samme grad av lojalitet til begge styringslinjer. Linjebalanseringen er utfordrende, men samtidig er den en sentral forutsetning for et vellykket partnerskap. Larsen m.fl. (2012) fant at andre styringsvirkemidler enn bare linjestyring er viktig i partnerskapet. Eksempler på slike var forhandling, dialog og gjensidighet. Et annet suksesskriterium som ble trukket frem var å levere på resultatkrav i samlokaliserte kontor, der arbeidsdeling fra de tidligere etatene var videreført (det vil si spesialisering fremfor generalistmodell). Forskerne nevner videre at samordning ved driften av kontorene kan gjøres enklere, for eksempel ved at felles avtaleverk på personalområdet for statlig og kommunalt ansatte kan bidra til å effektivisere driften. Nav-reformen har videre gitt nye muligheter for å utvikle både statlige og kommunale tjenester i fellesskap og for å tenke mer helhetlig.

Når det gjelder kontornivået og gode partnerskapsgrep, anbefalte Riksrevisjonen i 2012 at det i større grad bør legges til rette for at statlige og kommunalt ansatte skal utføre arbeidsoppgaver på hverandres arbeidsområder når det er hensiktsmessig (Riksrevisjonen, 2012). Videre ble det anbefalt at det bør opprettes flere lokale brukerutvalg som kan sikre og ivareta interessene til brukere med behov for koordinerte tjenester. Ansatte fremhevet i intervjuene med Riksrevisjonen at arbeid på tvers av statlige og kommunale områder er viktig for å sikre god oppfølging av brukere, for eksempel av personer som veksler mellom ulike tiltak uten å komme i arbeid eller aktivitet. De ansatte hadde gode erfaringer med å jobbe tverrfaglig med enkeltbrukere, og de erfarte at dette var en fordel i arbeidet med å finne relevante løsninger og tiltak også for brukere som er lengst fra arbeidsmarkedet (Riksrevisjonen 2012: 47).

Kompleksiteten i arbeids- og velferdsforvaltningens organisering kan også bidra til å skape produktive spenninger der nye roller, tjenesteløsninger, organiseringer, styrings- og kontrollformer oppstår i samspillet mellom de to eierne og de lokale Nav-kontorene. Dette handler i stor grad om å finne nye løsninger for få partnerskapet til å fungere godt lokalt, både i samspillet mellom Nav fylke og kommune, på tjenestenivå i kommunen, og ikke minst internt på Nav-kontoret. Vi vil i det følgende se nærmere på forskningen fra 2012-2018, med vekt på gode grep for bedre partnerskap.

## 2.2 Partnerskap på eiernivå

Gjennom å diskutere et konkret eksempel fra litteraturen, nemlig samarbeidsprosjektet *Nye Vegar*, belyser vi fem sentrale dimensjoner som har vært trukket frem i litteraturen, nærmere bestemt: (1) konsensusorientering i eierskapsdialogen, (2) eierforankring, (3) betydningen av en aktiv Nav-leder, (4) lokalt handlingsrom og (5) betydningen av tillit mellom partene.

### ‘Nye Vegar’ i Høyanger

I februar 2009 gikk hjørnesteinsbedriften *Fundo* i Høyanger konkurs. Siden 1972 hadde fabrikken produsert felger for en rekke av verdens største bilprodusenter, men etter den økonomiske krisen som fulgte bankkollapsene i 2008 tok det slutt. Over 300 personer mistet jobben.

Selv om flere fant seg nytt arbeid var fremdeles rundt 160 mennesker arbeidsledige ett år etter konkurseren (Eikås, Gudmundsdottir, Kollbotn, Melhus, & Årethun, 2012). Høyanger kommune og Nav Sogn og Fjordane bestemte seg for å gjøre noe sammen for å løse den prekære situasjonen. Resultatet ble prosjektet *Nye Vegar*. Prosjektet tok i bruk en blanding av gruppeveiledning og andre tiltak for å motivere de som mistet jobben til å søke nye arbeidsmuligheter, arbeidsutprøving, besøk på studiesteder og likemannsarbeid. Rent fysisk var prosjektet lokalisert i et annet hus enn Nav-kontoret.

Både Nav Sogn og Fjordane og kommunen sto som eiere av prosjektet, og begge parter var tett involvert i utviklingen av prosjektet. I begynnelsen var prosjektlederen en del av rådmannens ledergruppe, men ble senere byttet ut med Nav-lederen etter en tids drift. Fylkesdirektøren fulgte også nøye med på arbeidet i prosjektet, og ble jevnlig oppdatert på hvor mange som hadde fått seg ny jobb.

Det gikk bra med de fleste som mistet jobben da *Fundo* ble nedlagt. Nesten tre av fire var i jobb etter prosjektslutt. I aldersgruppen 30-39 år var nesten alle i jobb. Noen år senere ble også felgfabrikken startet opp på nytt, men i mindre skala.

### Konsensus, eierforankring og en Nav-leder som setter dagsorden

*Nye Vegar* illustrer flere av poengene som blir trukket fram som gode praksiser og betingelser for godt partnerskap i forskningslitteraturen. Et av disse er søken etter *konsensus* mellom partene. På tross av uenigheter innledningsvis drøftet rådmannen i Høyanger og fylkesdirektøren i Sogn og Fjordane seg fram til utformingen av prosjektet.

Denne søken etter konsensus kan sies å være spesielt viktig med tanke på ubalansen mellom staten og kommunen. For at forholdet mellom eierne skal oppleves som likeverdig, er det viktig at staten ikke bare overkjører, men heller prøver å oppnå enighet med kommunen. I litteraturen sies det at dette er gjengs praksis. Som Aune, Karlsen, og Rotmo (2013, s. 85) skriver fra en undersøkelse av partnerskapet i fire Nav-kontor: «Samtlige respondenter enten de kommer fra stat eller kommune legger vekt på at partnerskapsmøtene (og andre møter i partnerskapet) er konsensusmøter. De må drøfte seg fram til enighet, og har ikke løst problemstillingen før de har kommet fram til en beslutning – en enighet.»

Et annet tema handler om forankring blant eierne, for prosjekter eller satsinger av typen *Nye Vegar*. For at prosjektet skulle engasjere kommunen ble Nav-lederen flyttet inn i rådmannens ledergruppe. Dette gjorde det mulig for den kommunale eieren å være like oppdatert som den statlige eieren. Som rådmannen i Høyanger uttalte i evalueringen av prosjektet:

*«[Vi trekte] Nav-leiar fast inn i rådmannen si leiargruppe. Vi løfta Nav-leiar ut av helse- og omsorg si leiargruppe. Så det var på ein måte ei oppgradering frå kommunalsjefnivå til rådmannsnivå, slik at vi kunne følgje tett på prosessen. Så vi inkluderte, ikkje berre prosjektet, men Nav- leiar, som, slik eg såg det, var den som svarte for totaliteten, og skulle ha oversikt over utviklinga av arbeidsledighet generelt, og prosjektet var ein del av det. Og så var det Nav-leiar si sak å vurdere når det var behov for å ha med seg prosjektleiar inn i leiargruppa. Eg ville ikkje ha inn begge to, for det var ikkje eit så stort område for rådmannen. Men det var viktig å ha det på dagsordenen, og få ei oppdatering.» (Rådmann 1) (Eikås et al., 2012, s. 83).*

Et siste tema som gjentas på dette nivået av partnerskapet er betydningen av en aktiv Nav-leder som «tar kontroll» over partnerskapsmøtene og definerer felles mål. I Nav Lerkendal har fokus på økonomisk sosialhjelp bidratt til å vitalisere partnerskapsmøtene (Fossestøl, Breit, & Borg, 2016a). Kontorlederen har vært protagonisten i å sette dette spørsmålet på dagsorden:

*«I Trondheim har det vært viktige diskusjoner «om det store området med økonomisk sosialhjelp», og om «skjæringspunktene og på diskusjoner om hvor ansvaret ligger. Er dette et kommunalt ansvar eller ikke?». Dette har gjort partnerskapsmøtene til fora for «ting som kan ordnes». Vitaliseringen av partnerskapet har vært knyttet til at mange flere kommunale temaer har vært diskutert. «Det er her det er flest møtepunkter, noe som kanskje ikke er så rart», legges det til, «fordi flere ting er mer*



*ferdiglaget fra statens side. Derfor er det ikke like mye å diskutere».*  
(Fossestøl et al., 2016a, s. 21).

I flere bidrag blir kontorlederens evne til å skape likevekt mellom partene trukket fram som svært viktig. I følge Aune et al. (2013) kan ledere bevisst formulere felles mål for partnerskapet og legge til rette for samarbeid om felles brukere. Forfatterne snakker om «tilpasningsmål» som et verktøy for å oppnå bedre samhandling og dermed mer effektiv bruk av felles virkemidler. Lederen må delta aktivt i det språkskapende samspillet og kommunisere ut hva som er målsetningen med partnerskapet.

## Velvilje og lokal handlefrihet

Ifølge bidragene i vår litteraturgjennomgang er det, utover betingelsene nevnt over, også flere betingelser som bør være på plass for å få til et godt partnerskap. For det første gjelder dette velvilje fra begge parter til å få til felles løsninger på problemer i kommunen. Partenes innsats for å finne en felles løsning på den plutselige massearbeidsledigheten i Høyanger kan tjene som et eksempel på dette.

For det andre trenger kontorlederen en viss grad av det Olsen (2015) betegner som lokal handlefrihet for å kunne involvere partene. Hovedfunnet i Olsens masteroppgave «*Styring i Nav – hva gir resultater?*» (2015) er at det skapes et mulighetsrom på grunn av de to styringslinjene – et mulighetsrom som gir et brudd med den hierarkiske statlige styringen. Dette handlingsrommet brukes av kontorlederne. Personene Olsen har intervjuet opplevde omfattende statlig styring ovenfra, men samtidig at de hadde betydelige muligheter til å utvikle prosjekter, ta initiativ og handle lokalt. Denne friheten var avhengig av stor grad av tillit fra statlig og kommunal eier:

*«Partnerskapet viser oss stor tillit på at du og dere med deres fagkompetanse vet hva som skal til for å nå de store måla», sier en av Nav-lederne. En annen sier at «...jeg har veldig fritt armslag, det synes jeg, det er gitt mye tillit til Nav-leder. Det er gitt mye tillit til det enkelte lokale kontoret». (Olsen, 2015, s. 42).*

Friheten brukes til å utvikle egne løsninger og verktøy; eksempelvis forsøk med nye oppfølgingsmetoder, forbedringsprosesser i organisasjonen basert på Lean-metodikk, og involvering av andre aktører i utvikling knyttet til styring og resultatrapportering. Eierne påvirker i liten grad hvordan ressurser brukes i kontorene. Kontorlederne kan i noen grad også velge hvilke styringsverktøy de skal bruke, for eksempel om balansert målstyring skal benyttes eller ikke. Eierrepresentanter gjengitt i studien forteller at så lenge kontorene leverer akseptable resultater, vil eierne i liten grad detaljstyre verken ressursbruk eller bruk av styringsverktøy.

Aune et al. (2013) argumenter for at lederen må skape sitt eget handlingsrom. Dette gjøres innenfor overordnede rammer, men i et målformulerende og språkskapende samspill med eiere og omgivelser. Ledere må ha evnen til å forhandle og reforhandle kontrakter i det politiske systemet – de må kunne påvirke ledelsessystemet. Vångeng-utvalget reflekterer også rundt Nav-lederens handlingsrom og de to eierne (Vångeng-utvalget, 2015, s. 142). Kontorlederen har mulighet til å navigere mellom de to eierne, blant annet ved at koordinering i praksis ofte foregår mer uformelt. Utvalget påpeker at styringsmodellen bærer preg av nettverksstyring som kan involvere både statlige, kommunale, private og frivillige lokale aktører. Kontorlederen kan bidra til tjenesteutvikling og samordning av et bredt spekter av tjenester, ved å bruke «mykere» styringsmidler som faglighet, dialog og samarbeid med basis i felles interesser.

Disse studiene gir analyser av eierdialog og praksis i noen få casekommuner. Når det gjelder Nav-lederens rolle og handlingsrom, tyder litteraturen på at det har vært betydelige variasjoner mellom ulike Nav-kontor knyttet til hvor aktive roller Nav-lederne tar, og i hvor stor grad kontorene er orientert mot utvikling av tjenestene innenfor rammene av partnerskapet. I en studie av integrering av sosialfaglige perspektiver på Nav-kontor i storbykommuner, fant Fossetøl m.fl. betydelige forskjeller mellom kontor. Noen var vesentlig mer orientert mot utvikling av tjenester, læring og kunnskapsbygging enn andre (Fossetøl et al., 2016a). Lederne ved disse kontorene fremsto i stor grad som «entreprenører», ved at de realiserte visjoner, jobbet med en helhetlig utvikling av kontoret, og gjorde partnerskapet mellom stat og kommune om til en ressurs for kontoret. Ledere med sosialfaglig bakgrunn og erfaring fra kommunen var i større grad aktive i denne utviklingsrollen, enn ledere med statlig bakgrunn (Breit, Fossetøl, & Andreassen, 2017). Dette er initiativ som får en støtte fra nasjonalt hold gjennom direktoratets fagansvar for sosiale tjenester, og øremerkede tilskudd til lokal tjenesteutvikling. Andre kontor var mer driftsorienterte og hadde lite fokus på tjenesteutvikling. Studien diskuterer også ulike og mer konkrete grep for utvikling av kontoret, som vi kommer tilbake til i seksjonen om partnerskapet på kontornivå.

## 2.3 Partnerskap på tjenestenivå

I det følgende vil vi undersøke hva litteraturen sier om samarbeidet mellom Nav-kontor og andre kommunale tjenester. En tar utgangspunkt i et nytt caseeksempel, en satsing på utsatt ungdom i Sund kommune i Hordaland, og bruker dette for å illustrere sentrale dimensjoner i litteraturen. Betydningen av formaliserte samarbeidsrelasjoner, målgruppeorganisering av prosjekter, etablering av tverrfaglige arenaer og samarbeidsrutiner, samt viktigheten av å bli kjent på tvers av tjenester, fremheves.

## Ungdomskontoret i Sund

Det har blitt sagt at satsingen på 'utsatt ungdom' er det beste eksempelet på hvordan partnerskapet kan brukes til å få til utstrakt samarbeid mellom Nav og andre kommunale tjenester (Fossestøl et al., 2014). Ungdomskontoret i Sund kommune er et slikt eksempel (Frøyland & Fossestøl, 2014).<sup>4</sup> Dette ungdomskontoret ble opprettet fordi en rekke instanser i kommunen syntes at man trengte et bedre koordinert tilbud til elever som slet på ungdomsskolen. I kommunen hadde flere ungdommer over en periode på 25 år hatt problemer knyttet til rus og psykiatri, og i tillegg lå frafallsprosenten i den videregående skolen i Sund også noe over landsgjennomsnittet.

Ungdomskontoret ble opprettet som et spleiselag mellom kommunen, fylkeskommunen og staten. Kommunen dekte lønnskostnadene til lederen som jobbet på kontoret på dagtid, samt sørget for at skolerådgiver, helsesøster og ansatte i kulturetaten, barnevernet og psykiatrien vekslet på å bemanne kontoret på kveldstid. Prosjektmidler fra Arbeids- og velferdsdirektoratet finansierte videre en daglig Nav-medarbeider på kontoret og en boligkoordinator som etter hvert bidro i Ungdomskontoret. Fylkeskommunen har finansiert en rådgiver i videregående skole som også har vært med i prosjektet.

Prosjektet ble styrt av en partssammensatt gruppe bestående av de involverte instansene, som besto av: kommunalsjef, Nav-leder, enhetsleder for hjelpetjenestene, enhetsleder for helsetjenestene, leder av barnevern, leder av kultur, idrett og fritid, avdelingsleder for videregående skole, lederen av Ungdomskontoret og prosjektets Nav-medarbeider. Kommunalsjefen ledet styringsgruppen. Oppfølgingstjenesten (OT) var lite delaktig i prosjektet, men etableringen av Ungdomskontoret førte til et tettere samarbeid mellom Nav og OT.

Ungdomskontoret drev med både generell rådgivning og tett individuell oppfølging. Det tiltaket som ble mest brukt var arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Noen fikk også jobbsøkerkurs og arbeidspraksis i skjermet virksomhet. Det var vanlig å kombinere utdanning og arbeidspraksis, og å få hjelp til å tilpasse opplæringen i den videregående skolen. Litt under halvparten av ungdommene fikk assistanse til å få behandling for psykiske

---

<sup>4</sup> Ungdomskontoret i Sund og liknende ungdomssatsinger er omtalt i Frøyland (2012) og Frøyland og Fossestøl (2014). Kontoret eksisterer fremdeles. Det har blant annet en Facebook-side: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100009448430837&fref=ts>. Disse ungdomssatsingene ble etablert som del av Avdirs rolle som fagdirektorat overfor de sosiale tjenestene i arbeids- og velferdsforvaltningen. Rollen ble ivaretatt gjennom øremerkede tilskudd og nettverksarbeid blant annet knyttet til «17-23 satsingen» som var et samarbeid mellom Avdir og BLD.

vansker, én av fire fikk hjelp til å skaffe bolig og noen fikk behandling for andre helseplager eller gjeldsproblemer. Enkelte fikk også hjelp til å komme seg inn i rusbehandling.

En evalueringsrapport konkluderer med at prosjektet har ført til at Nav og de andre relevante instansene i kommunen samarbeidet bedre etter enn før prosjektet:

*«Medarbeiderne forteller at de har blitt bedre kjent med hverandre, har kunnskap om hverandre, vet hvordan de andre arbeidet med sakene, og samarbeider bedre. Ifølge medarbeiderne har dette kjennskapet ført til at man nå – mer enn før – omtaler hverandre i positive ordelag, og man vet navnet på personene i de ulike instansene, og kan fortelle ungdom nøyaktig hvem de bør snakke med i ulike typer saker. Prosjektmedarbeiderne opplever at Nav i større grad enn tidligere også engasjerer seg i ungdom under 18, og at barnevernet engasjerer seg i ungdom over 18 mer enn før» (Frøyland & Fossetøl, 2014, s. 212-213).*

## Formelt samarbeid på både system- og saksnivå

Ungdomskontoret i Sund kommune bestod både av et formelt samarbeid mellom de ansatte i de ulike involverte tjenestene, og et samarbeid mellom lederne av tjenestene. Flere bidrag i litteraturgjennomgangen understreker behovet for samarbeid på begge nivåer. Frøyland (2012) og Frøyland og Fossetøl (2014) mener for eksempel at dette trengs for å få til varige satsinger på utsatt ungdom som i Sund. På den ene siden finner de at tverrfaglige satsinger som involverer Nav og kommunen ikke bør være avhengig av «ildsjeler» - overordnede samarbeidsfora er ofte nødvendige for å holde trykke oppe etter at lokale prosjekter er avsluttet. Samarbeid som bare legges på saksnivå er gjerne mer ad hoc-preget.

Flere studier viser at organisering rundt bestemte målgrupper i Nav-kontoret, eksempelvis ungdom, gjør det lettere å få til samarbeid mellom Nav og andre tjenester (Bennwik & Oterholm, 2017; Fossetøl et al., 2016a) - til forskjell fra samarbeid basert på organisering rundt ytelser eller generalistorganisering. Ungdomskontoret i Sund er nettopp eksempel på organisering rundt én slik tydelig målgruppe. Dette bidro til økt entusiasme og engasjement hos involverte aktører.

I følge Frøyland og Fossetøl (2014) er det også nyttig å etablere rutiner for tverrfaglige møter på saksnivå, for å gjøre samarbeidet mer robust og mindre personavhengig. De gir følgende eksempel fra Drammen, Porsgrunn, Bamble og Tromsø når det gjelder regelmessige samarbeidsfora rundt enkeltungdommer:

*«Tilmelding av saker til disse utvalgene gjøres på litt ulike måter. I et av prosjektene har Nav kalt inn til disse møtene. Dette ble gjort ved at Nav hver onsdag sendte ut en liste over nye ungdommer i Nav til de andre instansene. Disse undersøker så sine registre slik at når de møter i utvalget torsdag er de oppdatert på kunnskap om den enkelte. E-posten som sendes ut med liste over ungdommene er kryptert. I møtene går man så gjennom hver enkelt ungdom på lista fra toppen og nedover. Ungdommene informeres om informasjonsutvekslingen på forhånd og må gi sitt samtykke for at utvalget skal kunne diskutere saken» (Frøyland & Fossetøl, 2014, s. 90).*

I en studie av tverretatlig samarbeid i ti kommuner, herunder fire i Aust-Agder, ser Olsen og Jentoft nærmere på formalisering av samarbeid (Olsen & Jentoft, 2013). I studien fokuseres det på hvordan man bedre kan forebygge og intervensere tidligere slik at færre unge blir uføremottakere. Studien finner at det er etablert arenaer for tverrfaglig samarbeid rundt utsatte barn og familier i nesten alle de undersøkte kommunene, men det er stor variasjon i samarbeidet og hvor godt det fungerer. Samarbeidet foregår hovedsakelig rundt enkeltsaker, og det finnes få arenaer for å diskutere systemspørsmål i kommunene. Faktorer som hindret tverrfaglig og tverretatlig samarbeid er blant annet taushetsplikt, ressursmangel, interne Nav-forhold knyttet til manglende kunnskap/kompetanse samt trekk ved Navs organisering, uklart mandat og mangel på formalisert samarbeid (Olsen & Jentoft, 2013, s. 216).

Olsen og Jentoft fremhever Kristiansund som et spesielt godt eksempel på tverretatlig samarbeid med fokus på barn og unge (Olsen & Jentoft, 2013, s. 321). Kristiansund kommune hadde hatt dårlige score på levekår gjennom flere år, og problemer med høy arbeidsledighet og rusproblemer. Man opplevde at sosiale utfordringer «gikk i arv» og at det var vanskelig å komme ut av negative spiraler. Nav Kristiansund hadde tidligere hatt en egen barnefamiliesatsing som formelt ble avsluttet i 2011. Ved etableringen av Nav Kristiansund ble fokus på barn lagt inn i partnerskapsavtalen. Målgruppen er barnefamilier i sårbare situasjoner. Kontoret fikk statlige midler til et ungdomsteam og stillingen som barnefamiliekonsulent ble videreført fra det tidligere prosjektet. For å sikre at familier fikk god oppfølging ved Nav-kontoret, ble det utarbeidet detaljerte skriftlige retningslinjer for mottak og oppfølging av nye barnefamilier. Familiene fikk oppfølging fra faste kontaktpersoner ved Nav-kontoret, og Nav skulle samarbeide med andre instanser om familiens situasjon. Involverte ansatte fikk god tilgang på veiledning fra ressurspersoner, man etablerte et faglig forum, og faste rapporteringsrutiner.

Kommunen etablerte også arenaer for å forbedre samarbeidet mellom etater, for å sikre at barn og familier fikk koordinerte tjenester. Dette omfattet en tverretatlig levekårsgruppe,

hvor også en representant fra Nav-kontoret deltok, og i tillegg til regelmessige samarbeidsmøter for skolebarn mellom 1.-7. klasse, hvor problemer ble drøftet så tidlig som mulig og tiltak iverksatt (Olsen & Jentoft, 2013, s. 135). Mulige deltakere på disse møtene var kontaktlærer, skolehelsetjeneste, PPT, barnevern, eventuelle andre ressurspersoner som eksempelvis assistent, SFO, familieteam, fysioterapeut, spesialterapeut, BUP og andre. Olsen og Jentoft påpeker at tiltakene var godt forankret i politisk og administrativ ledelse og blant de deltakende aktørene.

## Personlig kjennskap, tillit og respekt og forståelse for andres tjenesteområder

Samarbeidsfora og møteplasser som er initiert fra ledelseshold kan gjøre det lettere for ansatte i ulike tjenester å bli kjent med hverandre. Betydningen av personlig kjennskap trekkes fram i flere studier, enten det er mellom Nav-kontoret og Oppfølgingstjenesten (Arntzen & Grøgaard, 2012), barnevernet (Bennwik & Oterholm, 2017) eller kommunehelsetjenesten (Haugen, 2012). Stikkordene for hvorfor kjennskap ansees som viktig, er at kjennskap gir tillit, gjensidig respekt og kunnskap om hverandres regler og virkemidler. I følge Haugen (2012) henger disse elementene sammen. Å kjenne noen i de andre tjenestene personlig, gjør det lettere å stole på at disse gjør riktige vurderinger, noe som igjen henger sammen med å kjenne til formålet og arbeidsbetingelser i de andre tjenestene og respektere kollegaenes arbeidsformer:

*«Et tema som ble nevnt av flere informanter i bisetninger var temaet om respekt for hverandres profesjoner og faglige vurderinger, samt respekt for at de tilhørte andre enheter i kommunen med ulike mål enn Nav. Det var viktig og ikke skulle trække i hverandre sine arbeidsoppgaver og valg i arbeidsutførelse for å unngå å fremstå med mistillit til den andre tjenesten. Samtidig var det også viktig å ha tiltro til andres vurderinger for å unngå dobbeltarbeid.» (Haugen, 2012, s. 62)*

Ved siden av formelle samarbeidsfora blir også Nav-medarbeideres arbeidserfaring fra andre tjenester i kommunen, ansvarsgruppemøter (Haugen, 2012), og plassering av Nav-kontoret og andre kommunale tjenester i samme bygg trukket fram som faktorer som kan sørge for å etablere personlig kjennskap på tvers av tjenestene (Aasetre, 2013).

## 2.4 Partnerskap på kontornivå

Det tredje nivået er partnerskapet på kontornivå. Vi begynner med en studie av organisasjonsprosesser i etterkant av sammenslåingen av Nav-kontorene i Sandnes i 2009. Sentrale momenter i litteraturen, etter det vi har identifisert, er betydningen av å skape

kultur og felles identitet i organisasjonen, balansering av anerkjennelse og organisering rundt tverrfaglig samarbeid.

## Identitetsutvikling i Nav Sandnes

9. september 2009 ble Nav Sandnes samlet til ett kontor. Over hundre ansatte med ulike identiteter, kulturer og fagområder skulle begynne å jobbe sammen. Internt på kontoret ble denne datoen bare omtalt som *D-dagen*. I 2014, fem år etter, undersøkte Inger Marie Søråas utfallet av sammenslåingen (Søråas, 2014). Mens informantene fra trygdeetaten og Aetat stort sett var positive til reformen, beskrev flere informanter fra sosialkontoret fusjonen som et kultursjokk.

Ifølge Søråas opplevde kontorlederen at mange var i sorg over å miste hva de hadde, og at det var krefter i spill som ønsket å holde fast ved det som tidligere var spesielt ved sine arbeidsplasser. Derfor måtte det skapes en ny kultur. Kontorlederen fortalte at man ikke bare kan ta kulturen fra folk, og at det derfor ble viktig å skape en ny historie. For kontorlederen ble dette samlet i slagordet «Vi er størst og vi er best!» og hun la vekt på å fortelle at de ansatte i Nav Sandnes var flinke og at kontoret skulle ha de beste folkene. Kontoret skulle bli synlig og vise at det fikk til ting.

## Å skape ny kultur

Søråas' studie illustrerer flere dimensjoner som kan knyttes til partnerskapet på kontornivå. For det første, betydningen av å skape et fellesskap og identitet gjennom bevisste grep fra ledelsens side. Fossetøl, Breit, og Borg (2016b) har påpekt at kulturdimensjonen, altså forskjeller mellom statlig og kommunal kultur, er «en sentral, men ofte underkommunisert spenning på kontorene» (Fossetøl et al., 2016b, s. 19). I Nav Sandnes ble bevisst bruk av språket viktig, for eksempel ved å forsøke å forsterke «vi-tenkingen» på kontoret, på tvers av gamle skiller og kulturer. Både lederen og de ansatte var opptatt av organisasjonens mandat. «Hvorfor er vi her? Jo, for å gi best mulig tjenester og service til brukerne.» Ledelsen var bevisst betydningen av symboler og ritualer i organisasjonen, ved for eksempel å markere positiv utvikling og hendelser. Det var også viktig å skape arenaer for å bli godt kjent på tvers, som felles kantine, dra på turer og gjøre sosiale aktiviteter sammen.

## Balansering av anerkjennelse

En annen dimensjon er balansering av anerkjennelse til ulike fagområder. Flere studier har påpekt at kommunalt ansatte har opplevd en marginalisering i Nav (Fossetøl et al., 2014; Røysum, 2012, 2013). For å sikre et godt og integrert arbeidsmiljø kan det være en viktig lederoppgave å balansere anerkjennelse på kontoret (Søråas, 2014). En rekke studier har

vist at Nav-lederne har en nøkkelrolle, også når det gjelder å skape et godt partnerskap internt på Nav-kontorene (Aune et al., 2013; Mustaparta, 2017; Olsen, 2015). Konkrete grep for å oppnå dette kan være å trekke frem suksesshistorier både innen sosialfaglig arbeid, arbeidsrettet oppfølging, samarbeid på tvers av fagområder, og så videre. Et annet grep er å vektlegge idealisme og humanistiske verdier, slik at ansatte gjenkjenner egne motiver og verdier (Søraas, 2014). Som leder kan det være en fordel å unngå at (statlige) måltall blir for dominerende, for eksempel på fellesmøter. Fossetøl et al. (2014) trekker også fram at ledelsen med fordel kan «skjerme ansatte» fra målstyringen. I en studie om integrering av sosialfaglig arbeid ved sju Nav-kontor, finner Fossetøl, Breit og Borg at lederens forståelse for sosialt arbeid, oppmerksomhet til det sosialfaglige arbeidet og tilrettelegging for fagutvikling for kommunalt ansatte er gode grep for å skape balanse ved kontoret (Fossetøl et al., 2016a).

Et annet tema knyttet til balansering av anerkjennelse er lønns- og personalpolitikk. Lederen i Nav Sandnes var opptatt av å forsøke å tilstrebe at lønns- og personalpolitikken skulle være så lik som mulig for ansatte fra stat og kommune, og at dette var viktig for å skape en følelse av rettferdighet, anerkjennelse, og for ikke å trekke oppmerksomheten bort fra integreringen. Dette innebar at kommunen tilpasset sitt lønnsnivå, siden det ikke var mulig å endre på det statlige nivået. Lederen opplevde at kommuneledelsen hadde gitt henne handlingsrom til å kunne gjennomføre dette (Søraas 2014: 46).

## Tverrfaglig samarbeid og forståelse

En tredje dimensjon i litteraturen handler om tverrfaglig samarbeid, forståelse og fagutvikling på kontoret, sett i et partnerskapsperspektiv. Det er en rekke studier som belyser utfordringer i samarbeidet, som at ansatte i stat og kommune skyver oppgaver over på hverandre og har svært ulik oppgaveforståelse (Strøm, 2015), at Nav-ledere viderefører de to styringslinjene inn i kontorhverdagen med en «de og vi»-holdning som resultat (Sande, 2016), at sosialt arbeid marginaliseres på kontorene og at statlige arbeidsmåter dominerer (Røysum, 2012), for å nevne noen.

I flere studier identifiseres samtidig gode grep som har vært gjort. I Nav Sandnes finner Søraas at det var sentralt å skape arenaer for samarbeid og kontakt mellom ansatte, å legge til rette for at ulike avdelinger og team skulle bli kjent på tvers (Søraas, 2014). Noen virkemidler for dette var fellesmøter, felleskantiner, blande ansatte med ulike bakgrunner i team og avdelinger, og sosiale aktiviteter. Agerbo (2014) finner, i en studie av tverrfaglige arbeidsprosesser i oppfølgingsteam i Nav Kristiansand, at det er viktig at de ulike partene ser egennytte i samarbeidet, at man i praksis opplever å trekke veksler på andres erfaringer og kunnskap. Både Agerbo (2014) og Melby (2012) vektlegger betydningen av å bygge tillit



på kontoret. Melbye undersøker kunnskapsdeling på tvers av tidligere etatsskinner internt i Nav-kontoret, basert på kvalitative intervjuer ved tre Nav-kontor. Melbye finner at ledelsen har en spesielt viktig oppgave i forbindelsen med å legge til rette for kunnskapsdeling, og identifiserer tre suksesskriterier for å legge til rette for dette. For det første kreves en brukerorientering hos veilederne, det vil si at kunnskapsdeling skjer med bakgrunn i et ønske om å «gjøre det beste for brukeren». Videre kreves det at man legger til rette for at kolleger praktiserer en åpenhet og har lyst til å dele kunnskap, samtidig som man står i en stressende og utfordrende arbeidshverdag. For det tredje kreves at man har en åpen organisasjonskultur som kjennetegnes av at man får bekreftelser fra kollegaer, at man har behov for hverandres kunnskap, at det er en fellesskapsfølelse. Felles møtepunkter er et grep for å få til dette, blant annet jevnlig felles kontormøter.

Flere studier belyser betydningen av tverrfaglighet og fagutviklingsprosesser ved Nav-kontor (Ask & Sagatun, 2015; Døhlie & Støkken, 2013; Sagatun, 2013; Skarpaas & Fossetøl, 2012). Skarpaas og Fossetøl fant, i en studie av fagutvikling med vekt på sosialfaglige tilnærminger ved fire Nav-kontor, at statlige og kommunalt ansatte mente man samarbeidet godt og hadde mye å lære av hverandre (Skarpaas & Fossetøl, 2012). Dette innebar større åpenhet for hverandres faglighet og perspektiver: At kommunalt ansatte så kunnskap om arbeidsmarkedet og tiltak som verdifullt, mens statlig ansatte opplevde at «sosialfaglig tilnærming», med vekt på brukernes situasjon i lys av omgivelsene (familie, nettverk, bolig, økonomi, fritid), var viktige tillegg til deres egne perspektiver som var mer orientert mot rettigheter og arbeid (Skarpaas & Fossetøl, 2012, s. xii).

I studien om integrering av sosialfaglige perspektiver på Nav-kontor i storbykommuner, identifiserer Fossetøl m.fl. konkrete grep som ledere kan ta i bruk for å utvikle kontoret videre, innenfor rammene av partnerskapet (Fossetøl et al., 2016a). For det første identifiseres grep som har med formelle forhold å gjøre, som å opprette fagforum, innføre fagkonsulenter og gjøre endringer i organiseringen rundt mottak og oppfølging. For det andre pekes på målgruppeorganisering, som vil si at kontorene organiserer team eller avdelinger hvor ansatte jobber direkte mot grupper som ungdom, eller innvandrere. Teamorganisering med ansatte fra både stat og kommune, og der ansatte har ulik kompetansebakgrunn, bidrar også til økt fleksibilitet og gode resultater. For det tredje pekes på heving av kompetanse relatert til veiledningsmetodikker og målrettet arbeid med å starte prosjektsatsinger, støttet av tilskuddsmidler. For det fjerde vektlegges arbeid med å skape en felles kultur på kontoret, og skape forståelse rundt lederskap og behovet for å gjøre ting på nye måter.

Vi finner flere studier som påpeker at det å fokusere på konkrete faglige problemstillinger eller bestemte målgrupper er et godt grep i fagutviklingsprosesser (Agerbo, 2014; Ask &

Sagatun, 2015; Sagatun, 2013). Agerbo finner i studien av tverrfaglige arbeidsprosesser at det å fokusere helt konkret på barns behov var en suksessfaktor for godt samarbeid. Grepet bidro til at veilederne på tvers av stat og kommune tenkte mer helhetlig. Sagatun finner at det i to fagutviklingsprosjektet vokste fram felles forståelse på tvers av kommunalt og statlig ansatte, gjennom faglig refleksjon rundt konkrete problemstillinger som engasjerte ansatte (Sagatun, 2013). I et prosjekt var tema å diskutere barns situasjon i fattige familier. Konkrete spørsmål man diskuterte var hva det innebærer for barna at familien har dårlig økonomi, at foreldrene mister inntekt, og hvilke andre aktører i kommunen som kan hjelpe i en slik situasjon. Refleksjon og læring i kollegafelleskap var viktige virkemidler, blant annet gjennom refleksjonsgrupper, teammøter og opplæring.

## 2.5 Oppsummering

I gjennomgangen har vi funnet eksempler på gode samarbeidsprosesser og partnerskap mellom rådmenn og fylkesdirektør. Gjennomgangen indikerer at en sentral faktor for et godt partnerskap for det første er at man søker etter konsensus og prøver å bli enige. Det er viktig å sikre god forankring hos eierne, både av utviklingsprosjekter og når det gjelder utviklingen av kontoret mer generelt. Vi finner at Nav-lederen spiller en viktig rolle i partnerskapet på eiernivå. Det synes videre helt klart å være en styrke å ha en aktiv Nav-leder som setter agenda for partnerskapsmøtet, hjelper til med å definere målsettinger, og legger til rette for at eierne blir enige. Eller med andre ord, at ledelsen agerer slik at man lykkes med å skape likevekt mellom partene. Et godt partnerskap krever samtidig velvilje fra begge parter, at kontorlederen får en viss lokal handlefrihet, eller selv klarer å skape seg et handlingsrom.

På tjenestenivå finner vi at en viktig dimensjon handler om betydningen av formaliserte samarbeidsrelasjoner. Flere studier viser at formalisering av samarbeid er viktig, og at tjenesteleidere er involvert. Tverrfaglige satsinger som involverer Nav-kontoret bør ikke være utelukkende basert på ildsjeler, siden dette er sårbart. Det har vært høstet gode erfaringer med å etablere rutiner for tverrfaglige møter og samarbeidsfora, for eksempel når det gjelder samarbeid rundt ungdom og barnefamilier. Samarbeidene bør forankres i ledelsen blant deltakende aktører. Samtidig er det viktig å legge til rette for at medarbeidere på tvers av tjenester utvikler tillit, gjensidig respekt og kjennskap til hverandre. Dette sikrer smidighet og fleksibilitet i det daglige samarbeidet på saksnivå.

Når det gjelder partnerskapet internt på kontorene har vi fremhevet at gode grep blant annet handler om å skape fellesskap. Man bør legge til rette for at medarbeidere blir kjent på tvers av team og avdelinger, blant annet gjennom gode møteplasser og felles kantine. Man kan videre med fordel bruke symboler og ritualer for å styrke fellesskapet. En annen

dimensjon handler om balansering av anerkjennelse, for eksempel gjennom å inkludere sosialfaglige suksesshistorier på kontormøter, fremme humanistiske verdier, og nedtone tallrapportering og målekort som kan virke demotiverende. Studier av fagutvikling og samarbeid fremhever blant annet betydningen av at ledelsen legger til rette for en organisasjonskultur preget av tillit og åpenhet, hvor man er interessert i å dele kunnskap, selv i en travel hverdag.

To suksesskriterier for et godt partnerskap som synes å gå igjen i materialet bør fremheves. For det første, betydningen av å ha en tydelig målgruppeorientering i satsinger og utviklingsarbeid kan forene på tvers av stat og kommune. Det er gode erfaringer med å jobbe konkret med felles satsingsområder eller prosjekter som forener begge sider av partnerskapet. I Høyanger var det krisen som oppstod da felgfabrikken ble nedlagt, i Sund var det utsatt ungdom, og i Kristiansund barnefamilier. Dette skapte engasjement blant ulike aktører. Målgruppefokus kan gi tydeligere retning og økt interesse på alle tre nivå, både når det gjelder forholdet mellom eierne, i tjenestesamarbeid i kommunen, og internt på Nav-kontoret.

For det andre, at Nav-lederen har en nøkkelrolle i å skape et godt partnerskap, både på eiernivå, tjenestenivå og kontornivå. Nav-lederen spiller en aktiv rolle opp mot de to eierne, ved å sette agenda og legge til rette for enighet. På tjenestenivået finner vi at Nav-leder spiller en sentral rolle i å etablere samarbeidsrelasjoner med andre ledere og tjenester i kommunen. Nav-lederens handlingsrom preges av en dialog- og nettverksorientering. Internt på kontoret har Nav-leder også en viktig rolle knyttet til å utvikle og engasjere medarbeidere på tvers av statlig og kommunal bakgrunn.

Vi finner at det er flere tema som det har blitt forsket lite på de siste årene når det gjelder partnerskapet i Nav. Forskningen er også generelt utfordringsorientert, det er få studier som har fokus på gode grep. En har funnet lite forskning om partnerskapet på eiernivå, for eksempel om hvordan dette partnerskapet foregår og praktiseres, hvordan styringen gjøres, samspillet mellom eierne, strategisk utvikling i partnerskapet, Nav-kontorets rolle i kommunal planlegging og strategisk tenkning. Når det gjelder tjenestenivået, har vi funnet lite forskning på tjenestesamarbeid hvor Nav er involvert. Dette kan skyldes at søkestrategien har utelukket noen relevante studier, eksempelvis studier innen ulike tematiske felt (flyktningebosetting, rus og psykisk helse, barnevern) hvor Nav kan inngå i materialet, men ikke er i hovedfokus. Samtidig mener vi at det har vært overraskende lite fokus på samarbeid mellom Nav-kontoret og andre kommunale tjenester, og på Navs rolle i det kommunale tjenesteapparatet i et mer helhetlig perspektiv. Det er også forsket lite på lønns- og personalpolitikken i Nav, hvordan dette ser ut i ulike kommuner, og hva slags innvirkning det har for partnerskapet internt på Nav-kontoret.

## 3. Pilotnettverk for Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet

### 3.1 Pilotnettverket som prosess

Pilotnettverket i Agder startet april 2018 og varte i ca. ett år. Deltakere i nettverket har vært partnerskapet i Nav ved Kvinesdal, Flekkefjord, Farsund, Vennesla, Froland, Arendal, Grimstad, Gjerstad, Bykle, Valle og Bygland. Kristiansand, Lindesnes, Mandal og Marnardal trakk seg etter første samling grunnet prosesser rundt kommunesammenslåing.

Prosjektgruppa for pilotnettverket har bestått av representanter fra KS, Avdir og ASD, samt leder for forskningsprosjektet. KS har invitert og ledet nettverkssamlingene lokalt gjennom egne prosessveiledere, etter metodikk fra KS Effektiviseringsnettverk. Et forskningsteam fra NORCE, AFI og Deloitte har deltatt aktivt i gjennomføringen av samlingene.

Pilotnettverket ble etablert som et forsøk på at partnerskapet skulle møtes på en annen samhandlingsarena og med en annen arbeidsform enn de tradisjonelle forum man har i Nav-partnerskapet. Nettverksarbeid handler blant annet om å dele erfaringer, sammenligne seg med hverandre, få gode tips og praktiske eksempler i utvikling av kontorene.

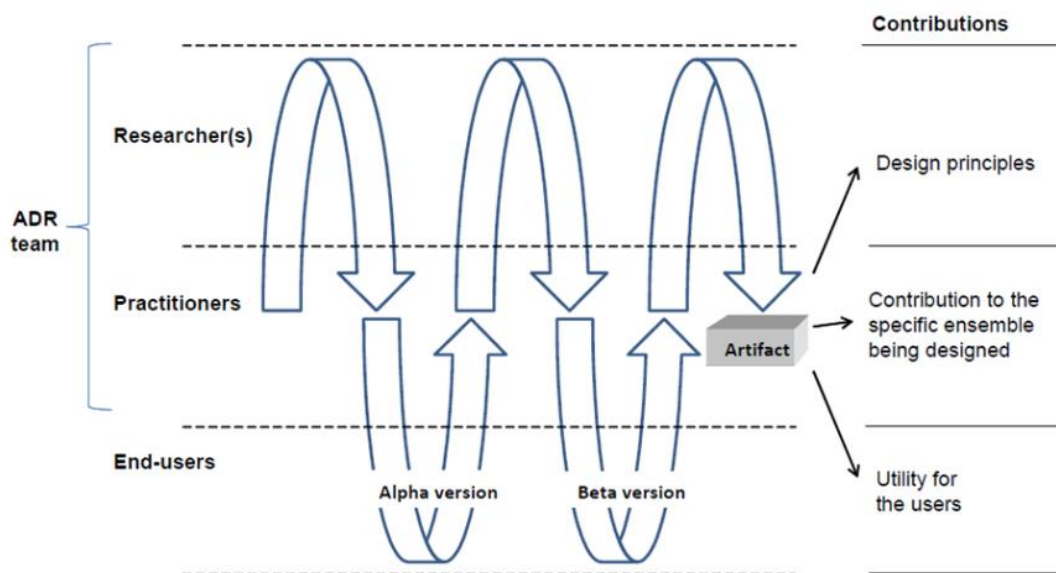
For at Nav-kontorene skal lykkes med praksisendring ble det lagt vekt på at kontorene må ha en lokal forankring, kombinert med oppfølging fra forskerne og deltakelse på nettverkssamlingene. Samspillet mellom pilotnettverkets sentrale fremdriftsplan og de lokale planene, og mellom felles samlinger og lokale aktiviteter, var vesentlig for hvordan partnerskapet kan identifisere og utvikle mulighetsrommet.

Et viktig grep for å realisere pilotnettverkets formål har vært kombinasjonen av lokale og sentrale aktiviteter og prosesser. I tillegg til felles samlinger for alle deltakerne ble det i regi av NORCE gjennomført lokale oppfølgingsbesøk i perioden. Fellessamlingene har fungert som en arena hvor partnerskapet i Nav har utviklet felles forståelse for, og tilslutning til praksisendringen. Læringsaspektet har vært en rød tråd gjennom hele perioden i pilotnettverket. På alle samlinger har erfaringsdeling og erfaringslæring stått sentralt. Med utgangspunkt i aktuelle tema har det blitt avsatt tid til å arbeide i eget partnerskap for å integrere ny læring i eget kontor.

Den metodiske tilnærmingen, forskerrollen i aksjonsforskning og innholdet i samlingene omhandles nærmere i avsnittene under.

## Metodisk tilnærming

Aksjonsforskningen benyttet prosess og prinsipper fra Action Design Research (Sein et al., 2011), noe som innebar en stegvis og gjentakende (inkrementell og iterativ) forskningstilnærming (jf. figur 2).



Figur 2: Stegvis gjentakende utvikling og evaluering av prosess og arbeidsmetodikk i organisasjonene. The Generic Schema for Organization-Dominant BIE (Sein et al. 2011, s. 43)

Tilnærmingen som er benyttet har et organisatorisk fokus og beskriver interaksjonen forskere har med praktikere i pilotnettverket («*practitioners*») som et team, og involveringen av interessenter i hvert enkelt Nav-kontor og kommune («*end-users*») rundt utviklingen av organisatoriske elementer, prosesser og roller («*artifacts*»). Utviklingen starter med et behov fra pilotnettverket som forskerne i sin tur relaterer til forskningsfronten og aktuelle anbefalinger til løsninger i eksisterende litteratur. Dette bringes inn i en felles utvikling der behovene fra de enkelte Nav-kontor og kommuner ble sett opp mot forslag til organisatoriske endringer («*Alpha version*»). Videre blir løsningene i utviklingen nyansert («*Beta version*») slik at de faktisk kan introduseres og implementeres i de lokale Nav-kontorene og kommunene. Tidligere funn fra andre case-kontor var sentrale bidrag til prosessen. Prosessen ble tilpasset og kunne utvides med flere sykluser og versjoner av løsningene gitt kompleksitet og behov. Teamet av forskere og pilotnettverket kunne på bakgrunn av disse erfaringene beskrive organisatoriske løsninger som er praktisk gjennomførbare og positive for Nav-partnerskapet.

Funn fra denne prosessen kan generaliseres gjennom beskrivelse av fremgangsmåten for å finne omforente løsninger («*design principles*»). Det gjør at andre partnerskap kan nyte

godt av erfaringene fra Agder. Pilotnettverket hadde stor innflytelse på de organisatoriske endringene som ble diskutert i pilotnettverket («*contribution*») gjennom vurderinger av mulige endringer i partnerskapene og deling av erfaringer fra arbeidet underveis. Interessenter i de lokale Nav-kontorene og kommunene fikk direkte nytteverdi av løsningene («*utility*») gjennom ny bruk av mulighetsrommet i partnerskapet for å møte lokale utfordringer.

### **Forskerrollen**

Anvendt og deltakelsesbasert forskning tett på praksisfeltet er et sentralt premiss for aksjonsforskning. Hensikten er å vitalisere og utvikle partnerskapene gjennom å fasilitere (tilrettelegge) deler av utviklingsprosessen, samt synliggjøre og utvikle kunnskap om praksisfeltet underveis i prosessen. Aksjonsforskning kjennetegnes i hovedsak av en høy grad av involvering mellom forskere og aktører i det feltet som det blir forsket på. Forskere og forskningsdeltakere inngår i et gjensidig og likeverdig forhold, for å forsøke å endre praksisfeltet, samt å forske på praksisen (Postholm og Steen-Olsen, 2009). Aksjonsforskning har blitt valgt fordi denne tilnærmingen er egnet når en ønsker å innhente erfaringskunnskap, samtidig med at den kan bidra til læring og endring av praksis (Bjørndal, 2004). Det å dokumentere erfaringskunnskap fra pilotnettverket er særlig viktig med tanke på at en eventuell vellykket samarbeidsmodell for partnerskapet skal kunne implementeres i Nav-kontorene på Agder og eventuelt ha overføringsverdi til andre kommuner.

Aksjonsforskning skiller seg fra tradisjonell forskning på flere måter. Der en tradisjonell forsker vil stille spørsmål, innhente informasjon og deretter analysere informasjonen som har blitt samlet inn, kan aksjonsforskeren i tillegg tre inn i en aktiv rolle for å påvirke/bidra til endringer i feltet det forskes på. Hva som er målene for aksjonsforskning, vil imidlertid variere (Herr og Anderson, 2005). Aksjonsforskning preges av nærhet og åpenhet til dem det forskes på, ut ifra teorien om at denne tilnærmingen vil åpne for bedre muligheter for å produsere relevant og anvendbar kunnskap. Tanken er at dess mer aktivt engasjert forskeren er, jo mer vil han/hun bidra til å løse utfordringene som det forskes på. Aksjonsforskeren kan i praksis slik måtte innta en rekke ulike roller: prosessleder, katalysator, tilrettelegger, veileder, rådgiver, formidler, m.m. I dette prosjektet inntok en flere av disse rollene underveis. Og dette skjer parallelt med datainnsamling, dokumentasjon og analyse av prosessene i prosjektet.

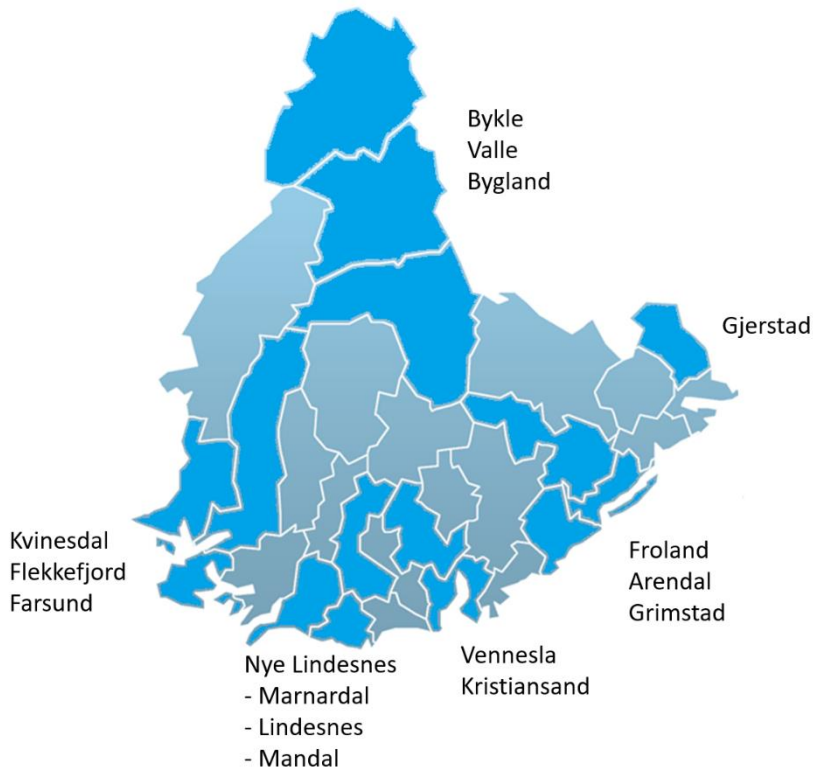
En aksjonsforsker arbeider ut ifra et perspektiv om at det ikke finnes rent objektiv forskning, og at forskningen alltid til en viss grad vil være preget av både forskerens fortolkninger og hvordan informantene identifiserer forskeren og fremtrer for ham/henne. Derfor vil en aksjonsforsker alltid måtte reflektere over sin egen posisjon, bakgrunn og rolle gjennom

prosessen, og forsøke å etterstrebe kunnskap om hvordan han eller hun påvirker prosessen i kraft av sin rolleutøvelse.

Som aksjonsforskere arbeidet en i dette pilotnettverket tett sammen med fasilitatorene fra KS, blant annet når samlingene skulle planlegges. Forskerne bidro med metodiske tilnærminger for å få samlingene så gode som mulig. Kunnskap fra litteraturstudiet og beste praksis studiet ble spilt inn til arbeidet. Disse funnene fikk en oversatt og diskutert aktivt med deltakerne inn i gruppearbeidet på samlingene. En fikk imidlertid ikke like stor anledning til å gjøre tilsvarende lokalt. Da de lokale samlingene i stor grad handlet om sammenslåinger, mistet forskerne muligheten til å arbeide med kunnskapen som vi brakte inn i fellessamlingene. I tillegg var det flere Nav-kontor som ikke fikk til å ha lokale samlinger med forskerteamet.

Utgangspunktet for hele aksjonsforskningsdelen var at det lokale arbeidet skulle drive utviklingsarbeid på de fleste av 20 utviklingsområder for Nav-partnerskapet (se kapittel 4 for en nærmere omtale av identifiserte utviklingsområder), og dokumentere det. Hvert enkelt Nav-kontor skulle velge seg noen få av disse områdene som var identifisert tidligere. Vi ville lage en oversikt med løsninger på forskjellige utfordringer. Dette fikk vi gjort i begrenset grad, av grunner som nevnt over, men vi fikk laget et rammeverk eller utgangspunkt for det videre arbeidet.

## Om samlingene



Figur 3 viser de deltakende Nav-kontor ved første samling med tilhørende eiere fra kommune og Nav fylke. Senere ble deltakerantallet redusert til elleve.

**Figur 3: Deltakende Nav-kontor med tilhørende partnerskap i Agder uthevet**

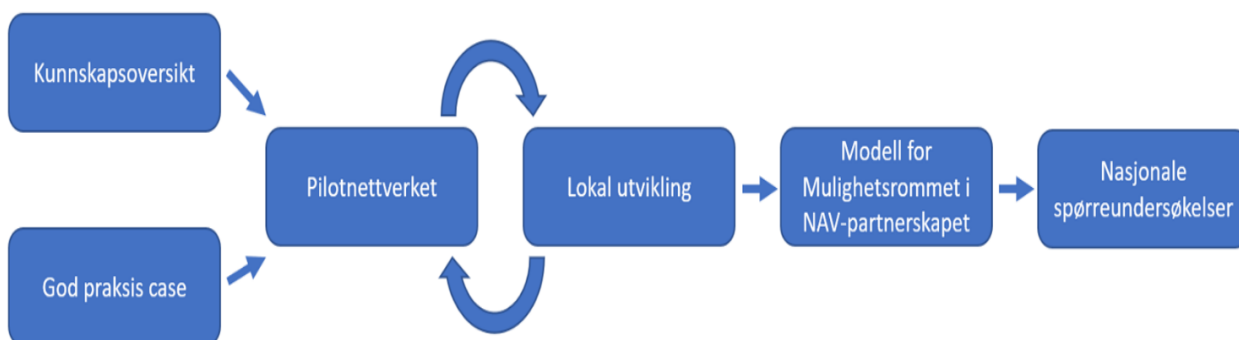
Arbeidet i pilotnettverket bestod i felles samlinger med lokal utvikling mellom samlingene. Forskergruppens oppgave var å støtte arbeidet med faglige innspill på samlingene og støtte i det lokale arbeidet for så å dokumentere prosess og resultater fra arbeidet. Målene om identifisering av mulighetsrommet i Nav-partnerskapet og revitalisering av partnerskapene skulle skje gjennom denne arbeidsformen med erfaringsdeling og lokal utvikling av partnerskapene.

Det lokale arbeidet skulle følge en utviklingsplan som definerte prioriterte utviklingsområder for hvert Nav-kontor. Hvert lokale Nav-kontor hadde i oppgave å følge opp sin egen utviklingsplan mellom hver regionale samling. Nav-kontorene hadde tilbud om bistand fra forskerteamet i den lokale utviklingen gjennom lokale samlinger. Utviklingsprosessen for å finne gode måter å revitalisere Nav-partnerskapene ble en vekselvirkning mellom regionale samlinger med deling av kunnskap og erfaringer fra deltakende Nav-kontor, innspill fra pågående forskning fra forskerteamet og den lokale utviklingen i hvert kontor. Denne gjentakende prosessen ble fulgt gjennom prosjektperioden for pilotnettverket (jf. figur 4) der fellessamlingene tilførte nye erfaringer og



kunnskap fra forskning og den lokale utviklingen i hvert kontor. Dette skulle resultere i en identifisering og beskrivelse av mulighetsrommet i Nav-partnerskapet.

De neste avsnittene vil beskrive prosessen for pilotnettverket og resultatene fra utviklingsarbeidet i nettverket.



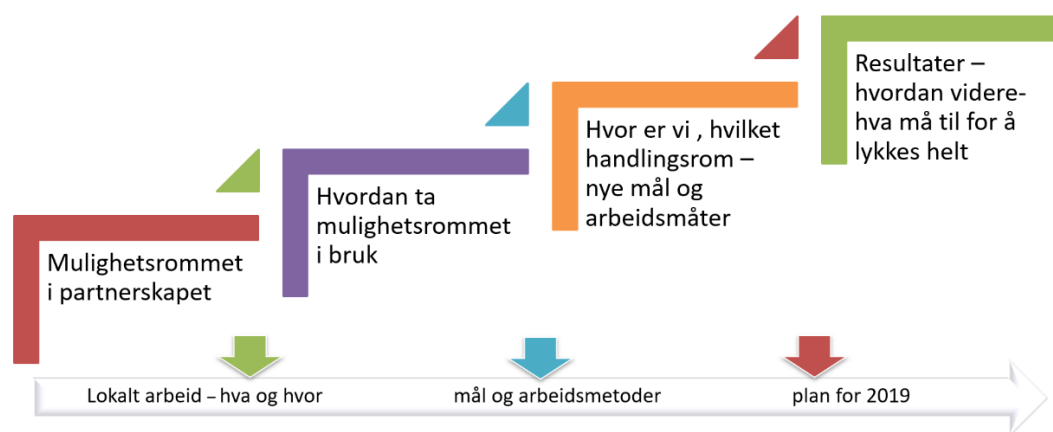
Figur 4: Oversikt over prosessen i pilotnettverket

Pilotnettverket var basert på god planlegging og forankring med deltakende Nav-kontor, fylkesdirektører i Nav og kommuner. Et slikt felles initiativ til utvikling og dokumentasjon av Nav-partnerskapet er ikke blitt gjort tidligere siden Nav-reformen ble iverksatt for mer enn 12 år siden. Prosessen har på mange måter vært et nybrottsarbeid med stort behov for tilpasninger underveis.

Dette har vært en del av aksjonsforskningen i prosjektet der også forskerne har bidratt med erfaringer og kunnskap direkte i utviklingen for å oppnå et så godt resultat som mulig, og samtidig har dokumentert resultater underveis.

Samlingene i pilotnettverket har bestått av innledende innlegg og refleksjons- og arbeidsoppgaver til deltakere, fordelt på grupper bestående av ett til tre Nav-kontor avhengig av antall deltakere fra hvert kontor. Temaene for hver samling fulgte en nettverksprosess (se figur 5) med tema for det lokale arbeidet mellom hver samling.

## Nettverksprosessen



Figur 5: Oversikt over fellessamlinger med lokalt arbeid i hvert kontor mellom samlingene

Dette var utgangspunktet for arbeidet, men temaene ble justert og tilpasset noe underveis for å imøtekomme behov for deltakere og partnerskapene, blant annet i de sammenslåingsprosessene som kontorene etter hvert stod i.

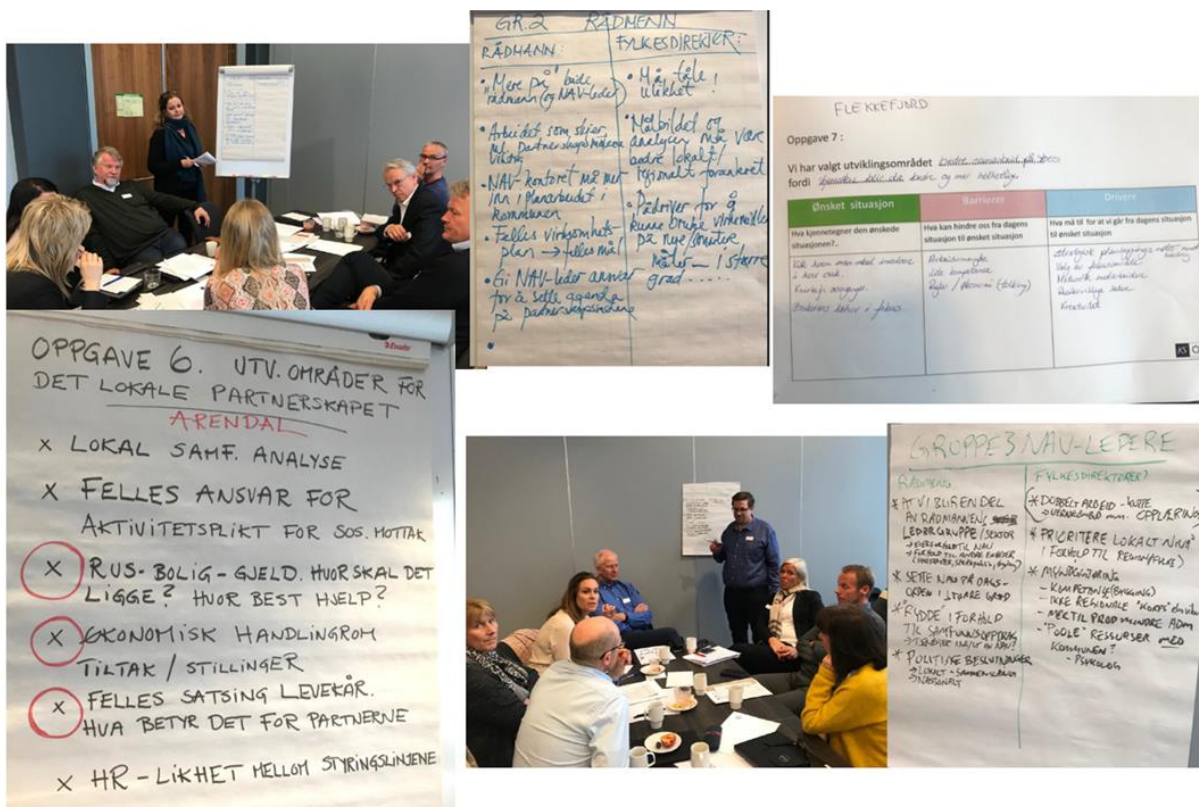
Det var totalt fire samlinger i pilotnettverket:

1. samling Kristiansand 17.-18. april 2018
2. samling Kristiansand 30. august 2018
3. samling Arendal 23. oktober 2018
4. samling Vennesla 05. mars 2019

### Første samling

Første samling gikk over to dager. I samlingen arbeidet deltakerne med identifisering av mulighetsrommet i Nav-partnerskapet gjennom en rekke gruppeoppgaver. Det la grunnlaget for hva de enkelte partnerskapene ønsket å inkludere i sin egen utviklingsplan for det videre arbeidet. Rapporten «Utvikling av Nav-kontor - større handlingsrom og ansvar» (Hugvik mfl., 2017) var et anbefalt utgangspunkt for arbeidet i nettverket. Forskerne uttrykte en forventning om at alle deltakere hadde lest og reflektert over anbefalingene fra rapporten og deres egen opplevelse av utfordringer og muligheter i sitt lokale partnerskap.

Hver gruppe ble fasilitert av en forsker eller representant fra KS. Oppgaver ble gitt med innledninger for at deltakerne først skulle vurdere områder ved partnerskapene som sto sterkt i dag og områder som kunne styrkes. Dette skulle klargjøre for Nav-kontorene og partnerskapene hvor de stod i dag, men gav også direkte identifisering av utviklingsområder på tvers av partnerskapene til de forskjellige kontorene.



Neste hovedoppgave var å velge ut utviklingsområder hvert lokale Nav-partnerskap ønsket å vurdere videre, og så prioritere tre områder. De utvalgte og prioriterte utviklingsområdene ble vurdert opp mot ønsket situasjon, barrierer og drivere for utvikling på området. Totalt ble det samlet nesten 200 innspill fra deltakerne om deres forståelse av hvilke muligheter i partnerskapet som finnes.

Forskerteamet dokumenterte og analyserte innspillene slik at tilsvarende innspill ble kategorisert sammen i en kvalitativ analyse (se vedlegg A for tabeller over kategoriserte utviklingsområder per Nav-kontor). Notater fra diskusjonen viste hvilke utviklingsområder de enkelte Nav-kontorene hadde identifisert. Disse beskrivelsene av utviklingsområder bidro til oppbyggingen av en felles forståelse av hvordan partnerskapene oppfattet mulighetsrommet og potensialet for å videreutvikle partnerskapene.

Noen av innspillene fra deltakerne handlet mer om betingelser for gode partnerskap enn konkrete utviklingsområder. Spesifikt gjaldt dette betingelser som partnerskap preget av

*gjensidig respekt og løsningsorientering.* Dette er viktige betingelser for et godt partnerskap, men er mindre håndgripelig med tanke på konkret utvikling, da det i stor grad handler om holdninger til medlemmene av partnerskapet. Disse holdningene kan påvirkes indirekte av erfaringer og resultater fra annen innsats i partnerskapet, men er i denne analysen ikke blitt inkludert som egne utviklingsområder.

Innspillene fra gruppearbeidene, både i form av notater og fra diskusjonene i gruppene, dannet grunnlaget for kategoriseringen av utviklingsområdene som deltakerne opplevde at utgjorde mulighetsrommet. I analysen ble disse innspillene gruppert. Eksempler på kategorisering av de over 200 innspillene:

- Utviklingsområdet «Vilkår for ansatte» ble en sammenfatning av innspill og diskusjoner rundt tema som tariff og ansettelses-avtaler/ lønns- og arbeidsvilkår/ personal-reglement.
- Utviklingsområdet «Godt forhold til andre enheter» ble tilsvarende en kategori for innspill knyttet til forholdet til andre kommunale tjenester/ lav terskel for kontakt/ tverrfaglighet og tverrfaglig samarbeid.

Analysen og kategoriseringen av alle innspillene fra gruppearbeidene har gitt en samling av 20 utviklingsområder for bruken av mulighetsrommet i partnerskapet. Disse er gjengitt i en oversikt under. Kapittel 4 har en komplett gjennomgang av alle betingelser for et godt partnerskap og de 20 utviklingsområdene, slik det kom frem av arbeidet i pilotnettverket.

Utviklingsområde	Nivå i partnerskapet	Prioritert for utvikling?
<b>1 Samfunnsoppdrag og strategi</b>	Eier/Kontor/Tjenestenivå	
<b>2 God og synlig ledelse</b>	Eiernivå	
<b>3 Rammer for partnerskapsmøter</b>	Eiernivå	X
<b>4 Felles forståelse av oppdrag</b>	Eiernivå	X
<b>5 Politisk dagsorden</b>	Eiernivå	
<b>6 Felles plan og mål struktur</b>	Eiernivå	X
<b>7 Plassering av oppgaver</b>	Eiernivå	X
<b>8 Sammenslåing/ samarbeid</b>	Eiernivå	X
<b>9 Vilkår ansatte</b>	Kontornivå	
<b>10 Plassering i kommuneorganisasjon</b>	Kontornivå	X
<b>11 Dobbeltarbeid</b>	Kontornivå	
<b>12 Høy tjenestekvalitet og tjenestevolum</b>	Tjenestenivå	
<b>13 Godt forhold til andre enheter</b>	Tjenestenivå	
<b>14 Kommunal interesse for NAV-kontoret og statlig forståelse av kommunale oppgaver</b>	Tjenestenivå	X
<b>15 Tillit til NAV-leder</b>	Eier/Kontornivå	
<b>16 Økonomisk handlingsrom</b>	Eier/Kontornivå	X
<b>17 Strategisk utvikling av tjenester</b>	Eier/Tjenestenivå	X
<b>18 Lokal tilpasning av tjenestetilbud</b>	Eier/Tjenestenivå	X
<b>19 Mange systemer</b>	Kontor/Tjenestenivå	
<b>20 NAVs rolle for innbyggere</b>	Kontor/Tjenestenivå	

Utviklingsområdene er relatert til de tre nivåene i partnerskapet (se kapittel 2). Denne nivåinndelingen var sentral og gjennomgående i deltakernes arbeid og for å vise hvordan mulighetsrommet i Nav-partnerskapet kan brukes på alle nivåer. Noen utviklingsområder er markert med mer enn ett nivå for å gjenspeile at det dekker eller er avhengig av flere nivåer av partnerskapet.

Prioriteringen av utviklingsområder for partnerskapene dannet grunnlaget for det lokale arbeidet med å formulere en utviklingsplan for hvert Nav-kontors partnerskap. Utviklingsplanene ble formulert lokalt mellom samling én og samling to (se vedlegg B for eksempel på disse). Disse ble gjennomgått og kommentert av lederne for samlingene og forskerteamet. Nye versjoner av planene dannet grunnlaget for det videre arbeidet, sammen med diskusjonene og erfaringsdelingen som foregikk under samlingene.

Samtidig som utviklingsområder ble prioritert, ble forventninger til eierne i partnerskapet diskutert. De forskjellige rollene som var representert spilte inn sine forventninger ovenfor henholdsvis rådmann og fylkesdirektør. Gruppene fordelt på roller bestod av Fylkesdirektører med stab, rådmenn og de med delegert myndighet, Nav-ledere og avdelingsledere/rådgivere.

Tabellene under viser en oversikt over hvilke forventninger (markert med grønt) de forskjellige gruppene hadde til rådmannsrollen i partnerskapet, inkludert hvilke forventninger rådmennene hadde til seg selv. Forventningene speiler til dels også utviklingsområder for partnerskapet. Områder markert med hvitt ble ikke eksplisitt diskutert i gruppene. Oversikten viser noe forskjellige forventninger mellom rollene, men også noen områder som det er mer enighet om i forhold til hva som forventes av rådmannens rolle.

### Forventninger til rådmannen

	NAV mer inn i planarbeid i kommunen	Spre kunnskap om NAV til kommunale enheter	Være i forkant av reformer/ regel- endringer	Være mere "på"/ aktiv ledelse	Flere møtepunkter	Felles virksomhets plan og mål	Tillit til NAV leder/ sette agenda
<b>Fylkesdirektører/stab</b>							
<b>Rådmenn</b>							
<b>NAV-ledere</b>							
<b>Avd. ledere/rådgivere</b>							

## Forventninger til rådmannen

	Fronte kommunens interesser ovenfor statlige etater	NAV leder blir en del av rådmannens ledergruppe / sektor	Rydde i tjeneste- porteføljen til NAV kontoret	Mer ansvar for NAVs samfunns-oppdrag
<b>Fylkesdirektører/stab</b>				
<b>Rådmenn</b>				
<b>NAV-ledere</b>				
<b>Avd. ledere/rådgivere</b>				

Som vi ser av forventningene til rådmannen er det enighet mellom gruppene når det gjelder mer involvering av Nav-kontoret i planprosesser, og når det gjelder ønsket om at rådmannen skal være mer «på» i Nav-partnerskapet, det vil si vise mer engasjement gjennom tydeligere forventninger, støtte i utvikling og oppfølgingen av Nav-kontorets arbeid. Både Nav-ledere og rådmannsnivået har forventninger til rådmannsrollen knyttet til felles virksomhetsplan og flere møtepunkter for partnerskapet. Videre ser vi noen klare forventninger fra Nav-ledere og avdelingsledere som ikke var like mye fremmet av eierrollene knyttet til blant annet likere vilkår, Nav-lederens posisjon i kommunens ledergruppe med mer.

På samme måte ble det diskutert forventninger til Nav fylkesdirektørenes rolle i partnerskapene. Diskusjonene om forventninger til fylkesdirektøren var noe mer spredt på forskjellige tema, som i hovedsak dreide seg om temaene myndiggjøring av Nav-kontor, prioritering av det enkelte partnerskap, samt lederskap med noe naturlig overlapp. Tabellene under viser hvordan de forskjellige rollene beskrev forventninger til fylkesdirektøren, inkludert hvilke forventninger fylkesdirektørene hadde til seg selv.

## Forventninger til fylkesdirektør(er)

	Mer lokal styring av tiltaksmidler	Kjempe for lokal frihet	Lokal kompetanse- bygging	Ikke regionale "korps" (eks. vikar)	Mer produksjon og mindre adm	"Poole" ressurser med kommunen (eks. psykolog)
<b>Fylkesdirektører/stab</b>						
<b>Rådmenn</b>						
<b>NAV-ledere</b>						
<b>Avd. ledere/rådgivere</b>						

Oversikten viser – kanskje ikke overraskende - at Nav-lederne var opptatt av myndiggjøring av de lokale Nav-kontorene. Videre viser den neste tabellen hvordan rådmennene har forventninger til prioritering av det enkelte partnerskapet for hvert Nav-kontor, og at Nav-ledere gjerne skulle ønsket mer oppmerksomhet lokalt.

## Forventninger til fylkesdirektør(er)

	Synliggjøre partnerskap et som arena for utvikling	Lokal pott penger til partnerskap ene for tiltak	Synliggjøre ressurs- behov for kommunale tjenester i statlig system	Må tåle mer ulikhet	Målbildet og analysen må være bedre lokalt/ regionalt forankret	Bruke virkemidler på nye måter	Prioritere lokalt nivå i forhold til region/ fylke	Besøke NAV kontoret
<b>Fylkesdirektører/stab</b>								
<b>Rådmenn</b>								
<b>NAV-ledere</b>								
<b>Avd. ledere/rådgivere</b>								

Neste tabell viser hvordan avdelingsledere og rådgivere forventer lederskap i forskjellige områder, der det spesielt uttrykkes et behov for å utfordre det lokale eierskapet (kommunen) når det gjelder blant annet engasjement og prioritet av samfunnsoppdraget.

## Forventninger til fylkesdirektør(er)

	Utfordre det lokale eierskapet	Se helhet (komm/stat arb. miljø, sykefravær)	Politiske prosesser/ Større tydelighet regional- isering	Like lønns og arbeidsvilkår (gjelder begge sider)	Trekke inn kommunal side allerede i planleggings fasen	Tydelig- gjøring av hvilke tjenester som skal ligge i NAV
<b>Fylkesdirektører/stab</b>						
<b>Rådmenn</b>						
<b>NAV-ledere</b>						
<b>Avd. ledere/rådgivere</b>						

Denne tabellen viser at det er noe forskjell i behov og forventinger mellom de forskjellige rollene og de to eierne i Nav-partnerskapet. Samtidig var det en god avklaring når det gjaldt forventninger til eierne i det videre arbeidet.

Etter den første samlingen fikk hvert Nav-kontor med tilhørende partnerskap i oppgave å lage en utviklingsplan for sine respektive partnerskap (se vedlegg B for eksempler på planer). Utviklingsplanene skulle baseres på arbeidet i den første samlingen, der det videre arbeidet med utvalgte utviklingsområder skulle beskrives med forankring i det lokale partnerskapet. Det ble fort klart at flere Nav-kontor med tilhørende partnerskap fikk problemer med forankringen av utviklingen av partnerskapene i konkrete planer - og senere også - i gjennomføringen av utviklingen lokalt. Planene ble også sterkt påvirket av behovet for å prioritere arbeidet med pågående sammenslåingsprosesser (se kapittel 3.2 og kapittel 5 for utfordringer i forbindelse med utvikling av partnerskapet og sammenslåingsprosessene).

KS gjennomførte evalueringer av hver enkelt samling som er gjort tilgjengelig for forskerteamet. En intern evaluering av samling én viser høy tilfredshet og nytteverdi målt ved de umiddelbare tilbakemeldingene fra deltakerne. På spørsmål om samlingen alt i alt hadde gitt nytte til kommunen, er andelen som svarer verdien fem og seks på en skala fra null til seks hele 73 %. Dette er en høy skår. Høyest skår fikk utsagnene: «Erfaringsdeling og gruppearbeid på tvers av kommuner var nyttig for oss», «Samlingen har gitt ny kunnskap som vi kommer til å bruke», «Samlingen har gitt inspirasjon til videre arbeid i egen kommune», og «Tidsbruk og organisering av samlingen var god». Deltakerne setter egne ord på hva som har fungert godt. Det var nettverksbygging, gode diskusjoner, og at det var nyttig at rådmann og direktører var samlet. Savnet av deltakere på ledernivå ble pekt på som et forbedringspunkt.



## **Andre samling**

Andre samling i nettverket fortsatte med det overordnede temaet «Hvordan ta mulighetsrommet i bruk?». Forskerne presenterte analysen av hvilke utviklingsområder som kom frem fra første samling og hvilke forventinger de forskjellige deltakergruppene hadde til eierskapet til Nav-kontoret. Slik ble funn fra aksjonsforskningen spilt direkte tilbake til deltakerne for diskusjon og validering, samtidig som deltakerne kunne få oversikt over utviklingsområder og inspirasjon til å ta tak i flere av disse.

Deltakerkontorene fikk dele erfaringer fra planleggingen av utviklingsområder, og komme med innspill til hverandres planer og valgte områder. Da flere hadde inkludert mulige sammenslåinger av kontor i sine utviklingsplaner, så kom dette til å prege diskusjonene under samlingen. Svært mange av deltakerne var nå opptatt av hvor vertskontorene skulle ligge, hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for valg av vertskontor, hvorvidt de forskjellige lokasjonene skulle beholdes med fysiske kontor, posisjoner, tjenesteportefølje med mer.

Fylkesdirektør for det fremtidige Nav Agder og en av rådmennene gjennomførte en sesjon der de fikk frem sine syn på partnerskapet og hvordan partnerskapet kunne bruke mulighetsrommet.

*«Vi er partnerskapet, du og jeg» - fylkesdirektør.*

Et sentralt tema var forholdet mellom stat og kommune i partnerskapet. Fylkesdirektøren understreket det likestilte partnerskapet og hvordan kjernen i partnerskapet nettopp var fylkesdirektør og rådmann som roller. Det ble fremmet hvor viktig det var at begge parter ble informert om endringer og nye føringer fra politisk hold. Det ble understreket et ønske om konsensusbasert partnerskap med mye rom for dialog.

*«Vi er likestilt, ikke likeverdige, det er to forskjellige ting» - rådmann.*

Fra rådmannen ble asymmetrien i forholdet mellom partene et tema. Dette oppleves som et likestilt partnerskap, men der partene ikke nødvendigvis er likeverdige med hensyn til innflytelse og prioritet av «sine» tjenesteområder. Organisasjonsformen ble sett på som ikke-ideell, men det ble vektlagt at Nav-lederen sin rolle var sentral i å få kontorene til å fungere så godt som de gjør nå.

Selv om det var noe forskjellige opplevelser av partnerskapet, så var det enighet om betydningen av tett samarbeid. Det ble understreket viktigheten av felles virksomhetsplaner og felles innsats i utviklingen av tjenester for sårbare grupper brukere til de forskjellige kontorene.

Videre ble *digitaliseringen som lim for likeverdighet* diskutert i lys av bruk av felles verktøy, mobilitet, samarbeid på tvers av fag og styringslinjer. Et av de deltakende kontorene presenterte sitt arbeid med digitalisering. Et viktig poeng var hvordan gevinstene av digitaliseringen nå nesten tvinger frem investeringer i nye løsninger. Digitalisering og felles analyser ble diskutert med tanke på hvordan det kan skape en felles forståelse i partnerskapet, og at dette igjen vil kunne skape forankring og felles prioriteringer.

Et annet hovedtema var *felles virksomhetsplan* for Nav-kontorene. En felles virksomhetsplan bør integrere mål og prioriteringer fra både stat og kommune. Dette kom opp som et sentralt tema på første samling. Ett av deltakerkontorene hadde allerede noe erfaring med felles virksomhetsplan, og presenterte sitt arbeid så langt. En klar utfordring som de opplevde, var å harmonisere oppdragene fra begge eiere. Særlig utfordrende opplevde de det kommunale oppdraget. I hovedsak handlet det om form og tydelighet for strategi og mål. Utfordringen ligger blant annet i at kommunen gir oppdrag sektorvis gjennom kommuneplanens samfunnsdel og tilhørende strategier og virksomhetsplaner for tjenesteområdene i kommunen. Løsningen var så langt å ta utgangspunkt i statens mal for virksomhetsplan og innlemme mål og prioriteringer fra forskjellige strategidokument i kommunen inn i samme virksomhetsplan for kontoret. Et suksesskriterium for å få dette til var å ha et godt samarbeidsklima for å løse utfordringer underveis. Et annet viktig innspill fra deltakerkontorene var involvering av de ansatte underveis i prosessen med å utvikle og operasjonalisere virksomhetsplanen. Dette ble gjort i et par runder med grupper basert på team og så avdelingsledere sammen med Nav-leder (se kapittel 4.2.1, utviklingsområde 6 for videre utvikling).

Denne måten å plukke opp behov og utfordringer fra en samling til den neste, ga fleksibilitet med hensyn til hvilke temaer som ble innledet med, og som ble jobbet med i gruppeoppgaver. Disse temaene fulgte slik de mest aktuelle utviklingsområdene som deltakerkontorene ønsket å arbeide videre med.

Internevalueringen av den andre samlingen viser at deltakerne er godt fornøyde med nytteverdien. På spørsmålet: «Alt i alt har denne samlingen gitt nytte for oss» svarte 67 % fem og seks på en skala fra null til seks. Det at ingen av deltakerne gav slike høye skår på spørsmålet: «Erfaringsdeling og gruppearbeid på tvers av kommunene var nyttig for oss» er det som i hovedsak trekker den samlede skåren ned fra første samling. Deltakerne pekte på at noen tema ble for lite konkrete og at en burde være mer konkrete på oppgaveoverføringen fra fylket. Likevel, denne gode tilbakemeldingen kan knyttes til deltakernes behov for å utveksle erfaringer om sammenslåingsprosessene som alle etter hvert stod i.

### Tredje samling

Tredje samling ble innledet med oppsummeringer fra andre samling fra forskerne, med presentasjon av en foreløpig *modell for mulighetsrommet* (se kapittel 4) med diskusjon og validering av modellen så langt. Innen tredje samling hadde noen få kontor hatt lokale samlinger med forskere, og det ble gitt innspill på bruken av modellen i de lokale samlingene for å analysere status for hvilke utviklingsområder som var i de enkeltes planer og hvilke som kunne være aktuelle å jobbe mer med fremover. Fylkeskommunene i Agder presenterte også sitt felles arbeid med *levetårssatsingen*, og det ble diskutert hvordan bruken av mulighetsrommet i Nav-partnerskapet kan støtte opp om Nav-kontorets arbeid med å realisere mål i levetårssatsingen. Konkret handlet dette om hvordan brukergrupper som minoritetspråklige, familier med varig lavinntekt og unge uføre kunne prioriteres av et samlet partnerskap med strategisk utvikling av tjenester.



Deltakernes behov for deling av erfaringer rundt sammenslåinger, og hvordan partnerskapet kunne bruke mulighetsrommet i slike prosesser, var tydelig fra andre samling. Dette ble plukket opp og inkludert i programmet for tredje samling. Derfor ble det invitert innleder fra Nav Inn-Trøndelag, som var en av de første vertskontorene i Norge. Sentrale punkter var hvordan et vertskommunesamarbeid om Nav-kontor foregår i faser med klare milepæler som kommunale vedtak etter kommunelovens §28 om vertskommunesamarbeid, og valg av vertskontor/kommune. Samtidig kom det frem flere mindre tydelige, men likevel viktige, milepæler som løsning av HR utfordringer, systemintegrasjon og tjenesteportefølje.

Et påfølgende gruppearbeid tok tak i vertskommunesamarbeid om Nav-kontor som prosess med tanke på utfordringer og løsninger for partnerskapet i de forskjellige fasene. Gruppene ble delt etter roller (fylkesnivå, rådmannsnivå, Nav-ledere og avdelingsledere/rådgivere).

Hver gruppe beskrev hvilke utfordringer og løsninger de så for seg for partnerskapet i en slik prosess. Vertskommunesamarbeidets faser var definert av forskerne basert på tilbakemeldinger fra de lokale samlingene der de var i gang med dette. Oversikten under viser en oppsummering av innspillene fra dette gruppearbeidet.

Den første fasen som ble diskutert var oppstart av prosessen og opprettelsen av samarbeid mellom kontorene.

Oppstart - utfordringer	Oppstart - løsninger
<b>Størrelse og jevnbyrdighet for kontorene og partnerskapene som skal slås sammen</b>	Krever stort engasjement fra rådmannsnivå
<b>Avklaringer for tjenesteporteføljen</b>	Tidlig og jevnlig info til politikere og medarbeidere. I starten av drift/implementering
<b>Geografi, demografi og lokaliteter</b>	«Kartet» må tegnes - valg av vertskontor bør være avklart før utredningsarbeidet starter inkl. økonomi og fordelingsnøkler
<b>Politisk vilje til sammenslåing</b>	Dialog på politisk nivå – Nav-leder er en driver
<b>Finne rammer for god dialog og tillit</b>	Forståelse av partnerskapet + Stor egeninteresse for å løse lokale utfordringer
<b>Sikring av god drift og fortsatt utvikling</b>	Utvikling lett for å drukne i den praktiske sammenslåingen. Organisasjonsprosess overstyrer jobben med utvikling/innovasjon. Viktig å få opp målbildet og være ærlige på begrunnelse av målbildet.

Vi ser at en slik prosess aktiviserer hele partnerskapet og krever avklaringer av grunnleggende karakter innledningsvis, eksempelvis avklaringer hva gjelder lokasjoner, valg av vertskontor og fordelingsnøkler, med mer. Deltakerne var dessuten opptatt av å sikre god drift og fortsatt utvikling og innovasjon. Dialog og tillit var også fremtredende. Dette kom videre frem i det lokale utviklingsarbeidet. Det ble påpekt at det skal mer til enn samarbeidsavtaler for å bygge tillit, og at det er behov for en overgangsfase før ordinær drift av det nye vertskontoret for å bygge denne tilliten. Den neste fasen var nettopp denne overgangsperioden etter politiske vedtak med implementering og starten av drift. Oversikten under viser en oppsummering av innspillene fra deltakerne i nettverket for denne fasen.

Implementering - utfordringer	Implementering - løsninger
<b>Organisering av oppgaver i nytt vertskontor</b>	Sikre synlighet – ledere på ulike steder. Informasjon og involvering av ansatte. Brukermedvirkning – Hva er viktig for deg?
<b>Kulturforskjeller og historikk fra forskjellige kontor</b>	Flere møtepunkter, like avtaler/rydding i vilkår.
<b>Trygghet for kommunene som inngår i vertskontoret</b>	Det skal mer til enn samarbeidsavtaler. Overgangsperiode med deltakelse av alle rådmenn i partnerskapsmøter. Mer kommunikasjon for å få trygghet.
<b>Tjenesteøkonomi</b>	Implementere fellesbudsjett versus «krone for krone».

Etter innspillene som gjaldt for implementeringsfasen og starten på driften i det nye vertskontoret ser vi et behov for et annerledes partnerskap i en overgangsfase. Stikkordene her omhandler en periode med mye mer direkte involvering av kommunale eiere, også i partnerskapsmøter, mer kommunikasjon og møtepunkter. Dette vil i så fall være en periode som preges av større kostnader i form av tid, innsats og engasjement for å skape tillit og trygghet til det nye vertskontoret som organisasjon. Varigheten av denne fasen var det vanskelig å få noen tanker fra deltakerne om, annet enn at det nødvendigvis måtte være tilstandsbasert. Det handler om at det nye kontoret og det nye partnerskapet har oppnådd den nødvendige tilliten og tryggheten for de involverte kommunene. Den siste fasen som ble diskutert i gruppene var den ordinære driften av vertskontoret.

Drift – utfordringer	Drift – løsninger
<b>Fare for stagnasjon</b>	Evaluere organisasjon, tjenester og partnerskap. Holde trykket oppe politisk og i partnerskapet med fokus på resultat og måloppnåelse.
<b>Vertssamarbeid: Politikeres og rådmennenes eierskap</b>	Partnerskapet i vertskontoret må holde et høyt nivå av lokal kunnskap for kommunene som betjenes. Svake grupper må håndteres lokalt for samtidig å frigjør ressurser. Gode muligheter gjennom bruk av etablerte nettverk mellom fag og kommuner. Disse kan gjenbrukes/suppleres med en eierrepresentant, eller etablere nye nettverk. Forholdet til kommunene som inngår i vertskontoret tåler ikke avstand. Partnerskapet må holde nær kontakt.
<b>Må ha rapporteringssystem som trygger rådmenn og politikere</b>	Gode avtaler og informasjonssystemer

Innspillene tegner samlet sett ett bilde av et nytt behov for engasjement for å unngå stagnasjon, der partnerskapet har en sentral rolle. Flere av gruppene understreket viktigheten av å bruke eksisterende nettverk mellom kontorene og kommunene. Disse nettverkene er fagnettverk mellom dagens kontor, tverrfaglige nettverk for brukergrupper med kommunale enheter og Nav-leder, nettverk mellom dagens kontor og interkommunale råd som samler ordførere og rådmenn fra kommunene som i stor grad omfattes av nye vertskontor.

Den interne evalueringen viser også her en svært god nytte av samlingen. 86 % av deltakerne svarer fem og seks på en skala fra null til seks på spørsmålet om samlingen alt i alt har gitt nytte for kommunen. Den tilsvarende skåren på spørsmålene: «Samlingen har gitt motivasjon til det videre arbeidet i egen kommune» og «Samlingen har gitt ny kunnskap som vi kommer til å bruke» er markert mindre (43 %). Noen av deltakerne melder tilbake at en gjerne skulle ha arbeidet mellom samlingene, og at en skulle ha hatt mer tid til å lære fra kontorene som har kommet lengre i prosessen.

#### Fjerde samling

Fjerde og siste samling i nettverket ble innledet av Nav-leder i Kristiansand, som delte sine erfaringer om partnerskapet og med kommunesammenslåingsprosessen for Nye Kristiansand kommune. Blant annet ble bruken av felles lederavtaler aktivt inn i partnerskapsmøter vist til som et suksesskriterium, sammen med påfølgende lederdialoger. Mal for lederavtale ble delt med pilotnettverket (se kapittel 4.3 om lederavtaler som del av årshjul for partnerskapene). Tilsvarende ble det vist til nytten av felles virksomhetsplan som styringsredskap og for felles forståelse og god kommunikasjon.



Forskerne oppsummerte deretter det lokale arbeidet som var gjort så langt med spesielt fokus på felles virksomhetsplaner og strategisk utvikling av tjenester gjennom inkluderingsdugnaden (se kapittel 4). Målet med fjerde samling var ikke å avslutte arbeidet, men å fortsette arbeidet med å bruke mulighetsrommet videre i de lokale kontorene og i de nye vertskommunekontorene. På dette tidspunktet var de fleste i gang med utredningsarbeid frem mot politisk behandling den sommeren.

Et viktig tema fra samling fire var behovet for god ledelse i partnerskapet og i sammenslåingsprosessene. KS holdt en innledning om ledelse i utviklingsarbeid, der det ble understreket at vi er i et paradigmeskifte for velferdsstaten med behov for ny ledelse med mer samskaping. Deltakerne jobbet i grupper med tema som tillit versus styring og kontroll og 10-faktormodellen for god ledelse. Det ble spilt inn at ledelse av endringer som er faglig begrunnet er enklere å implementere enn endringer som er basert på styringssignaler ovenfra. Samtidig kunne endringsledelse med god oppmerksomhet på metodikk skape samling på tvers av fag og styringslinjer (slik som supported employment metodikken).

Deltakerne fikk presentert et nytt *årshjul for partnerskapene i Agder* som legger premisser, prinsipper og arbeidsprosess for partnerskapene utviklet i forlengelsen av pilotnettverket med deltakere fra KS, NAV-kontor, rådmenn og NAV Agder. Årshjulet bygger på arbeidet i nettverket og inkluderer behandling i partnerskapet av felles virksomhetsplan, lederavtaler og bruk av modellen for mulighetsrommet som analyseverktøy for vedlikehold og videre utvikling av partnerskapene (les mer om årshjulet i kapittel 4.3). Nettverket ble deretter oppsummert av representanter fra ASD, Avdir og KS. Her ble nytten ved å jobbe på tvers av styringslinjer i en slik nettverksform understreket.

Internevalueringen dokumenterer en god tilfredshet og nytte av samlingen, likevel med noe lavere skår, sammenliknet med de foregående samlingene. Noen deltakere ønsker seg bredere deltakelse, ved at flere kontor deltok, og at en kanskje hadde ventet med samlingen til ny struktur (kommunestruktur etter sammenslåing og etablering av vertskontor) var på plass. Det er ellers verd å nevne at innlederne som deltok på alle fire samlingene i det store og hele har fått veldig gode tilbakemeldinger.

Når det gjelder nettverksmetodikk som arena for utvikling av Nav-partnerskapet er forskerteamets vurdering at en slik nettverksorganisering er en hensiktsmessig måte å arbeide på tvers av Nav-kontor på. Det at deltakende Nav-kontor får prosess-støtte og tilbakemeldinger underveis opplevdes av deltakerne som en fruktbar måte å arbeide på. Tilbakemeldingene deres på rammene rundt dette arbeidet og gjennomføringen har vært svært gode. Etter forskernes syn er det imidlertid avhengig av en stram regi og ledelse. Det må også utformes noen klare felles målsettinger for arbeidet.

Nettverksorganisering skiller seg fra tradisjonell hierarkisk organisering. Et helt sentralt funn fra denne litteraturen er at deltakerne må kjenne at det gir en merverdi for dem å delta i et slikt samarbeid. Siden nettverksorganisering innebærer en mer løselig tilknytning for det enkelte Nav-kontor til å delta i arbeidet, det vil si at det kan oppleves som at det er muligheter for å gå inn og ut av arbeidet etter behov og kapasitet, er det viktig å oppleve sterk avhengighet til de andre deltakere for å oppnå sine egne mål (Sørensen og Torfing, 2012; Torfing, 2011). Dette gjelder ikke minst i en omstillingsfase når arbeidstrykket på mange områder er stort. Forskerteamet vil anbefale andre kommuner/Nav-kontor å vurdere nettverksmodellen hvis en skal arbeide med Nav-partnerskapet andre steder i landet.

I kapittel 2 beskrives faktorer som er med å sikre gode samarbeidsprosesser og partnerskap. Erfaringene fra arbeidet i pilotnettverket samstemmer godt med funnene fra denne litteraturen. Det kommer tydelig frem fra internevalueringen etter hver av de fire samlingene at deltakerne vektlegger erfaringsdeling og gruppearbeid på tvers av kommunene høyt på positiv side, og at det betyr mye for dette arbeidet at ledelsen er representert. Det stemmer godt med funnene i litteraturen som på tjenestenivå blant annet vektlegger viktigheten av å arbeide tverrfaglig med satsingsområder som forener partene. Litteraturen peker også på viktigheten av at ledelsen er involvert i disse samarbeidsprosessene. I motsatt fall svekkes fremdriften i utviklingsarbeidet.

## 3.2 utfordringer med utviklingsarbeid i et Nav i endring

KS, KS Agder, ASD, Avdir, Nav Aust-Agder og Nav Vest-Agder hadde i forkant av første samling drevet et stort forankringsarbeid ovenfor deltakende partnerskap. Oppmøtet på første samling var generelt godt, men enkelte deltakere oppfattet det som en utfordring at flere rådmenn og/eller kommunalsjefer hadde meldt forfall eller var fraværende, og hadde delegert myndighet til andre på samlingens dag to. Skal man diskutere partnerskapet er det en fordel at partnerskapets fremste representanter er tilstede, og fraværet av rådmenn og/eller kommunalsjefer ble sett på som et hinder for rask fremdrift. KS Agder bidro med påminnelser direkte til rådmennene for å sikre god deltakelse på samlingene.

Mellom første og andre samling ble det klart at flere Nav-kontor hadde utfordringer med å lage konkrete planer for utviklingen av sine partnerskap. Etter flere runder mottok forskerteamet og KS-fasilitatorene lokale utviklingsplaner for ni av de gjenværende elleve partnerskapene. Fire av ni hadde kun sammenslåing av Nav-kontor som utviklingsområde, mens fem hadde flere utviklingsområder knyttet til rammene rundt partnerskapene og partnerskapsmøtene, strategisk tjenesteutvikling og felles virksomhetsplaner.



I samme periode valgte Nav-kontorene som var en del av kommunesammenslåinger å trekke seg ut av pilotnettverket. Dette gjaldt Kristiansand (Nye Kristiansand), samt Mandal, Lindesnes og Marnardal (Nye Lindesnes). Utmeldingene kom overraskende i lys av forankringsarbeidet som var gjort og engasjementet for temaene som deltakerne hadde. Nav Kristiansand var i tillegg pekt ut av Arbeids- og velferdsdirektoratet som «spydspisskontor» når det gjaldt utvikling av Nav-partnerskapet. Disse Nav-kontorene ble fulgt opp av forskergruppen med individuelle intervjuer i etterkant av utmeldelsene for å få en oversikt over rollen til Nav-partnerskapene, og hvordan partnerskapene utvikler seg ved kommunesammenslåinger. Det fremkom av oppfølgingen at Nav-kontorene ikke kunne delta grunnet stort arbeidspress i prosessene med forestående kommunesammenslåinger og samtidig drift (manglende ressurser). Selv om manglende ressurser ikke i seg selv sier noe om nettverket, er det en vanlig årsak til forfall og manglende deltakelse. Det kom også frem at partnerskap som var kommet lenger i sin bruk av mulighetsrommet, følte det som mindre nyttig å delta i pilotnettverket da de ikke var avhengig av dette nettverksarbeidet med andre for å kunne nå sine målsettinger. Siden tilkoblingen til en nettverksorganisasjon er mer løselig enn en mer hierarkisk organisering, kommer ikke et visst frafall som en stor overraskelse.

Ett Nav-kontor hadde utfordringer med nyansatt rådmann som enda ikke var på plass og kunne delta. Andre hadde problemer med å få de lokale arbeidsgruppene i pilotnettverket til å fungere. Forskningsgruppen fulgte opp de resterende elleve deltakere i sin lokale utvikling av partnerskapene, men hadde store utfordringer med å få til møtepunkt for å videreføre arbeidet. Kun åtte av de elleve deltakende Nav kontoene fant tid til lokale samlinger i prosjektperioden:

- 12. oktober 2018 Nav Vennesla (tema: sammenslåing)
- 18. oktober 2018 Nav Bykle, Nav Valle og Nav Bygland (tema: sammenslåing)
- 07. desember 2018 Nav Arendal (tema: strategisk tjenesteutvikling – inkluderingsdugnaden)
- 20. februar 2019 Nav Flekkefjord (tema: sammenslåing og felles virksomhetsplan)
- 25. mars 2019 Nav Grimstad (delvis gjennomført møte om felles virksomhetsplan)
- 09. mai 2019 Nav Gjerstad (tema: sammenslåing og flyktningetjeneste)

Fra disse lokale samlingene, og i fellessamling to og tre, kom det frem at det lokale arbeidet i hovedsak var vanskeliggjort av arbeidsinnsatsen som krevdes i forbindelse med regionaliseringen av Nav Agder og sammenslåingen av de lokale Nav-kontorene i denne prosessen. Nav-kontorene hadde i oppkjøringen til pilotnettverket fått det de opplevde som sterke styringssignaler fra Nav fylke om behovet for å slå sammen lokale Nav-kontor til større enheter uavhengig av at kommunene disse kontorene ligger i skulle slå seg sammen

eller ikke. Dette meldte deltakere at ble formidlet blant annet gjennom møte med fylkesnivået og i arbeidet med regionaliseringen av arbeids- og tjenestelinjen.

Flere av kontorene hadde allerede tidlig begynt arbeidet med å sonde mulige samarbeidskontor eller vertskommunemodeller. Blant disse var Nav-kontorene i Setesdal (Valle, Bykle og Bygland), som hadde fått signaler om at samarbeid mellom disse kontorene var tilstrekkelig med tanke på forventningene til størrelse og fagmiljø. Nå kom det nye styringssignaler som understrekte behovet for at de måtte slå seg sammen med langt flere kontor. Fra Nav fylke ble det sendt signaler om at vertskontorene måtte nå en tilstrekkelig størrelse for å kunne være representert i ledergruppen på fylkesnivået og få prioritert oppgaver og ressurser. Disse styringssignalene viste seg ikke bare å gjelde noen deltakende kontor, men *alle* de resterende Nav-kontorene (les mer om Nav-partnerskap i vertskommunesamarbeid i kapittel 5).

Dette skapte, etter forskernes vurderinger, mye uro og flyttet fokus fra deltakelsen i prosjektet som gjaldt utviklingen av lokale partnerskap, over til sammenslåinger og vertskommunemodeller. Det er et tankekors at en slik dreining av fokus fant sted på en arena som av ASD og KS var etablert for å arbeide med utviklingen av partnerskapet.

Kommunesammenslåinger og regionaliseringen i Nav krevde mye oppmerksomhet og prioritet fra flere deltakende kommuners ledelse og Nav-ledere. For forskergruppen synes det tydelig basert på tilbakemeldingene fra den lokale utviklingen i Nav-kontorene at slike sterke styringssignaler overstyrer mye av mulighetene for, og kapasiteten til, lokal innovasjon. Dette er viktig kunnskap med tanke på målsetningene om myndiggjorte Nav-kontor med sterke fagmiljø og tilstrekkelig kapasitet for drift. Få kontor så muligheter til å innovere partnerskapet i en sammenslåingsprosess. De som så muligheter var mest opptatt av hvordan prioriteringer i partnerskapet fra kommunal side skulle bli hørt i en vertskommunemodell. Det sterkeste fokuset lå på løsning av teknokratiske eller lokalpolitiske utfordringer som lokasjon, tjenestekatalogsamkjøring, HR, rammer for økonomisk sosialhjelp, reisetider, roller og posisjoner, samt opprettholdelse av god kvalitet og effektivitet i drift.

## 4. Hvordan ta i bruk mulighetsrommet i Nav-partnerskapet?

Pilotnettverkets hovedoppgaver var å identifisere mulighetsrommet i Nav-partnerskapet og utvikle bruken av mulighetsrommet for å revitalisere partnerskapene. Diskusjonene blant deltakerne og arbeidet lokalt i hvert Nav-kontor skulle bidra til å besvare følgende hovedproblemstillinger:

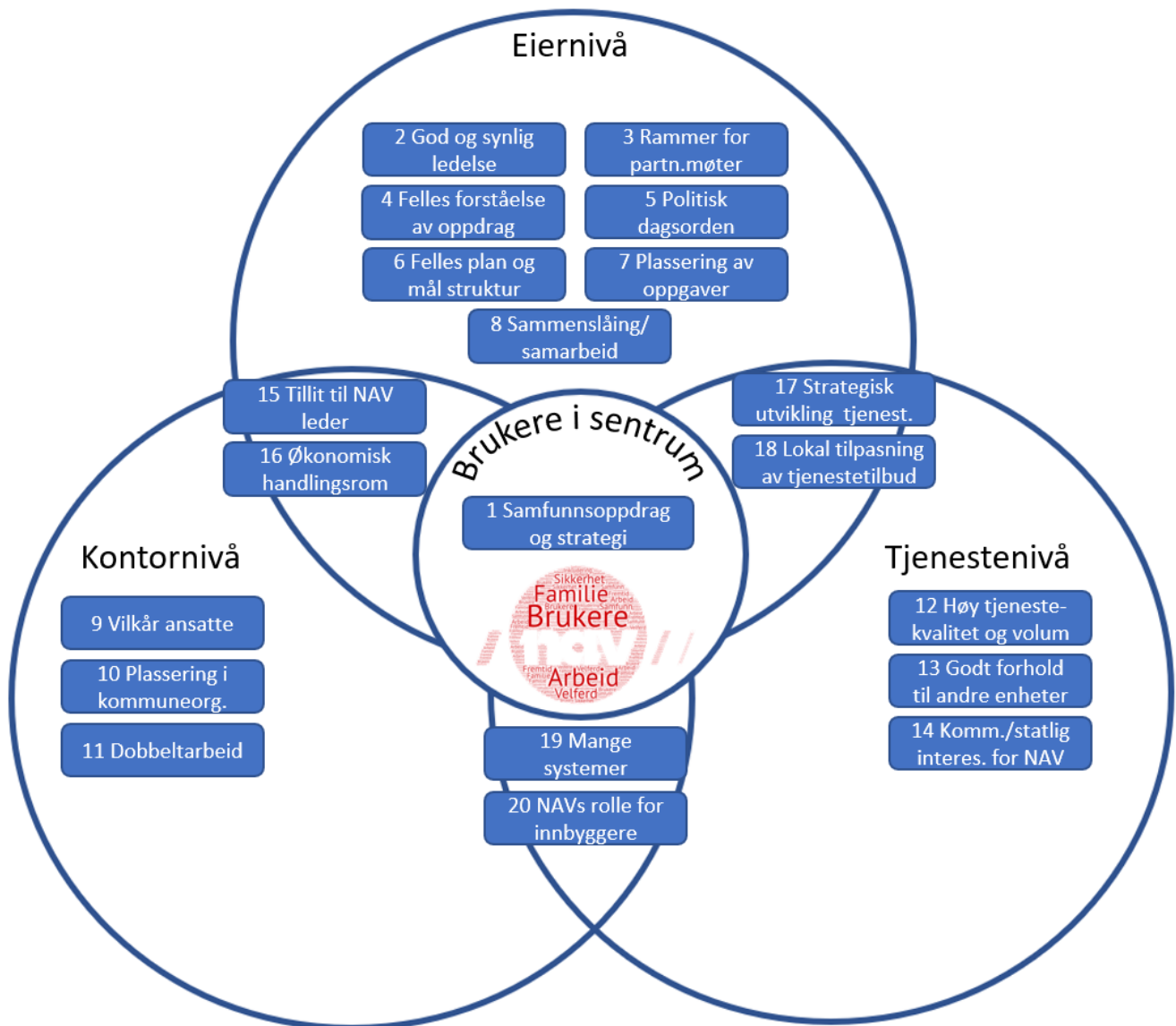
H2: Hvilket mulighetsrom har partnerskapet for å utvikle Nav-kontoret?

H3: Hvordan kan dette mulighetsrommet tas i bruk?

Basert på arbeidet i fellessamlingene har forskergruppen kunnet definere flere utviklingsområder og videre fått plassert disse i en *modell for mulighetsrommet* som omfatter eier-, kontor- og tjenestenivå i Nav-partnerskapet. Samarbeidet om utviklingen og revitaliseringen av partnerskapene i Agder har også resultert i utviklingen av et *felles årshjul for partnerskapene* i regionen som benytter modellen for mulighetsrommet for å drive utviklingen videre. Disse hovedresultatene fra pilotnettverket blir beskrevet videre i dette kapittelet.

### 4.1 Modell for Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet

Gjennom arbeidet (se kapittel 3) diskuterte deltakerne hvilke områder deres partnerskap var sterke på i dag, og hvilke områder som kunne styrkes ytterligere for å støtte Nav-kontorets leveranse når det gjelder det deltakerne beskrev som «samfunnsoppdraget», som her er forstått som å fremme arbeidsdeltakelse som det mest sentrale. Et resultat av dette arbeidet er en modell som viser de tre overlappende nivåene i partnerskapet med tilhørende utviklingsområder. Partnerskapet på eier-, kontor- og tjenestenivå har naturlig overlapping som kan vises som et venndiagram (jfr. figur 5). Modellen gir et overblikk over de identifiserte utviklingsområdene og setter samtidig brukere i sentrum gjennom Arbeid- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag og strategi.



Figur 6: Modell for Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet

Modellen kan benyttes på forskjellige måter. I pilotnettverket ble utviklingsområdene fargekodet etter hvorvidt områdene allerede var sterke, eller om de kunne styrkes i en videreutvikling. Modellen ble også brukt til å markere de områdene som var inkludert gjennom konkrete utviklingsplaner av de forskjellige kontorene i nettverket. På denne måten kunne modellen fungere som en del av prosjektstyringen. Når alle kontorenes områder var vist på denne måten kunne de forskjellige kontorene hente inspirasjon fra hverandre ved å se til kontor som rapporterte om sterke utviklingsområder der de selv opplevde behov for mer utvikling. Det ble foreslått å bruke modellen som en sjekklister og et analyseverktøy for partnerskapene, der for eksempel modellen kan tas frem i partnerskapsmøtene med tanke på statusoppdatering. På denne måten kan partnerskapet drive aktivt vedlikehold og revitalisering. Dette siste bruksområdet ble inkludert i årshjulet

for Nav-partnerskapene i Agder. Under vil de forskjellige utviklingsområdene bli beskrevet, og vi vil vise til funn fra arbeidet i pilotnettverket, samt til annen forskning tematisk knyttet til mulighetene for utviklingen av disse områdene.

## 4.2 Utviklingsområder for Nav-partnerskapet

Pilotnettverkets konkrete diskusjoner har dannet grunnlaget for beskrivelsen av utviklingsområder for Nav-partnerskapet. Hvert nummerert utviklingsområde i dette kapittelet finnes igjen i modellen over.

### 1 Samfunnsoppdrag og strategi

Sentralt for mulighetsrommet for Nav-partnerskapet står Arbeid- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag og strategi. Meld. St. 33 (2015-2016) «Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet» fremhever at flere skal komme i arbeid og aktivitet og færre skal motta trygd og stønad. Pilotnettverkets deltakere var særlig opptatt av samfunnsoppdraget til Nav. Dette kom spesielt frem i diskusjoner om hvordan kontorene nå hadde skapt en felles forståelse internt for hva Nav står for og hva Nav skal utrette. Samtidig ble det gjennomgående gitt uttrykk for at brukerne måtte settes i sentrum. Med dette ga de uttrykk for at brukere skulle involveres og høres i utvikling og drift av Nav-kontorets tjenester.

Forståelsen av samfunnsoppdrag og brukermedvirkning danner grunnlaget for mulighetsrommet i Nav-partnerskapet. En kan si at det er en felles forståelse av målsetninger og virkemidler som danner fundamentet for å bruke mulighetsrommet for å støtte og lede Nav-kontorets utvikling. I praksis innebærer dette avklaringer av innholdet i partnerskapsavtalen, samt hvilke forventinger som er realistiske når det gjelder samarbeidet. Pilotnettverket pekte tidlig på at gjensidig respekt var en grunnleggende forutsetning for å skape interesse og engasjement for begge siders behov og muligheter. Dette mente deltakerne særlig gjaldt ved prioriteringer i partnerskapsmøter. Der det tidligere kunne være harde forhandlinger og steile forventninger, var det i dag mer forståelse blant eierne for hverandres ståsted og utgangspunkt.

En slik gjensidig respekt kan vokse frem basert på kunnskap og erfaring fra de to forvaltningsnivåene som resultat av samarbeid over tid, og/eller den kan være basert på tidligere suksess når det for eksempel gjelder strategiske satsinger eller problemløsninger. Dette, melder deltakerne, gir vilje til samarbeid og fleksibilitet som et grunnlag for et mer løsningsorientert partnerskap. Forståelse for hver av partenes ståsted, samt deres muligheter og begrensinger, mente deltakerne var en betingelse til å få til felles løsninger på problemer i kommunen. Ifølge litteraturgjennomgangen i kapittel 2 er søken etter konsensus mellom partene – det å kunne drøfte seg frem til løsninger til tross av uenigheter og ulike ståsted – en god praksis sett på som en betingelse for et godt partnerskap.

Søken etter konsensus er spesielt viktig med tanke på ubalansen mellom staten og kommunen. I pilotnettverket ble det gjort et poeng av at stat og kommune er likestilte partnere, men at dette ikke betyr at de er *likeverdige* partnere. For at forholdet mellom eierne skal kunne oppleves som likeverdig, er det viktig at staten ikke overkjører, men heller prøver å komme til enighet med kommunen. Alle deltakerne i pilotnettverket vektla nettopp det de beskrev som *løsningsorientert holdning* som en betingelse for et godt partnerskap.

Alle utviklingsområdene som omtales i det følgende er beskrivelser av deltakernes arbeid med forskjellige deler av mulighetsrommet for Nav-partnerskapet og hva de mener står sentralt for at partnerskapet skal lykkes med å støtte Nav-kontorenes oppdrag. Utviklingsområdene er fordelt på nivåene i partnerskapet, og dette danner et utgangspunkt for vår forståelse av hva mulighetsrommet i Nav-partnerskapet kan romme. Andre kontor og senere tider vil kunne ha helt andre utviklingsområder og mulige satsinger (se kapittel 6 for to caser utenfor Agder).

## 4.2.1 Eiernivå

### 2 God og synlig ledelse

I forlengelsen av diskusjoner om betingelser for et godt partnerskap, eksempelvis gjensidig respekt og løsningsorientering, fremmet deltakerne i pilotnettverket behovet for god og synlig ledelse. Dette spesifiserte de nærmere ved å uttrykke ønske om ledere som er mer «på», i form av å ta ansvar for hva partnerskapet bestemmer i fellesskap, samt at eierne ser helheten og at den enkelte eier samtidig utfordrer den andre eieren. Slike utfordringer, utført med gjensidig respekt, mente de vil gi både større grad av involvering og aktiv ledelse.

Behovet for å være mer fremoverlent og proaktiv mente deltakerne i pilotnettverket også strakk seg til det å være i forkant av reformer. De ønsket i større grad tilbakemeldinger i partnerskapet om politiske prosesser, og samtidig ønsket de å synliggjøre Nav-kontorets behov i forbindelse med pågående politiske prosesser gjennom eierne - enten i stat eller kommune. I tillegg til behov for ressurser eller synliggjøring av belastning på tjenester, så var en konkret utfordring det å være tydelig med hensyn til regionalisering og hvilke konsekvenser regionaliseringen i Arbeids- og velferdsetaten vil ha for det enkelte kontoret.

Deltakerne i pilotnettverket mente også at god ledelse ville innebære at begge parter i eierskapet måtte ha som felles mål å avlaste Nav-lederen fra administrative oppgaver i en tid med store endringer. Utviklingen av Nav-kontor krever ledelse med sterk utviklingsorientering og ferdigheter med å drive endringsprosesser, samtidig som den daglige driften må opprettholdes.

Fem av de opprinnelige 15 deltakerkontorene opplevde at de hadde god og synlig ledelse i dag, mens ett kontor opplevde behov for styrking på dette området. De resterende kontorene fremmet ikke god og synlig ledelse som et eget utviklingsområde for sitt eget kontor, men det kom frem av diskusjonen etterpå at flere så dette som et viktig utviklingsområde.

Det at de fleste opplevde god og synlig ledelse i dag forklarer nok hvorfor ingen kontor valgte dette som et prioritert utviklingsområde å arbeide med videre i nettverket. Både eierne, Nav-ledere og avdelingsledere var med i diskusjonen, og de reflekterte godt over egne roller så vel som andres roller. En finner at dette området er svært avhengig av de underliggende betingelsene for et godt partnerskap, samtidig som det etterlyses tydelighet i eiernes forventninger til hvordan kontoret skal møte krav til endringer fremover.

Arbeidet i pilotnettverket bekrefter allerede flere viktige poeng identifisert i kunnskapsgjennomgangen i kapittel 2. Vi finner blant annet at det å ha en aktiv Nav-leder er svært viktig for gode partnerskap. Dette er ett av to hovedfunn vektlagt i oppsummeringen av tidligere forskning.

### **3 Rammer for partnerskapsmøter**

Pilotnettverket synliggjorde at det har skjedd en utvikling i rammene for partnerskapsmøtene. Det er særlig de små kontorene som har opplevd en endring fra tidligere å ha hatt felles partnerskapsmøter med oppfølging av statlige måleparameter og felles informasjon, til at de fleste nå har jevnlig, individuelle partnerskapsmøter ca. to ganger i året. Disse partnerskapsmøtene bærer nå mer preg av likeverd gjennom gjensidig respekt og felles løsningsorientering.

Større Nav-kontor melder at de utvider partnerskapsmøtene med samarbeid på rådgiver/avdelingsledernivå mellom møter. På denne måten blir utfordringer og løsningsrom bearbeidet i større grad for selve partnerskapsmøtet. Flere kontor har ikke denne kontakten, og etterlyser bedre samarbeid på tvers av, og jevnlig samarbeid utenom, partnerskapsmøtene. Likevel kom det frem at dialogen og kontakten var god i de tilfellene der det oppstod konkrete utfordringer som måtte løses utenom partnerskapsmøtene, selv om dette ble gjort mer *ad-hoc*. I arbeidsgruppene kom det frem ønsker om at både fylkesdirektør(er) og rådmannsnivå med fordel kunne være mer til stede på selve Nav-kontoret, som utvidet ledelse og forlengelse av selve partnerskapsmøtene.

Fire av kontorene i nettverket var eksplisitt fornøyd med rammene for partnerskapsmøtene, mens tre kontor ønsket en endring av hvordan partnerskapsmøtene foregikk. To av kontorene valgte å jobbe med endringer i retning utviding av partnerskapsmøtene. Nærmere bestemt ønsket de flere møtepunkter og andre deltakere

og involverte. Dette arbeidet ble for begge kontorene satt i skyggen av utfordringer med å utvikle et nytt partnerskap i en vertskontormodell. Et funn er at rammene for partnerskapsmøtene har stor betydning, enten det er antall møter, type roller og deltakere, ansvar og oppgavefordeling (for eksempel når det gjelder agenda og saksforberedelser) eller utvidelse gjennom møter på rådgivernivå. Disse valgene for form og innhold, som danner rammene for partnerskapsmøtene, blir enda mer viktig når et nytt partnerskap skal utvikles. Særlig utfordrende ser vi at dette er i vertskommune-samarbeid, der både tillit og representasjon av lokale prioriteringer skal inn i et nytt partnerskap for vertskontoret (se kapittel 5 for mer om partnerskapet i sammenslåingsprosesser og vertskommunesamarbeid).

#### **4 Felles forståelse av samfunnsoppdrag**

Partnerskapet bør ha felles mål for Nav-kontoret og interessere seg for hele Nav-kontorets virksomhet. Pilotnettverkets deltakere viste til at det var stor forståelse for Arbeid- og velferdsforvaltningens samfunnsoppdrag fra begge eiere når det gjelder å prioritere arbeid i flere kontor. Likevel ble det meldt om det var forskjellige meninger om hva som må prioriteres for å nå målene og hvilke tiltak som har best effekt. I tillegg kan virkemidlene også forstås forskjellig ut fra forskjellige ståsted og lovhjemler.

I nettverkssamlingene ble det etterlyst mer samkjøring i partnerskapet med hensyn til engasjement og forståelse for samfunnsoppdraget i de kontorene der de ikke opplevde dette. Det ble ikke utarbeidet konkrete forslag til hvordan denne utviklingen skulle gjennomføres, men Nav-lederens rolle med tanke på å balansere styringslinjene og skape felles språk og forståelse om mål og planer mente de kunne være nøkkelen til en felles forståelse (se Tillit til Nav-lederen).

To kontor prioriterte arbeidet med å skape en felles forståelse av samfunnsoppdraget ganske høyt, men valgte til slutt ikke å inkludere dette området i sine utviklingsplaner.

Det å skape en felles forståelse av samfunnsoppdraget til Nav handler mye om å overkomme forskjeller i språk, begreper, forskjeller i standpunkt (lovverk, politisk fokus og andre rammer) og operasjonalisering i konkrete prioriteringer der noe får forrang fordi det kan vises hvordan det direkte påvirker målsetninger. Mye av dette faller på Nav-lederen som har mulighet til å skape forståelse ut ifra hvordan samfunnsoppdraget skal omsettes i den lokale konteksten. Slik blir Nav-lederen sentral i utviklingen av en grunnleggende betingelse for et godt partnerskap.

#### **5 Politisk dagsorden**

Nav-ledere og avdelingsledere i pilotnettverket etterlyste mer synliggjøring av det enkelte Nav-kontors behov ovenfor politisk ledelse i stat og kommune. Samtidig uttrykte de et



behov for å kunne komme mer frem med Nav-kontorets syn i behandlingen av politiske saker som berører Navs tjenesteområder. Samtidig meldte de største kontorene om et for stort trykk for Nav-lederen hvis denne skulle delta i alle disse utvalgene og planprosessene. I ett av vertskontorene ville det eksempelvis være syv kommuners utvalg og planprosesser å følge. Løsninger på dette kunne være bruk av rådgivernivå for de som hadde det.

To av kontorene vurderte å ha politisk dagsorden som et hovedutviklingsområde for partnerskapet fremover. Kun ett kontor tok det inn, men da som et punkt om å få opp levekårssatsingen på politisk dagsorden.

En kan konkludere med at én utfordring er å bli «glemt» i forbindelse med politisk behandling av planer som berører Nav-kontorets tjenesteområder, samtidig som det også kan være en utfordring å bli aktivt inkludert med forventinger om deltakelse og bidrag til planprosesser og politisk behandling av slike endringer. Det virker som om det kan være enklere å mønstre politisk engasjement om Nav-kontorets arbeid i konkrete satsinger og prosjekter enn i rullerende planarbeid og drift. Her ligger store utfordringer for nye vertskontor i å sørge for at vertskontoret ikke blir «glemt» av de politiske eierne i de kommunene som de skal betjene. Hvordan Nav blir satt på politisk dagsorden, og hvordan Nav som vertskontor bidrar inn i utvalg og planprosesser, vil kunne være avgjørende for tillit til og forståelse for Nav som vertkontor.

## **6 Felles plan- og målstruktur**

Etablering av plan- og målstruktur med tilhørende system for rapportering, har vært utfordrende siden starten av Nav-reformen. Riksrevisjonen viser til at statlige og kommunale styringssystemer er lite enhetlige og integrerte. Nav-leder og kommunalleder opplevde at den statlige styringen var vesentlig mer detaljert, mens den kommunale vektla lokale tilpasninger og ga mer handlingsrom til Nav-lederen.

De fleste av pilotnettverkets deltakere hadde ønske om mer integrerte mål og planer, samt bedre integrasjon av rapporteringssystemene. De siste ti årene er preget av konkrete, kvantitative mål fra statlig styringslinje, mens det i flere kommuner ofte var mer rundt formulerte målsetninger i samfunnsdelen av kommuneplanen, eller i eventuelt egne strategi- eller virksomhetsplaner for sosialområdet. Deltakerne rapporterer om at det i de siste årene har vært en tilnærming i holdningene til mål, plan og rapport fra begge eiere.

Kommunene har nå oftere mer sammenheng mellom virksomhetsplaner og konkrete mål som kan knyttes til samfunnsdelen. Noen kommuner har også innført balansert målstyring tilpasset kommuners tjenesteområder. Samtidig har det skjedd endringer når det gjelder reduksjon i bruken av statlige målekort for Nav-kontorene. Styringsinformasjon fra kontorene er ikke lenger like fokusert på aktivitetsbaserte måleindikatorer for de enkelte

tiltakene, og oppmerksomheten er mer rettet mot effektindikatorer, det vil si innvirkningen av tiltak på brukere og på samfunnsoppdraget når det gjelder arbeidsdeltakelse.

Alle deltakerne i pilotnettverket, også kommunale ledere, viste hvordan de oppfattet Navs tydelige samfunnsoppdrag for arbeid, og hvordan denne tydeligheten har revitalisert hvordan de tenker og snakker om Navs oppgaver og målsetninger. Det har vært en spissing av overordnet mål for Nav-kontoret, men som deltakerne melder, krever dette også en felles interesse og forståelse fra begge eiere. Hele seks av kontorene hadde eksplisitte behov for å gjøre noe med felles plan og målstruktur, og ingen av kontorene var fornøyd med dagens systemer for plan og mål. De fleste av deltakerkontorene diskuterte derfor å utvikle felles virksomhetsplan som et utviklingsmål for partnerskapene, og tre av kontorene valgte dette konkret. I etterkant har alle jobbet med felles virksomhetsplan for kommunesammenslåinger og vertskontor (les mer om dette i kapittel 5)

Noen av kontorene har lagd felles virksomhetsplaner i ett konkret dokument (se vedlegg B). En måte dette er blitt gjort på er gjennom å ta utgangspunkt i Nav fylkes mal for virksomhetsstrategi, for så å legge til kommunale mål og satsinger fra samfunnsdelen av kommuneplanen eller andre sentrale strategidokumenter. En annen måte som er blitt forsøkt, er å ta utgangspunkt i kommunale maler for virksomhetsplaner og legge til målsetninger fra den statlige styringslinjen. En utfordring med førstnevnte har vært at det enten blir en inndeling i «kommune» og «stat» i dokumentet, eller at angivelsene av kildene til målsetningene fjernes, men at det da blir noe utydelig fra hvilken kontekst målene er hentet fra. Når det gjelder sistnevnte metode - med kommunale maler - opplevde Nav-kontoret utfordringer i forhold til «rå» publikasjon av dokumentet. Kontoret mente at det var utfordrende med tydelige satsinger, som inkluderte ansvar på personnivå (prosjektleders navn) og angivelse av datoer for når satsingene skulle være klare. Utfordringen var at dette da ville gå rett ut på internett med de andre enhetenes virksomhetsplaner.

Et annet kontor lagde et eget regneark der målsetninger og virkemidler ble lagt til løpende, uavhengig av kommunal eller statlig kilde. Dette regnearket fungerte da som en felles virksomhetsplan og samtidig som et levende dokument som var gjenstand for gjennomgang med eierne i partnerskapsmøte. Utfordringen her var å gjøre disse publiseringsvennlige.

Forskerne påpekte at partnerskapet må legge til grunn enhetlige forventninger, felles styringsprinsipper og tilrettelegging for god samhandling med andre tjenester. Det enkelte partnerskapet bør konkretisere felles styringsprinsipper for Nav-kontoret. Et aktivt og likeverdig partnerskap fordrer at partnerne deler på aktuell informasjon om pågående planleggings- og utviklingsprosesser, og involverer den andre part der det er naturlig. Pilotnettverket diskuterte dette konkret når det gjaldt informasjon med tanke på

involvering. Deltakerne var tydelig på at informasjon om planprosesser var viktig, men også at rett nivå av involvering er viktig der planprosessene berører Navs tjenesteområder. Det er et behov for større likhet i statlig og kommunal planprosess, og for å gi økt ansvar til Nav-kontoret. Pilotnettverket diskuterte også belastningen på Nav-lederen knyttet til tid som går med til møteaktiviteter i alle planprosessene (politisk og administrativt). Her var det større forskjeller mellom små og større Nav-kontor, der større Nav-kontor ofte måtte delegere noe til rådgivere, og samtidig ikke hadde mulighet til å være like delaktig i alle nivåer av planprosessene. Mindre kontor meldte at det ofte var Nav-lederen selv som var aktiv i de fleste delene av planprosessene der de var invitert.

Deltakerne i pilotnettverket hadde ønske om felles styringsindikatorer for kontoret, som grunnlag for å bygge et helhetlig kvalitets- og resultat rapporteringssystem – noe som igjen kan bidra til økt bruk av partnerskapets mulighetsrom. Pilotnettverket hadde mindre erfaringer med felles måleindikatorer, og til dels fravær av konkrete kommunale måleindikatorer (utover økonomiske). Likevel hadde deltakerne klare formening om suksesskriterier som med litt innsats kunne formuleres som måleindikatorer felles for begge eiere. Initiativ og utforming av felles måleindikatorer bør skje i handlingsfriheten til Nav-lederen (se Tillit til Nav leder). Nav-lederen bør utforme lokale mål og prioriteringer til partnerskapet basert på tidlig informasjon om drifts- og tilskuddsramme og kommunale budsjett.

## **7 Plassering av oppgaver - tjenesteportefølje**

Nav-kontorenes tjenesteområder kan variere fra kontor til kontor. Noen kontor har en minimumsløsning, som omfatter kommunens ansvar og oppgaver etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Kommunale oppgaver som skal ivaretas av de felles lokale kontor blir med minimumsløsningen utvidet til å omfatte kommunes ansvar for å skaffe midlertidig botilbud og kommunenes generelle oppgaver i tillegg til økonomisk stønad og kvalifiseringsprogram med tilhørende stønad.

Nå er det lenge siden kommunene som valgte minimumsordningen gjorde sine valg, og kravene til tjenestene har endret seg siden den gang. Blant annet har det kommet krav knyttet til økt tverrfaglighet, økt brukersentrering, og økt vektlegging av å få flere i jobb. Flere Nav-kontor har også ansvar for andre tjenester, som eksempelvis flyktningetjenesten (introduksjonsloven), Husbankens virkemidler (startlån, bostøtte med mer), rus og psykisk helse, gjeldsrådgivning, skjenkebevillinger, hjelpemidler, ergoterapeut, med mer. Noen av disse tjenestene er historisk betinget som resultat av Nav-kontorets plassering i kommuneorganisasjonen. Andre tjenester er bevisst satt til kontoret av nødvendighet eller av hensyn til utnyttelse av kapasitet og kompetanse, som for eksempel flyktningetjenesten i små kommuner.

Pilotnettverket var tydelige på behovet for å rydde i tjenesteporteføljen ved flere kontor, og to kontor inkluderte det som et delement av sin utviklingsplan. I diskusjonene fremgikk at en plassering av Nav-kontoret i helse- og omsorgsavdelingen kunne gjøre det unaturlig å ha eksempelvis flyktningetjenesten som en del av porteføljen (se Plassering i kommuneorganisasjonen). Andre hadde en opplevelse av at oppgaver over tid var blitt flyttet til Nav-kontoret av praktiske årsaker, som for eksempel en reduksjon i bemanning på servicetorget, lokasjonen av Nav-kontoret, flytting av kompetanse sammen med stillingshjemmel til Nav-kontoret mm. Slike tjenester kunne typisk være Husbankens virkemidler.

Ønskene om opprydding i tjenesteporteføljen var naturligvis i de fleste tilfellene rettet mot rådmannen i nettverkssamlingene, men disse ønskene vil også kunne fungere som et godt utgangspunkt for begge eierne til å skape prioriteringer i fellesskap. Utfordringene knytter seg som regel til økonomiske ressurser, og antall stillinger når det gjelder oppgaveomfanget. Flere kontor mente sammenslåingsprosesser i regionen ville være et godt utgangspunkt for en slik gjennomgang.

## **8 Sammenslåing/vertskommunesamarbeid**

Sammenslåinger og samarbeid på tvers av Nav-kontor er sentrale strategiske avgjørelser i partnerskapet og i det politiske eierskapet. Dette kan omhandle utføringen av konkrete tjenester i drift, der større kontor kan bistå mindre kontor, eller faglige samarbeid på tvers av kontor for å øke kapasitet og kvalitet på tjenester.

Større endringer som sammenslåinger av NAV-kontor kan komme som følge av kommunesammenslåinger eller etablering av en vertskommunemodell. Erfaringer med disse fra pilotnettverket, og hvordan partnerskapene kan fungere i slike prosesser, blir nærmere beskrevet i kapittel 5.

## **4.2.2 Kontornivå**

### **9 Vilkår ansatte (kulturell og organisatorisk integrasjon)**

Mye har skjedd når det gjelder kulturell og organisatorisk integrasjonen av de tre virksomhetene til Nav de siste tolv årene. Deltakerne i nettverket var enige i at en felles *Nav-tankegang* har kommet inn der ansatte med ulik bakgrunn samarbeider som kolleger på kontorene, på tvers av tidligere etatsgrenser. Dette synes å bidra til en endring i retning av en mer felles organisasjonskultur med et felles språk for hva Nav er og hva Nav skal oppnå.

Pilotnettverket diskuterte hvor langt kontorene var kommet i integrasjonen av tjenestene og kommunalt og statlige ansatte. Alle kontorene hadde en sterk oppfatning av at det var likhet mellom kommunalt og statlige ansatte, og de hadde en klar tanke om at brukerne

ikke skulle oppleve en forskjell når det gjeldt hvem de hadde kontakt med. Likevel kommer det frem behov for videre utvikling når det gjelder integrasjonen av ansatte, spesielt med tanke på arbeidsvilkårene.

Det fortelles om fortsatt eksisterende forskjeller i lønn. En spørreundersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen viser at i lønns- og personalpolitikk, var 44 prosent av lederne helt eller delvis enige i at forskjellig lønns- og personalpolitikk på kommunal og statlig side hadde negativ påvirkning på arbeidsmiljøet (Riksrevisjonen 2012: 49). Pilotnettverkets deltakere har jobbet aktivt for å utligne forskjeller i vilkårene. De gjør dette spesielt med tanke på hvilke stillingshjemler som blir benyttet til rekrutteringsstillinger til yngre arbeidstakere, eller arbeidstakere med mindre ansiennitet/erfaring.

Ett av Nav-kontorene viser til en konkret situasjon som påvirker forskjellen i vilkår for hele kontoret, nemlig sommertid. Dette kontoret forteller om vilkår for kommunalt ansatte der de har redusert arbeidstid om sommeren. Dette er historisk betinget og knyttet til et konkret bygg der det opprinnelige sosialkontoret lå før sammenslåingen. Nav-kontoret har i alle disse årene måtte leve med en forskjellsbehandling der de statlige ansatte må jobbe lengre dager om sommeren enn sine kommunalt ansatte kolleger. Utviklingen videre vil være avhengig av sammenslåingen av dette kontoret i et større vertskontor, der det kan være mulighet for harmonisering av vilkårene gjennom nye avtaler eller tilpasning av avtaler.

Når det gjelder kontornivået og gode partnerskapsgrep, anbefalte Riksrevisjonen i 2012 at det i større grad bør legges til rette for at statlige og kommunalt ansatte skal utføre arbeidsoppgaver på hverandres arbeidsområder når det er hensiktsmessig (Riksrevisjonen, 3:16 2011-2012). Pilotnettverkets deltakere viser til kontor der alle kommunalt ansatte har mulighet til å fatte vedtak på statlige tiltak, men at dette ikke er tilfelle alle steder. Dette er et konkret utviklingsområde når det gjelder kompetanse for vedtak og for sammensetningen av team på tvers av bakgrunn (kommunal/statlig).

Fem kontor hadde utfordringer med vilkår for ansatte særlig med tanke på organisatorisk integrasjon (særlig lønn/godtgjørelser/tariff, kompetanseutvikling og arbeidstid) og to kontor viste til at vilkår for ansatte var et styrket område for dem, med like vilkår og god integrasjon. Ingen kontor valgte å ta tak i utfordringene direkte som en del av sine utviklingsplaner. En vurdering er at det kan ha å gjøre med omfanget og tidsperspektivet for å arbeide med blant annet tariffavtaler. Flere meldte også tilbake i de lokale utviklingsmøtene at vilkår for ansatte og arbeid med integrasjon ville bli en sentral del av sammenslåingsprosessene. Deltakerne meldte at noe ville «løse seg av seg selv» ved at gamle avtaler ble oppløst i sammenslåingen, eller ble erstattet med nye standardiserte

avtaler etter forhandlinger. Det er forskernes vurdering at arbeidet i partnerskapene med like vilkår og kulturell og organisatorisk integrasjon vil bli avgjørende for den langvarige suksessen av vertskontor og nye Nav-kontor i sammenslåtte kommuner.

## **10 Plassering i kommuneorganisasjon**

En gjenganger i diskusjonen i pilotnettverket var plasseringen av Nav-kontoret i kommuneorganisasjonen og tilsvarende rollen til Nav-lederen i kommuneorganisasjonens ledelse. Det er store forskjeller i Nav-kontorenes organisatoriske plassering. De fleste er plassert som en enhet under kommunalsjef med ansvar for helse og omsorg eller tilsvarende. Flere andre plasseringer finnes, inkludert kultur og mer direkte under rådmannen eller administrasjonssjefen. Det store flertallet av Nav-kontorene i pilotnettverket har ikke hatt større utfordringer med selve plasseringen av Nav-kontoret som enhet. Utfordringen, som blir beskrevet i diskusjonene, omhandler mer rådmannens/kommunalsjefens forståelse og interesse av Navs tjenesteområder og fellesskapet av enhetsledere som Nav-lederen ønsker, eller må, forholde seg til.

På denne måten blir plasseringen viktig med tanke på den kommunale tjenestelinjen. Dette gjelder spesielt synliggjøring av resultater og behov i den løpende driften, samt støtte i utfordrende situasjoner utenfor partnerskapsmøtene. Tilsvarende kan oppfattet feil plassering være en utfordring for Nav-ledere som ønsker å fremme faglig diskusjon eller synspunkter i et kollegium av enhetsledere med ansvar for forskjellige tjenesteområder. Deltakerne fortalte om enhetsledermøter der de følte seg utenfor, og hvor de heller ikke klarte å mønstre entusiasme for andre enhetsledere med ansvar for andre tjenesteområder. Plasseringen vil også kunne påvirke hvilke politiske utvalg eller komiteer Nav-kontoret må forholde seg til, og hvilken interesse og erfaring disse har.

Seks Nav-kontor vurderte i diskusjonen plassering som et viktig utviklingsområde. Likevel tok ingen dette temaet med videre i sine utviklingsplaner. Vår vurdering er at dette kan henge sammen med samarbeidsprosessene der rådmannsnivået snart ville måtte forholde seg til et vertskontor i mange kommuner, eller at endringer i plasseringen i kommuneorganisasjonen uansett ville måtte tas tak i ved en senere anledning, heller enn som en egen prosess drevet frem av partnerskapet.

Et overveiende flertall av Nav-ledere i nettverket ønsket å være en del av rådmannens ledergruppe, eller være mer sentralt plassert i kommunens ledelse. Årsaken til det er bevisstheten om Nav-kontorets tjenester som går på tvers av mange andre enheter. Noen av kontorene ønsket å arbeide med plasseringen i forbindelse med kommunesammenslåinger eller vertskommunesamarbeid om Nav-kontor (§28). Eksempelvis ble Nav-leder i Kristiansand plassert et nivå høyere enn først tiltenkt i kommunesammenslåingen i

den nye Kristiansand kommune. Erfaringene fra pilotnettverket tilsier at Nav-lederen bør sitte på sentralt nivå i den kommunale ledelsen for å sikre et balansert partnerskap mellom statlige og kommunale interesser. Samtidig ønsker vi å påpeke at det også kan bidra til å sikre tilstrekkelig synlighet for Navs tjenester på tvers av enhetene.

## **11 Dobbeltarbeid**

Flere av deltakerne i pilotnettverket opplevde at det kjøres doble arbeidsprosesser som kunne vært unngått. Dette kan henge sammen med kulturen internt på kontoret og med interessen for og kjennskapen til Nav-kontorets tjenester og profesjoner fra andre enheter. Det må bygges respekt for hverandres profesjoner og faglighet, og for at andre enheter har ulike mål enn Nav-kontoret. Tillit til hverandre og tiltro til andres vurderinger kan redusere dobbeltarbeid (Haugen, 2012).

Det ligger videre et potensial i å bruke ressurser mer effektivt på tvers av kommunale og statlige skiller ved Nav-kontorene. Et konkret eksempel som kom frem i en nettverkssamling var behovet for psykolog ved kontorene. Flere opplevde å ha små stillingshemler fordelt på henholdsvis kommunale og statlige budsjettposter. Det ble pekt på som et utviklingspotensial om partnerskapet kunne unngå doble roller og heller bruke ressursene til større stillinger. På denne måten kunne en få til en lokal «pool» av ressurser basert på behovene i det lokale partnerskapet. Fra deltakerne i pilotnettverket pekes det videre på dobbeltarbeid knyttet til interne roller som for eksempel verneombud. Det ligger gevinster i å samkjøre opplæring, kurs, dokumentasjon med mer, på tvers av stat og kommune.

Fire Nav-kontor i nettverket viste til utfordringer med forskjellige typer dobbeltarbeid ved sine kontor. Ingen prioriterte å ta tak i disse konkret i sine videre utviklingsplaner.

At partnerskapet kan bidra til å sikre samordning, er en lærdom vi kan trekke av tilbakemeldingene på dette punktet. De to styringslinjene kan være en kilde til merarbeid og er ressurskrevende for Nav-kontorene, men gir også muligheter til effektivisering og stordriftsfordeler forutsatt at behovene i hvert kontor sees samlet.

## **4.2.3 Tjenestenivå**

### **12 Høy tjenestekvalitet og tjenestevolum**

Et gjentakende tema i pilotnettverket har vært behovet for å drive utviklingsarbeid og innovasjon samtidig som en skal ha høy kvalitet i driften, og at det kan være krevende. Deltakerne opplevde positiv utvikling i årene etter Nav-reformen. Samtidig har nye tiltaksmodeller hele tiden skapt behov for kompetanseheving, enten det gjelder å finne frem til «tiltakskjeding» i tiltaksjungelen, eller det handler om dagens oppfølgingstiltak med individuell tilpasning og støtte inn i arbeidslivet (Supported Employment). Deltakerne i

pilotnettverket mente at det er Nav-lederen som må sikre at den enkelte medarbeideren har nødvendig kompetanse.

Fire Nav-kontor var eksplisitt fornøyd med høy tjenestekvalitet mens to kontor var opptatt av forbedringspotensialet, spesielt i kompliserte saker eller saker som krevde involvering av flere kommunale tjenester. Forbedringspotensialet mente de kunne utvikles gjennom bedre koordinering mellom enhetsledere og gjennom kunnskap om andre tjenester og andre enheters kunnskap om Nav-kontorets tjenester. Ingen deltakende kontor tok for seg tjenestekvalitet, i form av kompetanse, direkte inn i sine utviklingsplaner, men flere ønsket å jobbe mer med strategisk utvikling av tjenester og forbedre forholdet til andre kommunale enheter (se egen omtale om disse utviklingsområdene).

Pilotnettverkets deltakere diskuterte behovet for gode tjenester, og spesielt gode fellestjenester. Noen kontor opplever fortsatt et stort trykk i driften og føler et behov for å sette kvalitet og kompetanse i høysetet. I diskusjonene kom det frem at dette selvsagt også henger sammen med økonomi og størrelse på kontorene når det gjelder å kunne lage lokale tjenestetilpasninger med høy kvalitet for brukerne.

Arbeids- og velferdsdirektoratet ble i et pilotnettverksmøte utfordret på sin rolle som fagdirektorat. Avdir pekte på de siste årenes utvikling av direktoratets mandat på nettopp dette området. Vi mener likevel er det et behov for at direktoratet må tydeliggjøre sin rolle som fagdirektorat. Et fagdirektorat kan bidra med *organisasjonsoppskrifter* (oversettelse, tilrettelegging og "beste praksis") til inspirasjon og spredning av god praksis. Opplæringen må være tilpasset Nav-kontorets behov og være samordnet med internopplæringen i Nav-kontoret.

### **13 Godt forhold til andre enheter**

Nav-kontorets tjenester krever god tilrettelegging for samhandling med andre statlige og kommunale tjenester som Navs brukere har behov for. Brukernes behov bør settes i sentrum og tilbudet utformes på tvers av enheter og forvaltningsnivå. Pilotnettverkets deltakere viste til hvordan godt samarbeid på ledernivå, der informasjon om planer, endringer og hvordan utfordringer kan løses riktignok er viktig, men at det er blant enhetenes medarbeidere det i praksis bygges en tverrfaglig og tverretatlig tjeneste.

Pilotnettverkets deltakere hadde alle lang erfaring med tverrfaglig samarbeid, men innholdet i samarbeidet har i stor grad variert. En tilbakevendende utfordring i mange samarbeid er behandling av taushetsplikten. Et par deltakende kontor hadde løftet opp denne problemstillingen via ledelsen og til fylkesmannen. Dette gjaldt spesifikt ressursgrupper i skolen, der alle tjenester rundt en elev kalles sammen for gjensidig informasjon og løsning av utfordringer (eksempelvis skole, PPT, ABUP, Nav, barnevern,



mfl.). Gjennom å løfte opp problemstillingen, har de gått fra å diskutere problemstillingene «anonymt» til å kunne snakke åpent og direkte. Ledelsen fikk hjelp av fylkesmannens jurister for å avklare dette spørsmålet, og nå sender de ut en tekstmelding til foreldre/foresatte for å be om et informert samtykke til samhandlingen.

Seks deltakende kontor ønsket å styrke sine forhold til andre kommunale enheter, mens to kontor mente at de hadde gode samarbeidsforhold allerede. Et kontor vurderte å ta «bygging av gode forhold til andre enheter» inn i utviklingsplanen. Dette var for å forbedre andre enheters ansettelse av, og praksisplasser for, personer som står utenfor arbeidslivet. Et annet kontor ønsket å «gjenopplive» samhandlingsgrupper på tvers av enheter på saksbehandlernivå som de hadde hatt god nytte av tidligere. Imidlertid ble ikke disse initiativene prioritert videre i utviklingsplanene til disse kontorene.

Forskerteamet ser at det å ha godt samarbeid med andre kommunale enheter er viktig for Nav-kontorene. Deltakerne var opptatt av hvordan andre enheters arbeid berører Nav-kontorets tjenesteområder, og at dette skaper engasjementet for samarbeid fra Nav-kontorets side. Et godt ståsted synes for forskerne å være å ta tak i konkrete aktiviteter og brukere for å bygge samarbeid og samtidig unngå *ad-hoc* eller personavhengige samarbeidsformer. Samarbeid og gode relasjoner gir ikke bare gevinster, det koster også en vedvarende innsats fra alle involverte. Deltakende kontor som har etablert vedvarende samarbeid melder å ha både enhetsledere og saksbehandlernivå med støtte av rutiner og møtearenaer for å bygge tillit og kunnskap om hverandres tjenesteområder.

#### **14 Kommunal interesse for Nav-kontoret og statlig forståelse av kommunale oppgaver**

Helt siden Nav-reformen ble innført har Nav-kontorene bygget en felles identitet og gjensidig respekt for hverandres fagfelt og tjenesteområder internt på hvert kontor. Deltakere i pilotnettverket peker på at det er et stykke igjen å gå når det gjelder å vekke kommunal interesse for alle Nav-kontorets oppgaver og tilsvarende utfordrende å fremme statlig forståelse av for eksempel Nav-kontorets sosiale tjenester.

Pilotnettverket viste til sammensetningen av team på tvers av ansettelsesforhold og faglig bakgrunn som viktig for å fremme kompetansebygging og gjensidig respekt. Når det gjelder andre kommunale enheters interesse for Nav-kontorets arbeid, kom flere frem til at det må skje gjennom konkrete tjenester eller prosjekter der en sammen finner løsninger gjennom et arbeid som gir kunnskap om hverandres tjenesteområder. Noen av deltakerne trekker frem at en måte å fremme interesse og forståelse kan være å fremme suksesshistorier og stolthet over metoder utviklet lokalt. Flere av deltakerne har etter flyktningebølgen i 2015 utviklet gode samarbeidsformer i kvalifiseringsløpet for minoritetsspråklige voksne (KMOV). Gode resultater fra den kommunale flyktningetjenesten i Gjerstad eller i Lindesnesregionen

på tvers av forvaltningsnivå ble fremhevet. Stoltheten og historiene som blir fortalt om er mer enn festtaler; dette opplever de ansatte som deres hverdag og noe som skaper et driv i samarbeidet og forståelsen av andre enheter (se kapittel 2.4 for flere eksempler fra Nav Sandnes og Nav Kristiansand).

Halvparten av deltakerne i pilotnettverket opplevde lite interesse for deres arbeid fra kommunalt hold, mens ett kontor opplevde sterk interesse fra andre kommunale enheter. To kontor ønsket å prioritere arbeid med å øke kommunal interesse for Nav inn i sine utviklingsplaner. Det ene kontoret ønsket å ta tak i synligheten til Nav i de andre enhetenes planer, mens et annet kontor ville jobbe med anerkjennelse av det doble eierskapet til Nav. Disse valgte utviklingsområdene ble ikke fulgt opp i den lokale utviklingen da sammenslåingsprosesser måtte prioriteres. Likevel kom det fram av diskusjonene fra gruppearbeidene at det er et særlig behov for økt kommunal interesse for Nav-kontorets oppgaver som strekker seg fra kommunal ledelse, inkludert politisk ledelse, til andre enheter.

#### 4.2.4 Utviklingsområder mellom nivåene i partnerskapet

De følgende utviklingsområdene er plassert i overlapp mellom nivåene i modellen for mulighetsrommet i Nav-partnerskapet (se figur 6). Dette er for å synliggjøre utfordringer som strekker seg over flere nivåer i partnerskapet, eller utviklingsområder som har sterk innvirkning på flere nivåer.

##### 15 Tillit til Nav-leder

Nav-lederen har en betydelig rolle i partnerskapet for å samordne styringssignaler og utøve partnerskapet i praksis. Pilotnettverkets deltakere var tydelige på at det var forventninger til lojalitet overfor begge styringslinjer, og at det var i dette spennet at handlingsrommet for Nav-lederen lå. Linjebalanseringen er utfordrende, men samtidig en sentral forutsetning for et vellykket partnerskap. Forhandling, dialog og gjensidighet er viktig for å skape tillit og handlingsrom.

En Nav-leder som aktivt bidrar til å sette agendaen på partnerskapsmøtene, og definerer forslag til felles mål, vitaliserer partnerskapet. Nav-lederens bruk av handlingsrommet bør gjøres gjennom likevekt mellom partene for å oppnå bedre samhandling for felles brukere. Bruken av tilpasningsmål (se kapittel 2.2) for samhandling og aktiv utvikling av felles språk kan gi felles forståelse av målsetningene med partnerskapet.

Handlingsfriheten til Nav-leder er i stor grad basert på tillit fra statlig og kommunal eier. Dette fremkommer tydelig fra pilotnettverket, der deltakerne viste til hvor viktig de opplevde det å ha tillit, og å kunne gi tillit, var for partnerskapet. Alle deltakende kontor

uttrykte at det var stor tillit til Nav-lederen i partnerskapet, men det var tydelig at de forskjellige Nav-lederne gjorde forskjellig nytte av den handlefriheten de alle opplevde. Noen Nav-ledere var veldig tydelige på at de måtte benytte handlingsfriheten aktivt, og viste til at de også var tydelige ovenfor sine eiere i partnerskapet om dette. Andre virket mer avmålte når det gjaldt å benytte handlingsfriheten i partnerskapet, der agenda og innhold i partnerskapsmøtene ble mer overlatt til eierne.

Tillit til Nav-lederen og Nav-lederens tillit til sine eiere er et to-veis forhold som må benyttes for å vitalisere partnerskapet. Nav-lederens bakgrunn fra kommunal-, statlig- eller private virksomheter kan påvirke hvordan handlingsfriheten oppfattes og hva den kan lede til. Deltakere i pilotnettverket hadde ulike erfaringer med hvordan denne handlingsfriheten ble brukt. Enkelte deltakere påpekte at også personlige egenskaper kunne påvirke hvorvidt Nav-lederen deltok aktivt i arenaer for partnerskapet. I en gruppe ble det diskutert om hvorvidt en Nav-leder trenger «spisse albuer» for å være aktiv, men diskusjonen landet på at det handler om hvilken holdning Nav-lederen har til handlingsfriheten.

Åtte av deltakerkontorene rapporterte om sterk tillit til Nav-leder i partnerskapet, men vi ser at flere av Nav-lederne hadde utfordringer med å omsette tilliten til en mer fremoverlent holdning som skaper handlingsrom og forener eierne i fellessatsinger.

## **16 Økonomisk handlingsrom**

Kontorlederen har mulighet til å navigere mellom de to eierne, blant annet ved at koordinering ofte foregår i det uformelle samspillet med de to eierne. Deltakere i pilotnettverket hadde ulike erfaringer knyttet til utvikling av det økonomiske handlingsrommet. Noen kontor opplevde et stort handlingsrom allerede, mens andre ønsket å utvikle dette videre. Diskusjonene løftet utfordringer knyttet til årshjulet. En av disse var opplevelsen av sene beskjeder om fastslåing av økonomiske rammer, noe som igjen påvirker budsjettering av tiltaksrammer. Andre temaer var anbud, bemanning med mer. I mindre Nav-kontor knyttet diskusjonen seg til at det kunne komme en mindre økning av brukere med store tjenestebehov, men som likevel var betydelige for handlingsrommet for Nav-kontoret. Disse beskrev behov for å kommunisere godt med eierne i slike situasjoner, der et tjenesteomfang som et større kontor ikke ville merke spesiell effekt av, blir av stor betydning for et mindre kontor.

Ett av kontorene prioriterte å jobbe med det økonomiske handlingsrommet innenfor tildelt ramme for å være mer fleksible og møte de behovene som oppstår raskere enn i dagens system. Dette skulle gjøres gjennom å benytte statlige rammemidler/tiltaksmidler friere slik at de blant annet kunne benytte midlene til interne jobbspesialister. Når det gjaldt kommunale midler var det behov for å kunne disponere ubrukte midler i budsjettet til å ansette noen som har tett oppfølging av sosialhjelpsmottakere og flyktnings

arbeidssituasjon. Utviklingsarbeidet er fortsatt pågående for dette kontoret, men det var klart at Nav-lederen hadde en sentral rolle med tanke på forankring i partnerskap, avklaringer med avdelingsdirektør for marked i Nav fylke, samt politisk behandling i kommunen.

Forskerteamet vil understreke viktigheten av at Nav-ledere får tilgang til kontorenes drifts- og tiltaksramme så tidlig som mulig etter statsbudsjett, og at Nav-lederen får skape sitt eget handlingsrom basert på de rammene som finnes for hvert kontor. Dette kan gjøres innenfor overordnede rammer, men i et samspill med eiere og omgivelser. Nav-ledere må ha evnen til å forhandle og reforhandle kontrakter i det politiske systemet og å kunne påvirke ledelsessystemet.

### **17 Strategisk utvikling av tjenester**

Pilotnettverkets deltakere pekte på mulighetsrommet som ligger i det å løfte konkrete utfordringer eller brukergrupper opp til et strategisk nivå i partnerskapet, med tanke på forankring av mulige løsninger og innovasjoner. En slik strategisk utvikling av tjenester i Nav-kontoret kan ta mange former og vil kunne revitalisere partnerskapet gjennom felles statlig og kommunal innsats overfor en konkret utfordring. Slike strategiske utviklinger av tjenester vil ofte også kunne treffe samfunnsoppdraget på en tydelig måte, og lette kommunikasjonen om årsakene til hvorfor partnerskapet bør prioritere satsingen.

Flere andre utviklingsområder for partnerskapet kan berøres i en strategisk utvikling av tjenester. Et eksempel er plasseringen av Nav-lederen i rådmannens ledergruppe i den strategiske utviklingen *Nye Vegar* (se kapittel 2.2) som igjen skapte mer løsningsorientering og tillitt til god ledelse. Tilsvarende ble det økonomiske handlingsrommet utvidet gjennom et spleiselag som også omfattet fylkeskommunen. Den strategiske utviklingen skapte også bedre samarbeid med flere andre kommunale og fylkeskommunale tjenester.

Pilotnettverkets deltakerkontor hadde flere ulike planer for strategisk utvikling av tjenester. Flere var knyttet til levekårssatsingen gjennom Regionplan Agder 2030, mens andre knyttet utviklingen til Inkluderingsdugnaden eller konkrete brukergrupper som unge uføre eller kvalifisering av minoritetsspråklige. Tilnærmingen til utviklingen varierte med de forskjellige målsetningene, enten i form av prosjekter, intern innovasjon i drift eller som interkommunale satsinger. Felles var forankring og involvering av eierne i partnerskapet og kontaktflaten og forpliktelsen som følger med. Flere peker på behovet for en slik forankring når utviklingen forutsetter samarbeid ikke bare på enhetsledernivå, men også medarbeidere ellers som må endre måten de jobber på.

Ett kontor jobbet spesifikt med Inkluderingsdugnaden med utdanning for arbeid som hovedtema for strategisk tjenesteutvikling. Dette er fortsatt pågående, men fra den lokale

utviklingen kom det tydelig frem at utviklingen ville kreve innsats på alle nivåer i partnerskapet. Eiernivået måtte mobiliseres når det gjaldt overordnet samarbeid om utdanning, og være igangsettere knyttet til politiske prosesser hva gjelder tilpassede lærlingplasser og heldagsskole. På tjenestenivå var det klart at den nåværende inndelingen i brukerkategorier måtte gjøres noe med, samtidig som jobbspesialister arbeider direkte med arbeidsgivere og lager single-point-of-contact for både bedrifter og bruker med bruk av verktøyet FIT (feedback-informerte tjenester) for brukermedvirkning. Samarbeid med skoler om forebygging, og besøk på ungdomsskoler for å oppmuntre til videre skolegang, var et mulig konkret tiltak. På kontor-nivå stod holdningsendringer («salgsavdelings tankesett») og bruk av måleindikatorer som informasjon direkte i veiledernes arbeid sentralt.

Erfaringen vi kan trekke fra forskningsprosjektet på dette utviklingsområdet er at strategisk utvikling av tjenester krever innsats på alle nivåer i partnerskapet for å få til varige satsninger. Varige strategiske endringer i tjenestetilbudet krever samarbeid med andre enheter, politisk forankring og økonomisk handlingsrom. Partnerskapet blir slik en arena for analyse, prioritering og støtte for igangsetting av større endringer. Samtidig er det i partnerskapet arbeidet følges opp for å sikre langsiktige og varige satsninger.

### **18 Lokal tilpasning av tjenestetilbud**

Tilliten til Nav-lederen og spennet mellom de to styringslinjene skaper en frihet for Nav-kontoret som kan brukes til å utvikle egne løsninger og verktøy. Eksempelvis kan dette være egen oppfølgingsmetodikk, forbedringsprosesser i organisasjonen basert på lean metodikk, involvering av andre aktører i målekortutviklingsarbeid. Kontorlederen kan bidra til tjenesteutvikling og samordning av et bredt spekter av tjenester, ved å bruke «mykere» styringsmidler som faglighet, dialog og samarbeid med basis i felles interesser.

Dersom Nav-kontoret skal levere mer brukertilpassede tjenester, må det være rom for å utøve faglig basert skjønn der beslutninger tas. Dette betyr at partnerskapet må styre med utgangspunkt i bevilgning, kvalitet og resultater fremfor tiltaksnivå, slik at det skapes muligheter for lokal planlegging som er basert på lokale behov. Tilsvarende blir kravene til Nav-kontorets ledergruppe at de tar hensyn til lokalt prioriterte områder, samfunnsoppdraget og politiske forventninger. Pilotnettverket hadde flere kontor som pekte på behovet for lokale tilpasninger av tjenestetilbudet. Dette handlet om økonomiske rammer for valg av leverandører som kan levere lokale tjenester på anbud, eller om økonomiske rammer for utviklingen av egenproduksjon av lokale tjenester. Det var noe misnøye med «pooling» av ressurser regionalt som det enkelte kontoret måtte be om å få tilgang til, da disse deltakerne heller ville ha lokal styring.

Tre av deltakerkontorene ønsket å jobbe konkret med lokal tilpasning av tjenestetilbudet ut fra den lokale demografiske utviklingen, lokalt arbeidsmarked og lokale digitaliseringsmuligheter. Dette utviklingsområdet ble ikke prioritert videre i utviklingsplanene til deltakerne. Likevel var opplevelsen fra deltakerkontorenes side at de siste årenes endringer i tiltaksmodellen medfører mer satsing på oppfølging av den enkelte bruker basert på hans eller hennes behov. Det har også blitt et uttalt mål om mer intern oppfølging med krav til kompetanse lokalt, eksempelvis jobbspesialister og individual placement and support/supported employment. Endringene har også åpnet for mer innkjøp av tjenester i de tilfellene da kontoret ikke kan levere dette selv.

En refleksjon som kan trekkes på grunnlag av diskusjonen i pilotnettverket er at myndiggjorte Nav-kontor med større mulighet til å gjennomføre egenproduksjon av oppfølgingstjenester er avhengige av økonomiske rammer til selv å kunne produsere eller kjøpe tilpassede arbeidsmarkedstiltak. Videre er det nødvendig at partnerskapet kan bruke muligheten Nav-loven gir for at den ene part kjøper tjenester av den andre. Det kan gi reduserte administrative kostnader og forenkle styringen av små kontor. Tjenestene til brukerne skal uansett i større grad utvikles i Nav-kontor og all tjenesteproduksjon skal være forankret i Nav-kontorene. Kongstanken for lokal tilpasning av tjenestetilbudet, er at et tiltaksøkonomisystem som er mer robust, mindre ressurskrevende og mer tilgjengelig og transparent, kan bidra til at Nav-kontorene opplever et reelt økt handlingsrom.

## **19 Mange systemer**

Dagens digitalisering og *digital transformasjon* skal bygges på en historie og arv som består av svært mange og til dels utgåtte systemer. Med systemer menes her IKT-verktøy og tilhørende rutiner, prosedyrer, arbeidsprosesser og eventuelle papirbaserte deler. Bakgrunnen finnes i integrasjonen av tre hovedsystemer (trygd, arbeid og sosial) i begynnelsen av Nav-reformen med tilhørende utvikling etter dette. Utfordringene har vært mange og varierte når det gjelder systemer i Nav. En ting er mange statlige systemer, en annen ting er mange ulike leverandører av de kommunale fagsystemene.

KS ønsker samarbeid med staten om å utvikle flere digitale tjenester. Blant annet utvikling av nye digitale oppfølgings- og dialogverktøy, for å gi bedre muligheter til å ha effektparametere i styringen og brukerevaluering. Det er klart at andre grep kan gjøres uten å utvikle nye digitale løsninger. Det digitale samspillet med brukeren er trukket fram av pilotnettverket. Det er viktig å øke brukernes digitale ferdigheter, og samtidig få ned antall henvendelser som kunne vært løst via selvbetjening.

En annen utfordring som Nav-kontorene i Agder opplever, er tidsbruken som følge av digitalisering og nye kanaler for kommunikasjon. En aktuell utfordring er at ressurssterke brukere kaster seg over nye løsninger for å få oppfølging i saker der de egentlig kunne vært

selvhjulpne. Dette medfører paradoksalt nok at mer digitalisering tar av ressurser som burde vært brukt på målgrupper som er marginaliserte og burde prioriteres høyere av de lokale Nav-kontorene. Disse nye systemene oppleves som påtvungne fra sentralt hold. Det betyr imidlertid ikke at de lokale kontorene er maktesløse når det gjelder hvor store ressurser som må øremerkes til dette. Her kan partnerskapet skape trygghet for prioriteringer som den enkelte Nav-leder må stå i.

## **20 Navs rolle for innbyggere**

Pilotnettverket etterlyste mer engasjement fra partnerskapene for tydeliggjøring av Nav-kontorets oppgaver og roller for innbyggerne. Dette var basert i kommunikasjon og samhandling med innbyggere og brukere. Alle Nav-kontorene hadde brukerutvalg, men det var stor variasjon i aktiviteten i brukerutvalgene. Det var også stor variasjon i hvilke tjenesteområder som hadde brukerutvalg. Flere deltakere viste til behovet for lokale avdelinger av bruker-organisasjoner og aktive råd (eksempelvis Eldreråd) for å opprette brukerutvalg. Eksisterende brukerutvalg ønskes brukt aktivt for å utvikle tjenestene, ikke som en informasjonskanal til brukerorganisasjonene.

Der det var mangel på aktive brukerutvalg var det noen som satset på mindre spørreundersøkelser eller strategisk brukerutvikling der brukere deltar i utviklingen av tjenesten. Et eksempel var brukermedvirkning gjennom verktøyet FIT (feedback-informerte tjenester). Dette ble betraktet som fordelaktig sammenlignet med dagens brukerutvalg som i all hovedsak er basert på deltakelse fra lokale brukerorganisasjoner. Tilsvarende diskusjon kom frem gjennom ønsket om å satse på strategisk brukerutvikling/brukerdrevet tjenesteutvikling sett opp mot bruk av tradisjonelle brukerutvalg, der det er mulig å få direkte involvering av brukere når endringer skal gjøres heller enn et «statisk (sovende) brukerutvalg». To kontor ønsket også å prioritere å finne måter å framsnakke Nav-kontoret for å bedre forståelsen av Navs roller og oppgaver. En forutsetning for utvikling av et myndig og løsningsdyktig Nav-kontor er ta utgangspunkt i brukernes behov og eiernes målsettinger.

Deltakerne var tydelige på at brukeren må ha en reell stemme i sin egen sak og være trygg på at “det foretas ingen beslutninger om meg uten meg”. Nye digitale tjenester må utformes slik at de gir brukerne trygghet og god innsikt i egen sak. En forutsetning er å aktivisere brukerne til å benytte digitale tjenester og sikre brukerevaluering av tjenestene. Mye av kommunikasjonen og samhandlingen med brukere skjer sammen med veiledere. Større handlingsrom for veilederne vil øke mulighetene for god kartlegging av behov og tjenestetilpasning.

Vi ser at pilotnettverkets deltakere hadde et uttalt mål om å sette brukeren i sentrum og at de ser behov for både å styrke brukermedvirkning og samtidig fremme kunnskap og forståelse for Nav-kontorets oppgaver for innbyggere. Det er en oppgave for partnerskapet

å bestemme i hvilken grad eller på hvilken måte brukermedvirkning eller brukerstyring skal gjennomføres. Det synes å være flere løsninger som kan tilpasses det enkelte kontors situasjon og tilgangen til brukerorganisasjoner, med mer. Forståelsen av Nav-kontorets roller, oppgaver og samhandling med brukere synes å ha en sentral plass i kontorenes bevissthet. Forskningsprosjektet har imidlertid identifisert et behov for prioritering av innsats på området for at kontorene skal gå fra forsøk og gode hensikter til konsekvent brukermedvirkning og bygging av brukernes kompetanse om hele arbeids- og velferdsforvaltningen.

Forskningsprosjektet har ved denne gjennomgangen synliggjort at funn fra utviklingsarbeidet i pilotnettverket understøtter funn fra litteraturgjennomgangen på flere områder. Et område som vi vil løfte frem her, er ledelse. En avgjørende faktor for endringer i Nav-kontoret, er ledelse. Det er i dette arbeidet presentert kunnskap og verktøy som kan styrke lederne i lederoppgaven og for å understøtte ledernes avgjørende rolle i endringsarbeidet. Erfaringene fra pilotnettverket tilsier at ledelsens vedvarende oppmerksomhet og trykk er vesentlig for innføring av nye arbeidsformer, og at et tydelig lederskap gjelder både den administrative og politiske siden. Dette understøtter funn fra Aune mfl. (2013) som peker på leders sentrale rolle i forbindelse med å skape likevekt, noe som krever kunnskap og erfaring fra de to forvaltningsnivåene. Lederne må se helheten og underbygge gjensidig respekt. Videre må ledelsen skape eget handlingsrom (Aune mfl., 2013). Pilotnettverket mener dette må materialiseres ved at Nav-leder er fremoverlent og proaktiv. Det kan innebære å synliggjøre Nav-kontorets behov i pågående politiske prosesser gjennom eierne. Pilotnettverket spiller blant annet inn balansering av annerkjennelse som et viktig kriterium, et annet er at Nav-leder må sikre den enkelte medarbeider nødvendig kompetanse, og et tredje at lønns- og personalpolitikken gjøres så lik som mulig mellom kommunalt og statlige ansatte. For å sikre god ledelse kan det også innebære å avlaste Nav-lederen fra administrative oppgaver slik at han/hun kan få tid til å utøve et slikt lederskap.

Pilotnettverket var videre opptatt av hvordan Nav-kontoret kunne komme sterkere på den politiske dagsorden lokalt. Imidlertid kom det få eller ingen innspill om hvordan den politiske ledelsen bør utøves. Det er et funn i seg selv. Pilotnettverket foreslår at rådmann bør være mer tilstede på Nav-kontoret. Siden også den politiske ledelsen er avgjørende for å få til utvikling, bør også Nav-leder være hyppig tilstede i politiske forum.

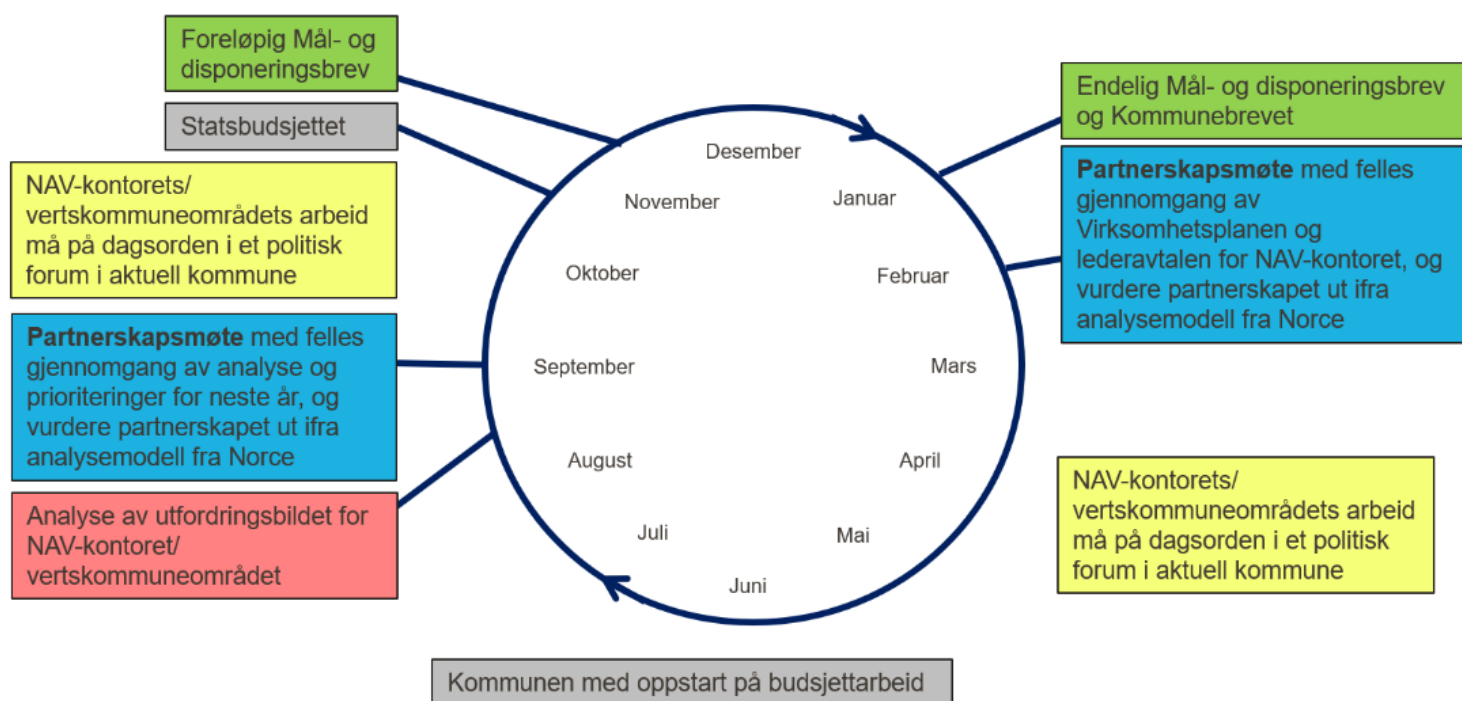


## 4.3 Årshjul for Nav-partnerskapet

Nav Agder har sammen med KS og noen av deltakerkontorene utviklet et årshjul for partnerskapene (jf. figur 7). Dette årshjulet omfatter to partnerskapsmøter per år med tilhørende politisk forankring og analyse av utfordringsbildet per kontor. Årshjulet angir noen hovedpunkter for hvert partnerskapsmøte inkludert bruk av Modell for Mulighetsrommet i Nav-partnerskapet som en sjekkliste for vedlikehold og vitalisering av partnerskapet. Årshjulet er allerede bestemt tatt i bruk i alle partnerskapene i Agder.

Årshjulet beskriver sentrale premisser for Nav-partnerskapet som til dels bygger videre på forventningene til eierne i partnerskapet og diskusjonene rundt Nav-lederens rolle og samhandling med andre enheter i kommunene. Vi ser at Nav-lederen sikres en aktiv rolle i partnerskapsmøtene, og at det stilles tydelige forventninger til Nav-lederen gjennom egen lederavtale med eierne. Videre settes en samkjøring av styring gjennom felles prinsipper for oppfølging av Nav-kontorets leveranser i tillegg til justering av kontorets tjenesteportefølje opp mot behov, som et premiss.

### Årshjul for partnerskapene i NAV i Agder



#### Felles premisser for Partnerskapene:

- To møter i året der NAV-leder innkaller og refererer.
- Felles lederavtale.
- Felles prinsipper for oppfølging av NAV-kontorets leveranser/indikatorer.
- Felles enighet om relevant informasjonsutveksling mellom eierne gjennom året.
- Årlig gjennomgang av NAV-kontorets portefølje ifht samfunnsmandatet.
- Fokus på NAV-leders ansvar for tett og relevant samhandling med øvrige enheter i kommunen.



Figur 7: Felles årshjul for partnerskapene i Agder

Et felles årshjul med tilhørende felles premisser som adresserer prinsipper for felles styring imøtekommer mange av forventningene fra pilotnettverket på en praktisk og direkte måte. Det at dette årshjulet er utviklet av representanter for begge eiere og KS gir en felles forankring som lover godt for en mer lik tilnærming til revitaliseringen av partnerskapene i Agder fremover.

Samtidig som årshjulet adresserer forventninger til eierne, beskrives også konkret utvikling av partnerskapsmøtene ved hjelp av felles virksomhetsplaner og lederavtalen som levende dokument i partnerskapet. Et annet fast punkt i partnerskapsmøtene er bruk av modellen for mulighetsrommet for å vurdere partnerskapet. Bruken av modellen kan være analytisk med sikte på å få fram nye utviklingsmuligheter knyttet til hvert område beskrevet i forrige kapittel, eller som en sjekkliste for å få en rask status av de forskjellige områdene i Nav-partnerskapet. På denne måten kan partnerskapet drive enkelt vedlikehold eller vitalisering av områder der nye muligheter eller utfordringer blir avdekket.

Gjennom arbeidet i pilotnettverket har vi identifisert et behov for større engasjement og økt grad av deltakelse fra det politiske eierskapet i kommunen. Økt bevissthet og kunnskap i politisk ledelse om Nav-kontorets utfordringer, tjenestetilbud og rammer vil kunne bidra til et bedre helhetsbilde og styrke det politiske eierskapet i kommunen.

## 5. Hvordan oppleves Nav-partnerskapet i sammenslåingsprosesser og i vertskommunesamarbeid?

En sentral utfordring for utvikling av Nav-partnerskapene i pilotnettverket har vært pågående sammenslåinger av kommuner og vertskommunesamarbeid (se kapittel 3.2). I dette kapitlet vil vi belyse hvordan disse prosessene oppleves av Nav-kontorene og hvordan Nav-partnerskapene samarbeider, forbereder og gjennomfører etablering av et nytt NAV-kontor.

### 5.1 Nav-partnerskapet i kommunesammenslåinger

Det ble vinteren 2018 og tidlig på våren 2019 gjennomført intervjuer med tidligere deltakere i pilotnettverket for de Nav-kontorene som trakk seg ut i forbindelse med pågående kommunesammenslåinger. Informantene har roller som Nav-leder eller seniorrådgiver i Nav-kontor. Intervjuene gir et innblikk i kommunesammenslåingsprosessene i nye Kristiansand og nye Lindesnes kommune, altså med fokus på prosessene i Nav og partnerskapet. Spesielt ønsker en å fremskaffe kunnskap om hvordan partnerskapet er organisert og fungerer i sammenslåingsprosessen, hvordan partnerskapet vil se ut i en sammenslått kommune/Nav-kontor og hvordan prosessen påvirker muligheter for å gjøre innovasjoner.

#### **Hvordan er partnerskapet organisert?**

I nye Kristiansand kommune har man en fulltidsengasjert prosjektleder til å lede prosessen i Nav-kontoret Kristiansand. Denne personen vil bli Nav-leder i nye Kristiansand kommune, akkurat som prosjektleder i kommunesammenslåingen blir rådmann. Nav-kontoret er nå bestemt at skal ligge under direktør for Helse- og mestring (nivå 2) i organisasjonskartet. Denne innplasseringen var viktig for Nav-kontoret da de først ble foreslått lengre ned i organisasjonen.

På det tidspunktet intervjuene finner sted arbeider alle kommunene sammen, ledere er på plass, og det arbeides med organisasjonskart, innplassering av ansatte, lokalisering og resursfordeling mm.

I nye Kristiansand kommune har man i prosjektperioden etablert det vi oppfatter som et nytt midlertidig partnerskap, i en styringsgruppe. Denne består av fylkesdirektør i Nav fylke, kommunaldirektør Helse- og mestring, hovedtillitsvalgte og verneombud. En bruker

prosjektgrupper hvor ulike saker blir håndtert. Kristiansand, Søgne og Songdalen kommuner er alltid representert i disse prosjektgruppene. Rådmann i hver kommune har delegert mye ansvar til hver sin Nav-leder. Partnerskapet ligger på kommunaldirektør nivå i Songdalen og Søgne.

Politikerne er representert gjennom en fellesnemd i kommunesammenslåingen. Gjennom denne kan politikerne komme med sine innspill eller bestillinger. Et par av informantene opplever at politikerne ikke er «nok på» partnerskapet og mener det trengs mer opplæring av politikerne.

Proessen i nye Lindesnes er ledet av en prosjektgruppe, under ledelse av Nav-lederen i Mandal. Over denne ligger en styringsgruppe som ledes av fylkesdirektøren i Nav fylke. I denne styringsgruppen sitter ny rådmann i sammenslått kommune, prosjektleder og tillitsvalgte. Prosjektgruppen vurderer på intervjutidspunktet Nav-kontorets posisjon i ny kommune. Det fremkommer på dette tidspunktet ikke et sterkt ønske om å sitte i rådmannens ledergruppe. Det uttrykkes for eksempel slik:

*«Jeg har ikke tid til å sitte å høre om vann og kloakk i kommunesjefens møte».*

Det har vært arbeidet med Nav-kontorets posisjon i den nye sammenslåtte kommunen. Etableringen av et samlet Nav-kontor i Mandal er bestemt. Det er uklart hvilken løsning man finner for de små kommunene som inngår i sammenslåingen.

*«Fra statlig side er det kommet sterke føringer – en kommune – ett Nav-kontor. Fra kommunal side er det sagt at det skal være liv i alle gamle kommunehus. Men det er ikke sagt at det er Nav som skal stå for dette livet. Det må vi se på».*

Også her er mye av arbeidet med selve virksomhetsoverdragelsen lagt i ulike arbeidsgrupper.

Da det nye partnerskapet med den nye kommunen kom på plass, ble det eksisterende partnerskapet visket gradvis ut. Flere av intervjupersonene opplevde innledningsvis liten forståelse for Navs mandat og posisjon i kommunal ledelse. Men i løpet av prosessen har det blitt mye bedre, blant annet fordi det er kommet inn nye ressurspersoner som har høy kompetanse om Arbeids- og velferdsforvaltningen. Disse informantene opplever i dag Nav-kontoret som en likeverdig aktør inn i de nye kommunene og at vises stor tillit i de nye partnerskapene.

### **Om å trekke seg fra pilotnettverket**

Arbeidet med selve virksomhetsoverdragelsen synes imidlertid å ta deres hele oppmerksomhet. Det synes på intervjutidspunktet å være lite tid til utviklingsarbeid, og fire

Nav-kontor som stod overfor kommunesammenslåing, trakk seg derfor ut av pilotnettverket etter første samling. Manglende tid til å følge opp pilotnettverket og hjemmelekser oppgis som en vesentlig årsak til utmeldingene.

Samlingene betegnes av informantene som nyttige, men at arbeidet mellom samlingene, ifølge en av informantene, ikke passet til egen prosess i sammenslåingen i forhold til tematisering og timing. En informant uttaler seg slik:

*«Oppgavene passet ikke der de var i prosessen. Skal en dille. De fikk spørsmål om partnerskap. Hvilket partnerskap, når en skal skape noe nytt. Oppgavene var ikke avstemt i forhold til hvor kontorene sto.»*

En informant vektla at hvis man skal utvikle et partnerskap må begge parter være tilstede i gruppene. Denne informanten opplevde ikke at partnerskapene var tilstede på samlingene fordi flere av rådmennene manglet. Dette til tross for at personer med delegert myndighet stilte ved deres forfall. Det fikk betydning for opplevelsen av balanse og muligheter for fremdrift. For øvrig var ulike kommuner og Nav-kontor kommet på svært ulikt sted i prosessene og følte på det i diskusjonene.

Det ble også påpekt av et par andre informanter at enkelte som deltok i pilotnettverket ble tatt ut i nye roller og at de derfor hadde for liten tid til å delta på en tilfredsstillende måte. En informant forteller:

*«Et annet moment er at hvis en går inn i et slikt nettverk kreves en god leveranse. I [Navn kommune] er det forventninger. Kan ikke levere på 50 %.»*

Det kan altså synes som at det var feil tidspunkt til å delta i pilotnettverket ifølge enkelte av informantene. Forutsetningene for å delta må ha forandret seg siden de selv meldte seg på pilotnettverket.

### **Kunne prosjektet gjort noe annerledes?**

Foruten å se på tidspunktet for pilotnettverket mener en av intervjupersonene at en burde se på deltakerne. Disse kontorene sto på ulike steder utviklingsmessig, og når en setter sammen folk som er kommet på ulike steder, blir nytten for noen lav. I tillegg påpekes at når en gir oppgaver til Nav-leder om partnerskapet når ikke andre eier (rådmann) var der, blir ikke forankringen av prosjektet, og forpliktelsen god nok. Det pekes igjen på opplevelsen av andre dag på første samling hvor flere rådmenn ikke stilte opp. Dette hadde de imidlertid gitt beskjed om på forhånd. En informant forteller:

*«Dette er plenty nok årsak til å trekke seg ut. Hadde det ikke vært for disse tingene hadde vi vært med. Det er jeg sikker på.»*

Vår vurdering er at viljen og muligheten til å bruke mye tid på dette ikke var tilstede i disse kommunene og Nav-kontorene, da det må oppleves nyttig. Og dersom tema er utvikling av partnerskap må begge eiere være tilstede i form av øverste leder.

### **Hvordan fungerer partnerskapet i kommunesammenslåingsprosessen?**

Basert på informantenes tilbakemeldinger synes det å ha vært endringer i forutsetninger, knappe milepælsplaner og tidsfrister. I tillegg settes store krav til innrapportering, på nye plattformer, noe som krever mye av de involverte. I tillegg merker en på spenningen mellom de store og små kommunene og Nav-kontorene, spesielt der sammenslåingen ikke er frivillig. Likevel, det som har betydd mest i negativ retning innledningsvis er en manglende forståelse for Nav-kontorets rolle, og at det samlet sett tenkes for lite på det sektorovergripende, at Nav-kontoret skal holde kontakten med brukerne og næringslivet. Etter hvert i prosessen synes denne forståelsen å ha kommet på plass. Nå nyter Nav-kontoret som enhet tillit i prosessen.

Det finnes også god støtte i «Etablererprosjektet» gjennom teamet fra Nav fylket. Her kan en komme med alle vanskelige spørsmål, for eksempel om regelverk, likebehandling av ansatte mm. Flere informanter nevne at de bruker denne støtten ofte.

### **Hvordan vil partnerskapet være etter kommunesammenslåingsprosessen?**

På intervjutidspunktet er lite avklart. Men at Nav skal være tilstede på en eller annen måte i kommunene heises frem, som her:

*«Vi skrur ikke ned skiltet.»*

Men det understrekes at dette er politikk og at en vil komme tilbake til det. En av informantene påpeker at det er svært viktig at Nav-leder må være en del av rådmannens ledergruppe. Men der er ikke alle lederne i dag, de løfter ikke blikket tilstrekkelig, mener en informant. I dag er både Nav Kristiansand og Nav Lindesnes organisert som enheter direkte under kommunalsjefsnivået.

### **Mulighet og kapasitet for innovasjoner?**

Det fremheves at sammenslåingen i seg selv er innovasjon så det holder. Det pekes på at en blir sterkere sikkerhetsmessig, sårbarhetsmessig og en får en større tyngde. Det er lokalkontorene som skal bli større, få større muskler og større fagmiljø. En av informantene sier at den største muligheten for utvikling ligger i å fjerne de geografiske grensene, få et felles målbilde og angripe utfordringene der de er størst. En informant eksemplifiserer:

*«I Vågsbygd er det nå 30000 innbyggere. Bare denne bydelen [i Kristiansand] er større enn Søgne og Songdalen. Det må politikerne ta inn over seg.»*

Det er sterkt fokus på sammenslåingen rent organisatorisk. Det synes å ta det meste av tiden. Det pekes på at enkelte av Nav-kontorene også før dette var fremoverlente for å finne bedre løsninger for brukerne. Generelt sett er tilbakemeldingen at der Nav tidligere har vært mye involvert med de andre kommunale tjenestene er man mer åpen for utvikling og innovasjoner. På dette feltet synes det historisk å være store forskjeller på kulturene som går inn i den nye kommunen og Nav-kontoret.

En informant er opptatt av at den nye kommunen skal kunne bli mer slagkraftig, og peker blant annet på at en arbeider mer systematisk med «brukermedvirkning». En er nå mer opptatt av å spørre brukerne om hva de trenger av hjelp fra Nav-kontoret.

Det pekes videre på at hjelpemiddelsentralen, arbeidslivstjenesten og arbeidsrådgivingskontoret skal inn i Nav-kontoret. Slik vil tjenestene bli mer integrerte i førstetjenesten og bidra til større samhandling og større treffsikkerhet i tjenestene. Det skjer også mye bra i staten med digitalisering. Det gjelder imidlertid å utvikle tjenestene også, men der er ikke fokus sterkest nå.

## 5.2 Nav-partnerskapet i vertskommunesamarbeid

Fire deltagende Nav-kontor i pilotnettverket var en del av pågående kommunesammenslåinger, som omtalt over. De resterende 11 Nav-kontorene og kommunene ble del av sonderinger rundt vertskommunesamarbeid i løpet av prosjektperioden.

Regionaliseringen av Nav har i Agder vært organisert som et eget prosjekt med ny fylkesdirektør for et felles Nav Agder som prosjektleder, bistått av et team for etableringsstøtte. Regionaliseringen har dermed omfattet sammenslåingen av Nav Vest-Agder og Nav Aust-Agder og bygging av bredere fagmiljøer og styrking av rettsikkerheten ved omgjøring av lokale kontor til større enheter. Bakgrunnen for regionaliseringen er Stortingsmelding 33 (2015-2016) «Nav i en ny tid – for arbeid og aktivitet». Et virkemiddel for blant annet å oppnå et mer robust fagmiljø er færre og større Nav-kontor, enten gjennom omfattende samarbeid eller fordeling av tjenester i interkommunale samarbeid, eller mer vanlig som vertskommunesamarbeid gjennom §28 i kommuneloven.

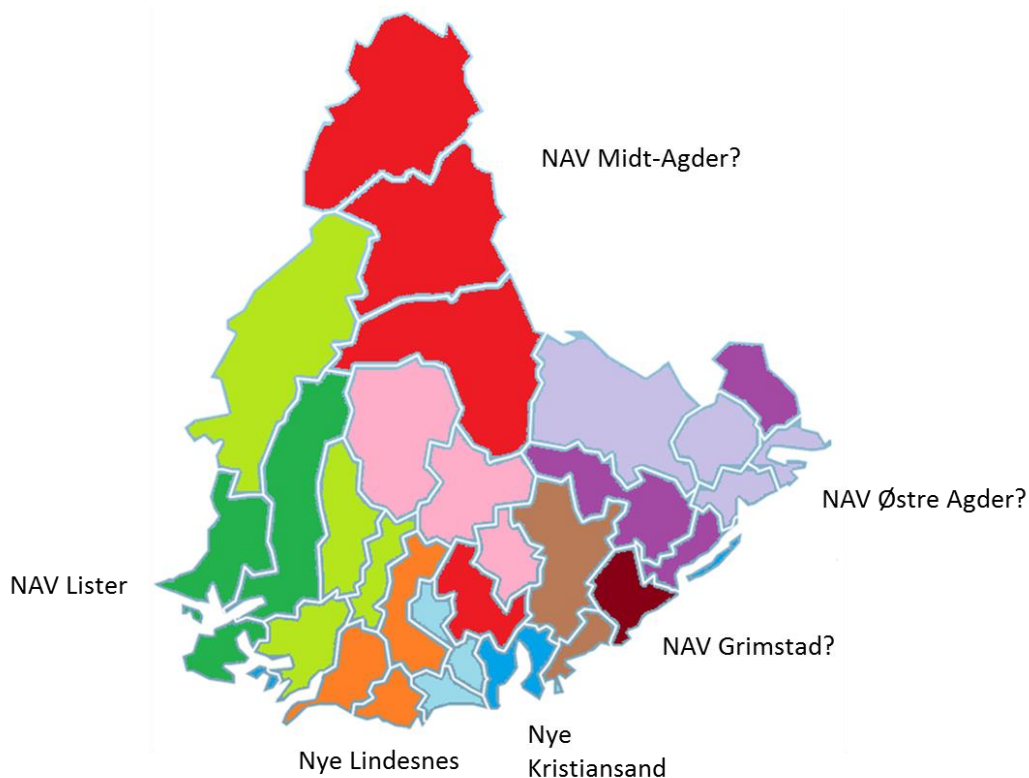
Regionaliseringen har flere mål, men handler i stor grad om større Nav-kontor med mer robuste fagmiljøer som kan overta oppgaver fra NAV-fylke, effektivisering og bruk av større kapasitet til brukernære tjenester. Dette må sees i sammenheng med ønsket om myndiggjorte Nav-kontor, og styrket intern tjenesteproduksjonen for å unngå kjøp av tilsvarende tjenester fra private leverandører. Som en følge av dette vil fokuset nå være måling av kvalitet og resultater i stedet for aktiviteter på tiltaksnivå (som for eksempel antall møter, deltakere, oppfølgingspunkt med mer). Regionaliseringen har også som mål å endre Nav-lederens rolle i et nytt og større *vertskontor*. Nav-lederens rolle blir viktigere i bygging

av kompetanse, lokal tjenesteutvikling og digitalisering, deling av erfaringer og gevinstrealisering av endringer.

Regionaliseringen har også som mål å utvikle Nav-partnerskapene. De to eierne skal jobbe aktivt sammen og være tydelige om samfunnsoppdraget: flere i arbeid og aktivitet, færre på stønad. Partnerskapet skal sørge for felles mål og smidig ledelse. Nav-kontorene skal få større lokal frihet og styringstrykket skal reduseres. Tjenester skal utvikles lokalt basert på felles kunnskap om hva som virker og partnerskapet skal bestrebe seg på å få til en felles planlegging og budsjettprosess basert på lokale analyser og behov.

Mange av disse målsetningene kjenner vi igjen i årshjulet for partnerskapene i Agder (se kapittel 4.3). På mange måter har pilotnettverket bidratt til at partnerskapene kan jobbe aktivt for å nå målsetningene som omtalt over. Utfordringen er å jobbe med innovasjon i partnerskapet på eier-, kontor- og tjenestenivå samtidig som en står i store organisatoriske endringer.

Kartet under viser hvordan regionaliseringen og kommunesammenslåingene i Agder ser ut til å bli. Agder kan gå fra 30 lokale Nav-kontor til seks sammenslåtte kontor (markert i grønt, rødt, oransje, blått, brunt og fiolett). Deltakende kontor i pilotnettverket er markert med mørkere fargetoner. Vi ser fra denne oversikten at deltakende Nav-kontor i pilotnettverket ble del i alle de forskjellige sammenslåingene som foregikk, enten kommune-





sammenslåinger (Nye Lindesnes og nye Kristiansand) eller vertskommunesamarbeid. Disse vertskommunesamarbeidene er ikke alle ferdigstilte i politiske vedtak eller navnsatt.

De nye sammenslåtte kontorene følger i stor grad kommunesammenslåinger eller grensene for interkommunale råd, eksempelvis Listerrådet, Østre Agder og Setesdalsrådet med tilstøtende kommuner. Nettopp disse interkommunale rådene har vært sentrale i etableringen av nye vertskontor. Forankringen av regionaliseringen har i Agder tatt utgangspunkt i disse interkommunale rådene med møtende ordførere og rådmenn. Her har styringssignalene i regionaliseringen blitt forklart, og medlemmene har tatt med seg dette til sine respektive kommunestyre.

### **Hvordan fungerer Nav-partnerskapet før vertskommunesamarbeid?**

Deltakerne i pilotnettverket beskriver en periode med styringssignaler gjennom de ordinære partnerskapene i forkant av regionaliseringen, men også spesielt gjennom møter med Nav fylke der det har kommet klare forventninger til endringer i organisasjonsstrukturen. Samtidig har Nav fylke deltatt på møter i interkommunale råd for å gi innspill og forankre prosessen.

Slik har det oppstått en type ny arena, der de samme rollene og personer fra partnerskapene samles på en annen måte i fellesskap på tvers av kommuner. Spesielt her er den ledende rollen til ordførere som ellers ikke er like aktive i de ordinære arenaene for partnerskapene, slik som partnerskapsmøter. Dette er blitt opplevd som en naturlig og effektiv møteplass og arena for sonderinger og arbeid med samarbeid og sammenslåinger, der ledelse for administrasjon og politisk ledelse møter styringssignaler fra Nav fylke på tvers av kommunegrenser. Forankringen i kommune- og bystyrene synes imidlertid ikke å være like god fordi en ved en slik løsning kommer svært sent inn til den vanlige kommune- og bystyrepolitiker.

Denne tilnærmingen har også bydd på usikkerhet og mulige hindre når hvert enkelt kommunestyre har behandlet et eventuelt §28 vertskommunesamarbeid av Nav-kontorene hver for seg. Dette er utfordrende når flere av de mulige vertskontorene omfatter sju kommuner hver. Faren for en avvisning eller ønske om nye runder utredninger har vært til stede. Likevel har arbeidet med utredning og sonderinger i hver interkommunale region gått ganske raskt, så den potensielle kostnaden ved å måtte ha en ny runde med utredninger vil ikke være like stor som om hver enkelt partnerskap skulle prøve å behandle dette hver for seg. De fleste vertskommunesamarbeid var berammet til politisk behandling i løpet av sommeren 2019 i Agder.

### **Hvordan fungerer Nav-partnerskapet i sammenslåingsprosessen for vertskontor?**

Regionen Lister var tidligst ute med sine sonderinger og det var derfor mer tid til arbeidet med utredninger. Her fikk Nav-lederne jobbet godt med tjenesteprofilen i forhold til demografi og andre egenskaper med de forskjellige kommunene som sondererte vertskommunesamarbeid. Regionen bidro på mange måter for de prosessene som kom i andre deler av Agder senere.

Partnerskapene i Lister gikk inn i en ny fase etter at det ble avklart politisk at Kvinesdal skulle bli vertskontor for Nav Lister. Nav-lederen i Kvinesdal ble nå prosjektleder for samarbeidet med støtte direkte fra fylkesnivået og teamet for etableringsstøtte. På denne måten dannes det nye arenaer for et midlertidig partnerskap i selve prosjektperioden mellom prosjektleder og rådmann lokalt, Nav fylke og det interkommunale rådet. Deltakerne i pilotnettverket meldte om fortsatte ordinære partnerskapsmøter, men det virket som styringen av samarbeidet og arbeidet med tjenesteprofil og tjenestekatalog foregikk gjennom lokal prosjektleder og i arbeidsgrupper underlagt lokal prosjektleder.

### **Hvordan vil Nav-partnerskapet fungere i et nytt og ferdig etablert vertskontor?**

En sentral tilbakemelding fra både fellessamlinger og pilotnettverket var behovet for dialog og tillit til vertskontoret. Dette ble spesielt uttrykt av rådmenn og Nav-ledere som ikke var vertskontor. Dette kom konkret frem i ønsket struktur for fremtidige partnerskapsmøter, ønsket form på felles virksomhetsplaner og i utarbeidelsen av samarbeidsavtaler. Dette omhandlet spesielt behovet for at de andre rådmennene kunne delta på partnerskapsmøtene i en overgangsperiode. Det er variasjon i ønsket lengde på overgangsperioden og hvorvidt andre (tidligere) Nav-ledere også skulle være aktive i partnerskapsmøtene. Noen rådmenn uttrykte at det viktigste var at en kunne komme til et punkt der dialogen fungerte og tillit var skapt til at prioriteringer for de enkelte kommunene kunne bli møtt.

Dette behovet kom også til uttrykk i behov for felles virksomhetsplaner som kunne reflektere de forskjellige kommunenes prioriteringer og behov i videre drift av vertskontoret. Her var det stor usikkerhet i forhold til hvordan det kunne løses, der behovet for én fellesvirksomhetsplan med tilhørende mål veies opp mot behovet for separate virksomhetsplaner for de forskjellige kommunene for å få mål og prioriteringer av deres behov med. En løsning på dette var forslag om én felles virksomhetsplan, men med tilhørende korte underkapitler for hver kommune i forhold til utfordringer i demografi og tjenestetrykk. Ingen var kommet så langt i etableringen av vertskontor at vi kunne følge erfaringer med dette styringsdokumentet, men virksomhetsplaner står likevel sentralt i partnerskapenes arbeid (se felles årshjul for partnerskapene i Agder kapittel 4.3).

Et annet sentralt dokument er samarbeidsavtalen mellom hver enkelt kommune og vertskommunen for samarbeid om NAV-kontoret. Mange av de samme behovene for dialog og tillit kom frem i arbeidet med å utvikle disse avtalene. De andre vertskontorsamarbeidene meldte at de fikk mye «gratis» fra arbeidet Nav Lister hadde lagt ned også i dette dokumentet. Likevel er det store forskjeller i hva som inkluderes i tjenesteporteføljen og hvordan endringer og bidrag/nøkler for bidrag til sosialstøtte skal fungere. Dette har vist seg i diskusjoner av hvor blant annet integreringstilskudd og budsjettene for flyktningetjenesten skal ligge. Det har også kommet frem i hvordan vertskontoret skal løse forskjeller i strategisk utviklede tjenester slik som familiekoordinator og tilsvarende, der noen av de opprinnelige Nav-kontorene har hatt dette tilbudet, mens andre har ikke.

## 6. God praksis case: Kjennetegn ved gode Nav-partnerskap i to kommuner

Kapittel 1 om forskning på det gode partnerskapet og erfaringene fra pilotnettverket viste at søken etter konsensus mellom eierne av Nav, forankring på toppnivå i både kommunen og hos fylkesdirektøren, og en aktiv Nav-leder som setter agendaen for partnerskapsmøtene, trekkes fram som elementer ved gode partnerskap. På tjenestenivå framheves formalisering av samarbeid med tilhørende rutiner mellom NAV-kontoret og andre kommuneinstanser, samt tillit og respekt mellom medarbeidere i ulike tjenester. Internt i kontoret handler godt partnerskap om møteplasser som inkluderer både kommunalt og statlig ansatte, symboler og ritualer som fremmer Nav-fellesskapet og kontorledelsens evne til å balansere anerkjennelse.

Det er imidlertid flere viktige dimensjoner ved partnerskapet som forskningslitteraturen ikke berører og der noen Nav-kontor har til dels andre tilnærminger og erfaringer enn deltakerne i Utviklingsnettverket. Noen slike områder er felles strategisk satsing mellom partene, lokal tilpasning av tjenestetilbudet, mål og eierskap fra kommunen, involvering av lokalpolitikere, samt unngåelse av dobbeltrapportering i styringslinjene.

I dette kapitlet skal vi derfor skrive mer om disse temaene, samtidig som vi utdyper og konkretiserer flere av punktene som er omtalt i den tidligere forskningen. Hensikten med case-studien er å få fram gode beskrivelser av partnerskapet i to Nav-kontor hvor dette antas å fungere bra, og gode grep som kan tas i bruk av andre Nav-kontor.

### 6.1 Case-studie av to Nav-kontor

Vi har gjennomført en kvalitativ casestudie i to Nav-kontor: Nav Kragerø og Nav Ringerike. En casestudie er en empirisk undersøkelse hvor et fenomen studeres som del av en kontekst (Yin, 2009). Ved å studere et lite antall case, kan man gå mer i dybden på faktorer og betingelser som virker inn i hvert case, og sammenligne dette på tvers. Vi valgte disse kontorene ved å spørre fylkesdirektørene i Nav Telemark og KS Buskerud om de kjenner til kontor som utmerker seg på en positiv måte med sine partnerskap i sine respektive fylker. Vi fikk navn på flere kontor, men valgte Kragerø og Ringerike fordi disse også er

sammenliknbare med kommuner som er med i utviklingsnettverket i Agder langs andre dimensjoner.<sup>5</sup>

Datainnsamlingen gjorde vi ved å intervju ansatte på Nav-kontoret og i kommunen, og spørsmålene vi stilte handlet om organisering, økonomi, samarbeid på tvers og arbeidspraksis. Hvert intervju ble gjennomført av to forskere i fellesskap, hvor den ene stilte spørsmål og den andre skrev notater. Intervjuenes lengde varierer mellom 30 minutter og 1,5 time. Det ble gjort lydopptak av alle intervju. Før hvert intervju informerte vi om studien, om videre behandling av intervjumaterialet, informert samtykke, mulighet for å trekke seg, og spurte om det var greit å gjøre lydopptak. Vi understreket at Nav-kontor og kommune ikke vil anonymiseres i ferdig rapport, og at informanter derfor vil kunne være direkte eller indirekte identifiserbare. Intervjuene ble gjennomført i løpet av fem dager i juni og august 2018. Intervjuguider er lagt ved i vedlegg F.

I Kragerø intervjuet vi følgende personer: Kontorleder, én avdelingsleder ved Nav-kontoret, to tillitsvalgte for de ansatte, fire veiledere ansatt i henholdsvis stat og kommune, rådmann, kommunalsjef, lokalpolitiker, og to ledere for andre kommunale tjenester (totalt 11 informanter).

I Ringerike intervjuet vi følgende personer: Kontorleder og to avdelingsledere ved Nav-kontoret, to tillitsvalgte for de ansatte, to veiledere/saksbehandlere som er ansatt i henholdsvis stat og kommune, rådmann, kommunalsjef, lokalpolitiker, én leder for et kommunalt prosjekt og én leder for en kommunal tjeneste (totalt 12 informanter).

Grepet i den følgende analysen er at vi trekker fram det som informantene selv opplever at det fungerer bra og hva som kjennetegner disse grepene. I tillegg går ser vi på betingelser for at disse antatt gode partnerskapene realiseres. Vi har vært interessert i aktørenes vurderinger, erfaringer og beskrivelser av konkrete praksiser knyttet til partnerskapet på de ulike nivåene ved kontoret og i kommunen. Gjennom intervjuene våre har det kommet frem at medarbeidere og ledelse ved kontorene og kommunene mener at deres partnerskap har både sterke og svake sider. For eksempel er det noen ganger en forskjell på hvor godt medarbeiderne oppfatter at partnerskapet fungerer, kontra hva lederne sier.

Vi har ikke grunnlag for å si om akkurat Kragerø og Ringerike 'objektivt' utmerker seg med sine partnerskap utenfor det våre kilder har bemerket. Slik sett kan vi ikke med sikkerhet si

---

<sup>5</sup> Folkemengde, bundne kostnader og frie disponible inntekter definerer Kostra-gruppene som er laget av Statistisk sentralbyrå (SSB). Kragerø er i samme Kostra-gruppe (nr. 11) som Risør, Froland, Lillesand, Farsund, Flekkefjord og Lyngdal. Tre av disse er i Agdernettverket. Ringerike er i samme Kostra-gruppe (nr. 13) som Arendal, Grimstad og Kristiansand. Alle tre er med i Agdernettverket.

at våre funn er «beste praksiser». Samtidig har vi hatt litteraturgjennomgangen med oss både da vi gjennomførte intervjuene og analyserte disse i etterkant, og sammenliknet casekontorene med beskrivelser av andre Nav-kontor fra litteraturgjennomgangen. Vi har sett at Kragerø og Ringerike oppfyller mange av suksesskriteriene som ble identifisert der.

## 6.2 Partnerskap i Kragerø og Ringerike

### Ringerike

Ringerike kommune har rundt 30.000 innbyggere og ligger øst i Buskerud fylke. Hønefoss er administrasjonssenter. Jord- og skogbruk har vært og er sentrale næringer. Ringerike sykehus er et regionsykehus i Buskerud, og Universitetet i Sørøst-Norge har en avdeling i Hønefoss. Et sentralt tema for kommunen i sin helhet handler om å utvikle flere arbeidsplasser, og spesielt for de med høyere utdanning.

Kommunestyret er organisert etter formannskapsmodellen, med kommunestyre som øverste politiske myndighet, og tre hovedutvalg: Hovedutvalg for helse, omsorg og velferd, for miljø- og arealforvaltning, og for oppvekst og kultur. Ordfører for perioden 2015-2019 er fra Arbeiderpartiet. Administrativt har kommunen en trenivåmodell med fire kommunalsjefer som sitter i rådmannens ledergruppe. De fire sektorene er Barn og unge, Skole og kultur, Samfunn og helse og omsorg. Nav Ringerike ligger under Helse og Omsorg, og Nav-lederen er del av kommunalsjefens ledergruppe, på lik linje med andre enhetsledere i sektoren. Kommuneøkonomien er trang og Ringerike var inntil 2016 i ROBEK-registeret.

Nav Ringerike har rundt 70 ansatte og er delt i tre avdelinger: Markedsavdeling, Oppfølging 1 og Oppfølging 2. Omtrent halvparten er statlig ansatte, og halvparten kommunale. Kontoret har ikke kommunale tjenester utover minimumskravet i lov om sosiale tjenester. Flyktingetjenesten ble i 2016 flyttet fra Nav til Læringssenteret, som ligger i Skole og kultur-sektoren. Kontoret var deltaker i prosjektet 'Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier' (HOLF) som et av tre pilotkontor, og har videreført to familiekoordinatorstillinger fra dette prosjektet. Disse stillingene er kommunale. Kontoret har ni jobbspesialister som er plassert i markedsavdelingen. Kontoret har fått midler fra Nav Buskerud som del av satsingen Utvidet oppfølging i egenregi. Disse går til å finansiere seks jobbspesialiststillinger. I tillegg dekker Nav-kontoret selv tre jobbspesialister, herunder én kommunal stilling. Nav-leder er statlig ansatt.

Det kommer fram av intervjuene våre at Nav og kommunen er fornøyde med partnerskapet, og opplever det som likeverdig. Riktignok beskriver Nav-lederen at partnerskapet er et sted «midt på treet», og noen av de Nav-ansatte vi intervjuet følte at de fikk lite informasjon fra partnerskapsmøtene. Det er to partnerskapsmøter i Ringerike i året. Kommunen har en høyere andel sosialhjelpsmottakere enn andre kommuner, og dette har vært en

problemstilling som har forent partene i diskusjonen om utvikling av tjenester. Helhetlig innsats i forhold til lavinntektsfamilier og flyktninger har gått igjen som et tema. Aktivisering av utsatt ungdom er også et satsingsområde.

## Kragerø

Kragerø kommune har 10.500 innbyggere. Industri og turisme er i dag sentrale næringer, og innbyggertallet mangedobler seg på sommeren med en strøm av turister. Sammenliknet med andre kommuner har Kragerø litt høyere arbeidsledighet og andel uføre, inkludert unge uføre.

Ordføreren i Kragerø er fra Arbeiderpartiet. Kommunen har en formannskapsmodell og fire hovedutvalg: Hovedutvalg for læring og utvikling, for samfunn, for helse, omsorg og sosiale tjenester, og for plan, bygg og miljø. På den administrative siden er Kragerø inndelt i fire kommunalområder: Samfunn, Helse og Omsorg, Oppvekst, og Stab og støtte. Nav-kontoret ligger under kommunalområde Samfunn, og Nav-lederen sitter i kommunalsjefens ledergruppe. Kommunen hadde tidligere en tonivåmodell hvor en gruppe på 12-13 enhetsledere satt i Rådmannens ledergruppe, inkludert Nav. Kragerø har, ifølge sin rådmann, også en presset kommuneøkonomi som gjør at de må drive stram økonomistyring, innsparinger og har lite handlingsrom i nær framtid.

Nav Kragerø har 23 ansatte og er delt i to avdelinger for de under 30 år og de over 30 år. Ledelsen består av to avdelingsledere og kontorleder. Kontoret har, i likhet med Ringerike, ikke kommunale tjenester utover minimumskravet. Kontoret ble omorganisert i mars 2018 etter en intern utviklingsprosess som varte fra september 2017. Alle ansatte jobber med brukere uavhengig av innsatsbehov. Brukere fordeles i utgangspunktet etter dato, men ledelsen understreker at hver avdeling som helhet «eier» alle personene i porteføljene, og deler på ansvaret for å gi oppfølging. Man ønsker å koble brukere og veiledere med hensyn til veiledernes styrker i oppfølgingsarbeidet, kapasitet, og sett i lys av avdelingen som en helhet. Nav-leder er statlig ansatt.

Rådmann, kommunalsjef og Nav-leder er veldig fornøyd med Nav-partnerskapet og de er alle nøye med å påpeke at det er preget av god dialog, nært samarbeid og enighet om felles satsinger. Fylkesdirektøren blir beskrevet som lyttende. Partnerskapsavtalen har ungdom og flyktninger som satsingsområder, og spesielt ungdom som ikke er i utdanning eller arbeidsliv. Alle informantene trekker fram en relativt nyopprettet stilling med en aktivitetsleder for arbeidsledig ungdom som et viktig resultat av partnerskapet. Denne stillingen er finansiert av Nav Telemark og Kragerø kommune. Kommunale eiere er involvert på flere arenaer utenfor partnerskapsmøtene, blant annet jevnlig bedriftsbesøk der ordfører, rådmann og Nav-leder er med. Disse besøkene handler om å få til god dialog med

næringslivet, og for å spørre hva kommunen kan bidra med for å sikre økt aktivitet – også når det gjelder å ta imot lærlinger og personer på tiltak i Nav.

## 6.3 Partnerskap på eiernivå

### Felles strategisk arbeid

Det er noen felles kjennetegn ved hva informantene i Kragerø og Ringerike oppfatter som et godt partnerskap på eiernivå. Disse dreier seg om felles strategisk arbeid, god kommunikasjon og balansering av ujevnheter. I både Kragerø og Ringerike har partnerskapet kommet fram til felles strategiske satsinger som forener rådmann, fylkesdirektør og Nav-lederen. Som vi så ovenfor er dette helhetlig innsats overfor lavinntektsfamilier (HOLF-prosjektet) i Ringerike og en ungdomssatsing i Kragerø. Disse innsatsene er ikke unike i den forstand at ikke andre kommuner kan gjøre eller gjør det samme, men de er basert på en forståelse på at man må løse noen spesielle lokale problemer og at man må få til en lokal tilpasning av tjenestetilbudet for å håndtere dem.

I Ringerike ble de høye sosialhjelpsutgiftene oppfattet som et hovedproblem. I Kragerø var dette en høy andel ungdom som falt ut av skole og arbeidsliv. Løsningen ble at man søkte på og fikk statlige midler til HOLF-prosjektet i Ringerike, og at man fikk på plass en aktivitetsleder for utsatt ungdom i Kragerø. Begge innsatsene var tilpasset den lokale konteksten. Nav-lederen i Kragerø nevner dette som et av suksesskriteriene for et godt partnerskap:

*Det er den lokale tilpasningen som et lokalkontor må være villig til å gjøre, samme hva slags størrelse det er. Alle kommuner er ulike. Hvis et Nav-kontor klarer å satse på de utfordringene eller de mulighetene som ligger i lokalsamfunnet, så tror jeg du får et eierskap rundt som på en måte alle kjøper. Det er ingen som er uenige i noe som de ser er vanskelig i det daglige. Så et lokalkontor må være et lokal-kontor. Det tror jeg er en essensiell greie. (Nav-leder Kragerø)*

### Dialogorientert konsensus

I litteraturgjennomgangen i kapittel to så vi at en sentral faktor for et godt partnerskap er at partene søker etter konsensus. Dette finner vi også i Ringerike og Kragerø. Dette betyr ikke at de ikke kan forekomme diskusjoner. Som rådmannen i Kragerø sier stiller hun og de andre på partnerskapsmøtene «kritiske spørsmål og sjekker ut hva vi egentlig mener. [...] Jeg vet ikke om dette kan kalles uenigheter, men heller sunne faglige diskusjoner. Vi trenger å sparre litt for å komme fram til noe der vi kan si: ' Dette gjør VI'. »



Begrepet 'Dette gjør VI' er viktig for å forstå hva dialogen og forsøket på å bli enige dreier seg om. Det handler om at partnerskapsmøtene og den eventuelle dialogen ellers sirkulerer rundt spørsmål som kan forene begge parter, og la være å snakke om det som viser fram forskjeller. I følge ledelsen ved Nav-kontoret i Kragerø er økonomi et typisk eksempel på et tema som kan ødelegge for partnerskapet:

*Når vi har partnerskapsmøtet snakker vi om virksomhetsplan, viktige resultater, status flyktninger nå og fremover, utvikling av tjenester. Vi bruker ikke ett minutt på å snakke om økonomien. Vi snakker om fordelingsnøkkelen fordi det må vi én gang i året. Men hvis økonomi blir et tema vil man skape forskjell mellom linjene. Hvis rådmannen og fylkesdirektøren sitter i møtet og bare ser innover på seg sjøl, så vil du aldri komme til det punktet hvor du kan snakke om utvikling av tjenester og hvordan vi kan finne på kloke ting sammen for å løse et samfunnsproblem. [...] Vi har for eksempel overforbruk i kommunen hittil i år. Og hvis rådmannen hadde vært fokusert på det, og at nei nå må vi ikke bruke sosialhjelp fordi vi må spare de pengene på vår side, så sitter fylkesdirektøren som forvalter X antall milliarder og synes at dette her er en dråpe i havet. Da har du forskjellen med en gang. (Nav-leder Kragerø)*

### **Kragerø: Ungdomssatsing som forener partene**

Satsingen på å hjelpe utsatt ungdom viser hvordan partnerskapet i Kragerø har blitt brukt for å få til en lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Siden 2017 har Kragerø kommune hatt et aktivitetstilbud for ungdom som er utenfor skole og arbeidsliv, men som likevel har en realistisk målsetning om arbeid som aktivitet. Disse sendes til en egen arbeidsleder og blir med på å jobbe med diverse forefallende arbeid i Vaktmestertjenesten i Kragerø kommune, før aktivitetstilbudet ideelt ender med at de er klare nok til å skaffe seg en jobb eller fortsetter sin utdanning.

I våre intervjuer blir både Nav, rådmann og en politiker fremstilt som initiativtakere til prosjektet. I et av intervjuene ble det trukket frem at initiativet kom som følge av at rådmannen på et partnerskapsmøte i 2016 ytret en sterk bekymring for situasjonen til utsatt ungdom i kommunen. Fylkesdirektøren i Nav var enig i bekymringen og var villig til gi ekstramidler til en lokal satsing. Ledelsen ved Nav-kontoret tok så dette videre, forberedte diverse analyser av situasjonen og la fram et forslag som begge parter kunne bli enige om.

En politiker som leder Hovedutvalget for samfunn i kommunestyret (kommunalområdet som Nav er organisert innunder) har også vært involvert i etableringen av prosjektet. Han forteller at han fikk ideen da han så at det er var mange små oppgaver som kommunen ikke klarer å ta tak i selv – som rydding av buskas o.l. – som ikke krever fagopplæring. Han tok det opp med Nav og ble møtt med velvilje, og avklarte det med fagforbundet og kommunale foreninger, for å sørge for at forslaget ikke tok fra noen noe arbeid. Han fikk med seg hovedutvalget sitt, og dialogen med kommunens administrasjon gikk også bra, selv om etableringen gikk treigere enn hva han hadde sett for seg.

Denne prosessen illustrerer at alle disse aktørene har vært involvert i prosjektet fra et tidlig stadium, og at alle har investert tid, penger eller frivillig innsats i det – også fra politisk hold. I dag er det slik at kommunen stiller med lokaler og arbeidsoppgaver, mens Nav fylke stiller med lønnsmidler via penger til lokal tjenesteutvikling. I følge Nav-lederen er prosjektet et resultat av «at vi har to eiere som er veldig på, og som er opptatt av å utvikle tjenester.»

## **Ringerike: Lokalpolitisk engasjement rundt Nav gjennom Holten-utvalget**

Lokalpolitikerne er i stor grad fraværende i tidligere forskning på Nav-partnerskapet, på tross av at de utgjør en viktig komponent av styringen av Nav. Både Nav-ansatte, kommuneadministrasjon og politikere i begge våre case mente at lokalpolitikere har lite kjennskap til Nav og i liten grad aktivt styrer kontoret fra sin side. Et unntak fra dette bildet er Holten-utvalget som ble etablert av kommunestyret i Ringerike i 2017 for å evaluere et kommunalt aktivitetstilbud kalt «Brannstasjonen», samt å komme med forslag til hva kommunen kunne gjøre for å få aktivisert flere sosialhjelpsmottakere under 30 år. Motivasjonen kom både fra nasjonalt hold ved innføringen av aktivitetsplikt for alle unge sosialhjelpsmottakere, og fra en lokal bekymring ved at Ringerike har en høyere prosentandel som mottar sosialhjelp enn de fleste andre kommuner.

Utvalget la fram en pakke på tolv forslag som var ganske generell karakter, men også inneholdt konkrete satsinger som å etablere et drop-in senter for ungdom, tilskudd til en yrkesmesse, og etableringen av et kommunalt tiltaksfond for å sikre finansering når behovene overstiger årlige budsjetter. Selv om rådmannen gikk imot flere av forslagene til Holten-utvalget da de ble behandlet av kommunestyret, og Nav-lederen mener at noen av dem hadde begrenset verdi for Nav-kontoret, er alle parter enige i at Holten-utvalget var et positivt tiltak siden det økte kunnskap om Nav blant lokalpolitikerne. Her er noen sitater som viser hvordan:

*Holten-utvalget endret nok synspunkter for noen i kommunestyret i Ringerike. Vi som er i utvalget er mer informert og har en forståelse for at det er mange sammensatte og komplekse ting som forhindrer noen grupperinger i å komme seg i jobb. [...] Å bare gi sosialhjelpsmottakere et tre-måneders aktivitetstilbud og at de så går tilbake til null gjør ting nesten verre enn da de begynte. Det finnes ingen quick fix greier, det er mer komplisert enn som så.  
(Politiker Ringerike)*

*Jeg synes at Holten-utvalget har løftet Navs rolle. Lokalpolitikerne har blitt så mye bedre kjent med det vi driver med. [...] De snakker også Nav frem blant de andre politikerne, og de er interessert i hva vi driver med. (Nav-leder Ringerike)*

*Det som jeg synes har vært bra er at en gruppe politikere har fått gått gjennom en gruppe med kommunalsjefen og Nav-sjefen og sett at det er komplisert. De har diskutert hvor man må putte penger for å få virkning. (Rådmann Ringerike)*

## Nav-lederen peker på nye, mulige prosjekter

Som i den tidligere forskningen finner også vi at Nav-lederen setter en dagsorden som forener partene. I vår casestudie gjør kontorlederen dette i tett samarbeid med sin kommunalsjef, noe som også gjør at andre deler av kommuneorganisasjonen er involvert i forkant av partnerskapsmøtet. Kommunalsjefen for Helse og omsorg i Ringerike sier for eksempel at handlingsrommet til henne og Nav-lederen er stort, og at hun opplever at rådmannen og fylkesdirektøren i Nav fylke lytter når hun og kontorlederen legger frem forslag på møtet: «Det er som regel Nav-lederen som foreslår tiltak, mens rådmannen og fylkesdirektøren aksepterer eller har synspunkter. Forrige partnerskapsmøte snakket vi om satsingen på flyktninger. Læringscenteret har størst satsing på å få folk ut i utdanning, mens Nav ønsker økt satsing på arbeid. Vi ble enige om at vi skal skjerpe arbeidet ytterligere for å få folk mest mulig selvstendige.»

Rådmannen i Ringerike opplever det som verdifullt at Nav-lederen setter dagsorden for partnerskapsmøtet, fordi hun «er den som sitter nærmest kunnskapen og helheten. Jeg synes vår Nav-leder er flink til å være den som setter agendaen på områder hvor det er viktig at vi er á jour, enige. Flink til å ta frem, strukturere innhold, gå gjennom brukergrupper som det er viktig å jobbe med. Gi oss et perspektiv på hvordan det så ut for et halvt år siden, i dag og i morgen. Det er viktig at Nav-lederen peker på mulige, nye prosjekter.»

Kontorlederen i Ringerike opplever på sin side partnerskapsmøtene som verdifulle når hun får styringssignaler tilbake, og hun tar opp temaer hvor hun er usikker på hva hun skal gjøre videre eller hva de to eierne mener noe om. Et eksempel på dette er bruken av sosialhjelp eller uføretrygd blant unge med psykiske lidelser som står langt fra arbeidsmarkedet: «Jeg setter en dagsorden som jeg tror kan engasjere rådmannen og fylkesdirektøren, som kan gi meg noe tilbake, og ikke bare handler om informasjon. [...] På sist partnerskapsmøte opplevde jeg at begge parter var enige om at unge med tunge psykiske lidelser ikke bare kan uføretrygdes, at vi er nødt til å prøve å få til noe arbeid om mulig. Hvis ikke et ordinært arbeidsforhold, så noe arbeid med tilskudd.»

Et begrep som går igjen hos flere informanter er 'handlingsrom'. Det er utfordrende å konkretisere hva handlingsrom egentlig innebærer. Viktige momenter er at Nav-lederen har tillit hos eierne, og inntar en aktiv rolle i å fremme forslag og komme med innspill knyttet til målsettinger, satsninger, tiltak og planer fremover. Samtidig har vi i liten grad utforsket hvor grensene for handlingsrommet går. Konsensusorienteringen i partnerskapsdialogen skaper noen rammer for samhandlingen, som også kan tenkes å være begrensende. Informantene hadde imidlertid få eksempler hvor Nav-leder og eiere er uenige eller på kollisjonskurs i casekommunene. Nav-leder beveger seg i et landskap med nasjonalt satte prioriteringer (eksempelvis bestemte målgrupper) og målsettinger som gir føringer for lokale satsninger. Samtidig betoner de selv betydningen av å adressere lokale hensyn og

utfordringer, og sette en agenda, og opplever at de får gjennomslag for dette i partnerskapsmøtene.

## Enklere rapportering

En tidligere litteraturgjennomgang av partnerskapet i Navs tidlige fase bemerket at dobbelrapportering til stat og kommune opplevdes som en belastning for kontorlederne (Larsen et al., 2012). I Ringerike har både kommunen og Nav fylke tatt grep for å redusere og forenkle rapporteringen. I følge kommunalsjefen har kommunen gjennomgått hva som det er nødvendig å rapportere på fra Navs side, og forsøkt å redusere dette til det absolutt nødvendige. Noen av forenklingen har skjedd ved at kommunale tjenester er tatt ut av Nav. Introduksjonsprogrammet er lagt til skolesektoren. Det Nav-kontoret gjør nå er å rapportere én gang i måneden om sosialhjelp, livsopphold og boutgifter til kommunestyrets Hovedutvalg for helse, omsorg og velferd. I tillegg får rådmannen tall på arbeidsledighet. «Utover dette har vi tenkt at annen rapportering tar vi hvis vi trenger det,» forteller kommunalsjefen i Ringerike.

På statlig side har rapporteringskravet endret seg ved at det omfattende målekortet er erstattet av tre mål som Nav-kontoret selv definerer og skal styre etter. Den tidligere målstyringen er på sin side erstattet av styringsdialoger gjennom workshoper som en gruppe lokalkontor og fylkesledelsen for å drøfte framdriften ved kontorene. I følge en av avdelingslederne ved Nav Ringerike har gjort at «opplevelsen av styring har endret seg veldig. Mange klaget tidligere på målekortet og at dette bare er tulletall. Jeg opplever at vi nå i større grad kan sette våre egne mål og måltall. På fylkesnivå har vi veldig gode og meningsfulle styringsworkshops hvor vi kan diskutere prosenter.»

## 6.4 Partnerskap på tjenestenivå

### Mer samarbeid på tvers

Innplassering i kommuneorganisasjonen kan ha konsekvenser for både innflytelsen Nav har på kommunens prioriteringer, og forholdet Nav-kontoret har til andre kommunale tjenester. Verken Nav-lederen i Ringerike eller Kragerø sitter i rådmannens ledergruppe, men sitter i ledergrupper med andre virksomhetsledere under en kommunalsjef. Inntil et par år siden satt Nav-lederen i Kragerø i kommunens toppledelse, men etter en omorganisering ble kontoret lagt under én av fire kommunalsjefer. Ledelsen ved Nav-kontoret ønsker seg tilbake i ledergruppa for å ha mer direkte innflytelse over kommunale prioriteringer, men verken kommunalsjef eller rådmann mener at en slik innplassering kan forsvares ettersom ingen andre sentrale virksomheter i kommunen har en slik status. Heller ikke i Ringerike er det aktuelt å flytte Nav opp i rådmannens ledergruppe.

Har innplassering i ulike sektorer konsekvenser for samarbeidet med andre kommunale tjenester? Intervjuene fra Ringerike indikerer at de tjenestene som er plassert under samme kommunalsjef har lettest for å samarbeide. Grunnen er at lederne av disse virksomhetene møtes jevnlig og tar del i det samme planarbeidet. For å ha et tett forhold til andre tjenester må man opprette tilleggsarenaer. I Ringerike er Nav-kontoret plassert i Helse- og omsorgssektoren sammen med blant annet helsetjenesten for voksne, rus og psykisk helse, kort- og langtidsinstitusjoner, krisesenter, hjemmetjenester med flere. Kommunalsjefen i Ringerike mener for eksempel at samarbeidet mellom Nav-kontoret og rus- og psykisk helse er bra og tett ettersom de er i samme ledergruppe. På den andre siden er det lenger avstand til skole, flyktningetjeneste og bolig.

I Kragerø er Nav-kontoret lagt til kommunalområde samfunn sammen med kultur, bygg og areal, eiendom, vei og park, brannvesen, og vann og avløp. I følge ledelsen ved Nav-kontoret fungerer dette «helt fint» selv om veldig mye av tiden i ledermøtene går med på å diskutere investeringer innen eiendom og vann- og avløp. Begrunnelsen for at Nav ble plassert i denne sektoren var, ifølge avdelingslederen ved kontoret, at de «ikke skulle ha det trøste- og bærefokus, men et markedsfokus». Markedsfokuset i denne avdelingen handler om at flere av virksomheten i dette kommunalområdet var aktuelle som arbeidsplasser. Denne plasseringen var for eksempel veldig nyttig da ungdomsaktivitetstiltaket (beskrevet

### **Kragerø: Stilling på tvers**

Da antallet flyktninger som var forventet til Kragerø gikk drastisk ned to omtrent to år siden, unngikk flyktningetjenesten i kommunen å si opp en av sine konsulenter ved å heller flytte henne over til Nav hvor det ble en stilling ledig. Dette åpnet for muligheten til å dele på en person som allerede var inne i flyktningefeltet og var en løsning som kom på plass etter samtaler mellom leder av virksomhet for kompetanse og integrering og Nav. Flyktningkonsulenten er ansatt i Nav og har Nav-lederen som sjef, men jobber halvparten av tiden hos flyktningetjenesten.

I følge virksomhetslederen for kompetanse og integrering er denne stillingen avgjørende for samarbeidet og for å få resultater. Flyktningkonsulentens jobb er å matche potensielle arbeidstakere med arbeidsgivere. Først etablerer hun relasjoner til arbeidsgivere. Sammen med Nav har hun et stort nettverk. Samtidig kjenner hun elevene i introduksjonsprogrammet godt, og hun har fått gode resultater sammen med andre i Nav. Elever som ser at de kan komme i jobb tar kontakt med henne, fordi de ser at det nytter. For å sette sammen riktig elev med riktig arbeidsgiver, må hun kjenne begge tjenester. Det er ikke bra å sette en person som ikke kan norsk i en bedrift hvor de ikke er forberedt på det. Konsulenten kan bruke store deler av virkemiddelapparatet i sammenheng.

tidligere) skulle lages, men bakkdelen er at samarbeidet med flyktninger, skole og barnevern kanskje ikke er like tett som tidligere – selv om de er med i mange tverrfaglige grupper i kommunen ellers.

Det er vanskelig på bakgrunnen av disse casene å konkludere med hva som eventuelt er den beste plasseringen i kommuneorganisasjonen, og det foreligger lite tidligere forskning på dette. Men det kan være fordeler og ulemper med ulike type plasseringer som det er

### **Kragerø: Tverrfaglige fagdager med fotball og vandrepokal**

AMT (Aktivitets- og mestringsteam) som er en ambulant rus- og psykisk helsetjeneste og Nav i Kragerø har lenge hatt et fast samarbeidsmøte hver sjettede uke rundt enkeltsaker. Nå har de i tillegg startet med en samling hvert semester der de drøfter samarbeidsrutiner og utfordringer mer generelt rundt brukere. Fagdagen som samler Nav-kontoret og de AMT ansatte har både et faglig og sosialt innhold.

Den faglige biten handlet om at Nav og AMT lager caser for hverandre som diskuteres på møtet. Et eksempel på et slikt case er dersom man skal lage en aktivitetsplan for en mottaker av AAP og informasjon uteblir fra AMT. Hvem har da ansvar for å kalle inn til møtet og følge opp dette?

Det sosial aspektet handler om felles lønnsj og en aktivitet. Før sommeren var det en fotballkamp. Det å samles to ganger årlig på denne måten handler om at man skal bli kjent hverandre. Samlingene har verdi selv i en liten by der de aller fleste vet hvem de andre er: «Selv om vi bor i en liten kommune, kjenner jeg ikke disse personene i Nav på den måten som disse samlingene gir mulighet til», sier AMT-lederen. Å bli kjent gjør det lettere å ta kontakt med hverandre, og det gir økt forståelse for hverandres utfordringer.

vanskelig å komme utenom: plasseringen i ett område kan gjøre det lettere å samarbeid med visse tjenester, og mer tungvint å jobbe med andre. man må både gi og ta. Det kan være at Nav-lederens evne til å skape gode relasjoner til andre tjenesteledere blir enda viktigere når det gjelder samarbeid på tvers av sektorer. Som Nav-lederen i Kragerø sa: «Det er nåkå for nåkå». Godt samarbeid på tvers av tjenester handler om å bli enige om felles målsettinger, har interesse av å samarbeide og at man kan bidra inn i samarbeidet.

## **Ringerike: Bedre samarbeid med kommunale tjenester gjennom HOLF-prosjektet**

Som vi så i litteraturgjennomgangen i kapittel 2 kan et helhetlig perspektiv og innsats i flere tjenester – for eksempel i forhold til familier eller ungdom – bidra til å knytte tjenestene tettere til hverandre. Utviklingsprosjektet '*Helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier*' (HOLF-prosjektet) har vært viktig for utviklingen av Nav Ringerike og samarbeidet med kommunale tjenester. Prosjektet dreier seg om å skape mer effektiv og helhetlig oppfølging av barnefamilier med kontinuerlig lav inntekt, ved å følge en modell for samordning av tjenester rundt familier, med to familiekoordinatorer og samarbeid på tvers av kommunale tjenester. Nav Ringerike har både vært pilotkontor i prosjektet og bidratt til opplæring ved andre Nav-kontor. Kontoret har valgt å videreføre arbeidsmetoden, og kommunestyret i Ringerike har også engasjert seg i å videreføre prosjektet.

Familiekoordinatorerne i HOLF har ansvar for 10-15 familier hver, gjør en grundig kartlegging av hver familie, og gir langvarig, tett oppfølging, hvor dimensjoner som arbeid, økonomi, bolig og barnas situasjon ses i sammenheng. I HOLF samarbeider Nav mye med boligkontoret og barnevernstjenesten, samt andre virksomheter som skole, barnehage, programrådgivere på introduksjonsprogrammet, m.m. En informant forteller om gode erfaringer med å samarbeide på lavest mulig nivå, som sak-til-sak samarbeid med den enkelte saksbehandler. Samarbeidet er også formalisert gjennom samarbeidsavtaler med de andre tjenestene. Nav har en kontaktperson i de andre tjenestene, men erfaringen er at det som regel løser seg i dialog mellom familiekoordinator og den enkelte saksbehandler.

HOLF-prosjektet virker å ha hatt en rekke positive virkninger for samarbeidet mellom Nav og andre tjenester. Nav-lederen beskriver HOLF som en døråpner ut i kommunen, og at de andre tjenestene i stor grad er på «tilbudssiden» og engasjerte i samarbeidet. Det helhetlige familiefokuset har også blitt dratt inn i de andre tjenestene. Kommunalsjefen ser samarbeidet mellom Nav og det nyopprettede boligkontoret som en forlengelse av familiefokuset – for at flyktninger eller sosialhjelpsmottakere skal få seg en jobb, trenger familien å ha et stabilt sted og trygt sted å bo. I intervjuene våre med rådmann og leder av boligkontor refereres det jevnlig til HOLF og helhetstankegangen rundt familien. Informanter fremhever at det er mye skjønnsutøvelse og fleksibilitet i de andre kommunale tjenestene, og at de derfor kan snu seg raskt om i samarbeid med familiekoordinatoren.



## Tillit mellom tjenester

Vi finner – i likheten med litteraturstudien – at personlig kjennskap til medarbeidere i andre tjenester er sentralt for å få til samarbeid mellom Nav og andre kommunale tjenester. Dette er et tema som går igjen i både Kragerø og Ringerike, og på både medarbeider- og ledernivå.

*Det å kjenne noen, å vite hvem de er, er viktig. Jeg vet at jeg har telefonnummeret, jeg vet at jeg kan ringe til dem, jeg vet hva de kan hjelpe med. Hvis jeg er tilgjengelig for dem så opplever jeg at de er tilgjengelige for meg. (Veileder Nav Ringerike)*

Grunnen til dette handler om tillit, og at denne oppstår som følge av nært kjennskap og en type kollega-vennskap:

*Det er vel sånn at på seg sjøl kjenner man andre. Hvis noen ringer til meg og jeg kjenner dem, så må jeg innrømme at jeg kanskje er litt mer åpen for å høre hva den har å si og hvordan man kan løse det sammen. Det er sånn rent menneskelig. Det er sånn vi er. (Veileder Nav Ringerike)*

Én fordel som trekkes fram med personlig kjennskap og tillit er at mulige konflikter mellom tjenestene kan avverges – spesielt i de tilfellene der brukere er vare for konflikter og kan bruke dette til å spille tjenestene opp mot hverandre. Dette var for eksempel et tema i intervjuer med rus- og psykiatritjenesten og Nav i Kragerø. Det hender ofte at brukere ikke forstår og har tungt for å motta avslag på søknad om stønader, og det er derfor viktig at saksbehandlerne i de to tjenestene kan ta direkte kontakt med hverandre og si ifra direkte om en føler at den andre har gjort en feil. Dersom en skylder på hverandre overfor brukerne i stedet for å løse problemene sammen, kan dette fort føre til samarbeidsproblemer mellom tjenestene på et høyere nivå.

Medarbeiderne vi snakker med opplever ofte at samarbeidet mellom dem selv og de andre tjenestene skjer uavhengig av formelle samarbeidsavtaler, og de er i mindre grad opptatt av slike avtaler eller faste samarbeidsforum. Som en av veilederne vi intervjuet sa: «Det ligger noen samarbeidsavtaler på overordnet nivå, men det har ingen betydning i det daglige. Vi vet at de finnes. Vi vet hvor vi skal finne dem. Men det er praksisen som gjør at det fungerer.»

Selv om lederne vi intervjuet også understreker den personlige kjennskapen, vektlegger de at dette ikke kan være personavhengig, men snarere må sikres på et overordnet nivå. Lederen for rus- og psykisk helsetjeneste i Ringerike spør for eksempel om hva man skal gjøre hvis en har medarbeidere som ikke ønsker eller prioriterer å samarbeide med andre tjenester, eller hvordan man skal sikre samarbeid selv når ansatte ikke liker hverandre. For å unngå dette har hun sterk tro på lederinitierte samarbeidsfora og samarbeidsavtaler:

*Samarbeidsprosessen må være forankret høyt for at de skal fungere. Ledergrupper er viktige, og dette må dryppe ned på avdelingsledere. Det er ledergruppene som sørger for at samarbeidet kommer på plass. [...] Folk må kjenne hverandre, men det må lages samarbeidsfora sånn at folk blir kjent og dermed kan samarbeide lettere. Samarbeidsforaene må være fastsatt. Noen må være ansvarlige for at de skal følges opp. Dette må avtales for hver gang, og de bør ikke være for hyppige. Man må ha en agenda for hva man skal drøfte, og ledergruppa må følge dette opp møte for møte. Noen må ansvarliggjøres for foraene. (Leder rus- og psykiske helsetjeneste Ringerike)*

«Min jobb er å organisere sånn at lederne kjenner hverandre så godt at de finner løsninger sammen,» sier rådmannen i Ringerike som også ser det som en del av sin ledergjerning å tilrettelegge for at tjenestene samarbeider. Dette gjør han ved å be om lederne av ulike tjenester setter seg sammen og lager et notat med løsninger og begrunnelser dersom kommunen har identifisert en viss utfordring. Nylig gjorde han dette for Nav-kontoret, boligkontoret og Læringscenteret (som har ansvaret for flyktningetjenesten). Bosetting av flyktninger ble da tatt ut av Nav-kontoret og lagt til læringscenteret, ifølge rådmannen for å samle både bosetting, introprogram og opplæring under én kommunalsjef i sektor for skole og kultur.

### Ringerike: Drop-in møter for Nav, DPS og rus og psykiatri

DPS, Nav og rus- og psykisk helsetjenesten i Ringerike arrangerer drop-in møter for saksbehandlere og veiledere to ganger i måneden. De veksler mellom å møtes på DPS og Nav. Det er et fast utvalg personer som sitter i drop-in teamet, og de andre veilederne kan komme innom og drøfte saker enten anonymt eller med Navn dersom brukeren samtykker til dette. Den ene fredagen kan de som jobber på DPS komme til teamet og få innspill fra Nav og rus- og psykisk helse. Den andre fredagen kan Nav-medarbeidere få innspill fra DPS og rus- og psykisk helse.

Lederen av rus- og psykisk helse mener at denne ordningen sikrer mer informasjon og bedre kjennskap til hverandres tjenester, og hva de kan hjelpe til med. Dette gjelder spesielt om man har brukere som man vil hjelpe videre i systemet men ikke er sikker på hva de andre tjenestene kan bidra med. I følge denne lederen og medarbeidere i Nav har drop-in ordningen også ført til at tjenestene samarbeider bedre på tvers også ut over disse møtene. En Nav-medarbeider vi intervjuet fortalte for eksempel at et resultat av at de nå kjenner hverandre bedre er at de klarer å finne løsninger selv i prekære saker som krever rask handling:

*Seinest nå i stad hvor det kom inn en ungdom som var veldig psykisk dårlig. De i mottaket tilkalte psykisk helse og koblet på meg som da blir veileder etterpå. Vi greide å løse situasjonen akutt nå før helgen og har en ny avtale for neste uke. [...] Det å kunne slippe det du har der og da fordi det er viktig for den brukeren. Det blir kanskje litt ekstra tyngde i det da også, når de fra psykisk helse slipper det de har også, sant? [...] Det er ikke alltid det fungerer sånn, men det er da det fungerer. (Veileder Nav Ringerike)*

## 6.5 Partnerskap på kontornivå

### På tvers av statlige og kommunale virkemidler

Tverrfaglig samarbeid og fordeling av arbeidsoppgaver er viktige dimensjoner ved partnerskapet i Nav Kragerø og Nav Ringerike. Begge kontorene har gjort konkrete grep i retning av å jobbe mer tverrfaglig og helhetlig. I Nav Kragerø fremhever lederen at man har tatt en rekke grep for at veiledere skal kunne jobbe med både statlige og kommunale virkemidler. Med den nylige omorganiseringen jobber flertallet av veilederne på tvers av innsatsnivåer. I Nav Ringerike forteller informanter på ulike nivåer i organisasjonen at man

jobber betydelig mer på tvers enn tidligere, og at man har fått mer helhetlig forståelse av brukernes behov.

Kontorledelsen i Nav Kragerø fremhever at det å jobbe tverrfaglig er et viktig suksesskriterium for å skape et godt partnerskap *innad* i Nav-kontoret. Lederinformantene forteller om at man opplevde at det tidligere var «interne grensesnitt» mellom tre avdelinger med ulike oppgaver og innsatsnivå, og at dette skapte ansvarsforskyvning, lite kontinuitet i brukeroppfølgingen, og kulturforskjeller mellom teamene.

Etter omorganiseringen i Nav Kragerø jobber flertallet veilederne på tvers av innsatsnivå. For eksempel har veiledere med kommunalt ansettelsesforhold som jobber med sosialhjelp også standard arbeidssøkere, og tar i bruk statlige virkemidler og ytelser som tiltaksplasser, lønnstilskudd, og arbeidsavklaringspenger. Mange veiledere på statlig side har eller har hatt kommunale oppgaver, for eksempel knyttet til sosialhjelp. Veilederne som jobber på denne måten opplever at det er en rekke fordeler. For det første gir det en bedre oppfølging av den enkelte brukeren. For det andre får man kunnskap om bredden av virkemidler som finnes, og om hvordan å bruke de. Det blir lettere å se virkemidlene i sammenheng og hva som passer til den enkelte brukers situasjon, og man får mer kunnskap om marked og arbeidsgivere. De kommunalt ansatte vi intervjuet opplever også at de blir mer integrert i kontoret og samarbeider lettere med statlige veiledere.

Et viktig mål med dagens organisering av Nav Ringerike er ifølge Nav-leder å komme nærmere arbeidsmarkedet, med en markedsavdeling med jobbspesialister. I de to oppfølgingsteamene har rundt halvparten av medarbeiderne henholdsvis kommunalt og statlig ansettelsesforhold, mens markedsteamet har en overvekt av statlig ansatte. Kontoret har flere satsinger som innebærer tett samarbeid omkring brukerne, som HOLF-prosjektet og utvidet oppfølging i egenregi med jobbspesialister. Flere informanter mener at man har et mer helhetlig syn på brukeren som har endret seg de siste årene, som en informant sa:

*Jeg opplever at det er lite forskjeller på det og man jobber på statlig eller kommunalt område, at det ikke er noen motsetninger mellom hvordan man tenker brukerløp og innsats. [...] Tror det dreier seg litt om, vi jobber jo mer generalist på flere områder. De som jobber på statlige områder er mye mer orientert mot en type sosialfaglig, helhetlig tankegang rundt oppfølging av brukerne sine. De er på hjemmebesøk, de er på ansvarsgruppemøter, kjører brukerne sine til lege, så langt de har mulighet til det så gjør de det. Opplever ikke at det er store forskjeller lenger. (Avdelingsleder Nav Ringerike)*

Bildet som gis er at arbeid er et sentralt mål, men at veiledere i større grad enn før trekker inn flere sider av brukerens liv i oppfølgingsarbeidet. Samtidig er ikke bildet helt entydig. Vi finner også informanter som mener et mer avgrenset arbeidslinjefokus fra statlig side fortsatt gjør seg gjeldende, og vi ser spor av variasjoner mellom avdelinger og team. Navlederen påpekte også at organiseringen har visse tradisjonelle trekk. For eksempel er det en gruppe som jobber utelukkende med økonomisk sosialhjelp i den ene oppfølgingsavdelingen.

## Ringerike: Utviklingsprosjekter for fagutvikling og tverrfaglighet i kontoret

Nav Ringerike har vært aktive med å søke ulike utviklingsprosjektmidler. Vi finner at to satsinger preger kontoret: HOLF-prosjektet med familiekoordinatorer, og jobbspesialister i markedsavdelingen. HOLF-prosjektet handler om helhetlig oppfølging av barnefamilier med familiekoordinatorer, som samarbeider internt med veiledere og eksternt med andre kommunale tjenester som barnevern, boligkontor, skole og barnehage. De ni jobbspesialistene i markedsavdelingen jobber etter Supported Employment-metodikk. Dette innebærer tett oppfølging av den enkelte arbeidssøker, høy brukermedvirkning, små porteføljer, at jobbspesialisten finner arbeidsgiver med utgangspunkt i den enkelte arbeidssøkeres ønsker og interesser, og oppfølging ute på arbeidsplassene. Arbeidet innebærer tett samarbeid mellom jobbspesialist og veiledere på kontoret, som har ansvar for blant annet vedtak om økonomiske ytelser.

En informant påpekte at de to satsingene har flere fellestrekk, blant annet at de fokuserer på hva man kan få til med ressursene man har, og ikke på hindringer. Nav-lederen har planer om videreutvikling av satsingene, blant annet gjennom å lage en hybrid av de to med fokus på oppfølging av ungdom. Nav-lederen fremhever at det er viktig med satsinger som engasjerer bredt på kontoret. Det jobbes aktivt med å spre arbeidsformer og erfaringer videre ut i kontoret, for eksempel veiledere på ungdomsteamet som lærer kartlegging og oppfølgingsmetodikk fra HOLF-koordinatorene. En informant mener at HOLF-prosjektet er en viktig årsak til at man i dag jobber mer helhetlig ved Nav Ringerike enn tidligere. Prosjektet har fremmet en tankegang hvor man ser mer på tvers av ulike dimensjoner ved brukernes liv.

Det har også vært utfordringer knyttet til å implementere HOLF-samarbeidet på kontoret. Et moment har vært utfordringer med å finne gode samarbeidsformer mellom travle veiledere (med store brukerporteføljer og mindre tid til hver enkelt bruker) og familiekoordinator som har behov for fleksibilitet og at ting skjer raskt. Veilederne jobber også innenfor strengere regelverk (eksempelvis AAP og sosialhjelp) og med det som oppleves som et rigid saksbehandlingssystem (Arena).

Et annet poeng vi mener er viktig når det gjelder satsinger og utviklingsprosjekter mer generelt, er betydningen av å gi anerkjennelse også til medarbeidere som kan oppleve å befinne seg i prosjektenes «skygge». Som en informant sa er det kanskje ikke så rart at det er de nye, innovative tingene som får mest oppmerksomhet, men at det samtidig er viktig å balansere dette og også gi oppmerksomhet til «de mange 'grå mus' som jobber hardt med andre ting også.»

## Lederen som motivator

Nav-lederen har også en viktig rolle knyttet til å gi signaler til organisasjonen. I Nav Kragerø knyttet flere informanter endringene også til kontorlederens lederstil, som flere informanter karakteriserte som «frihet under ansvar», med høy grad av tillit til medarbeiderne. Nav-lederen hadde vært leder der i under to år, og flere informanter påpeker at han spiller en viktig rolle. Lederen beskrives som «foroverlent», «veldig motivert», at han har «full gass fremover», og at han har vært sentral i å skape en positiv utvikling. Et viktig poeng her, som vi finner gjør seg gjeldende i begge casekontorene, er betydningen av balansering av anerkjennelse, for eksempel ved at også sosialfaglig arbeid blir anerkjent i organisasjonen.

### **Kragerø: Sosialfaglige suksesshistorier på kontormøte**

I Nav Kragerø påpekte flere informanter at kontorleder er flink til å anerkjenne og støtte medarbeidere. Kontoret har hyppige kontormøter og markedsmøter hvor alle veilederne og kontorledelsen er samlet. Et grep kontorlederen har innført her er å dele «suksesshistorier». For eksempel hvis en bruker har fått arbeid, fortelle om hvordan han kom seg i jobb. Lederen er opptatt av at disse historiene også skal være sosialfaglige, og informanter med sosialfaglig bakgrunn opplevde at også deres arbeid fikk større anerkjennelse. Både informanter med statlige og sosialfaglig bakgrunn påpekte at man hadde fått et mer «helhetlig syn på brukeren». En informant med sosialfaglig bakgrunn opplevde at mange kolleger med bakgrunn fra Aetat hadde blitt opptatt av flere sider ved brukernes liv, blant annet på grunn av at lederen hadde et bredt fokus, som hen sa: «Det gjelder å ta opp temaer som er noe annet enn ledige stillinger, og også ta opp Maslows behovspyramide».

Et godt grep for å skape retning i utviklingsarbeid ved kontoret kan være å være tydelig på hva som er målet for endringer som gjøres og for strategier som legges. Nav-lederen i Kragerø fremhevet at det er viktig å ha fokus på mennesker fremfor oppgaver i slike prosesser:

*Som sagt, jeg tror det viktigste av alt, er at vi har fokus på menneskene vi følger opp, ikke oppgavene. [...] og tar man utgangspunkt i det, tror jeg alle folk som jobber i Nav er glad i mennesker. Ikke så mange som jobber i Nav som ikke liker mennesker. Og hvis du liker mennesker, så skjønner du at du må hjelpe de og. Og da er det også lettere å bygge kultur med bakgrunn i det der. Så jeg tror det treffer veldig godt. Det tror jeg alle kontor har godt av å fokusere på. (Nav-leder Kragerø)*

Et poeng er at dette fokuset virker engasjerende også for medarbeidere i kontoret, og bidrar til å gi retning i den konkrete tjenesteutformingen. Nav-lederen var også opptatt av betydningen av ansattmedvirkning, og at kontoret har gode erfaringer med dette. I omorganiseringsprosessen ved kontoret som førte frem til ny organisering i mars 2017, ble det arrangert heldags workshoper hvor alle ansatte var med, ga innspill og diskuterte tjenester og organisering ved kontoret. Veiledere og tillitsvalgte vi snakket med opplevde at det hadde vært en inkluderende prosess med reell medvirkning fra ansatte.

## Lønn, fridager og arbeidsmiljø

Litteraturgjennomgangen viste at det foreligger lite nyere forskning om lønns- og personalpolitikk i kontorene, og hvordan dette påvirker organisasjonene. Mens Ulik lønns- og personalpolitikk for statlig og kommunalt ansatte handler om administrative og politiske valg som tas utenfor Nav-kontoret. Nav-kontoret er del av en større kommuneøkonomi, og det er ulike tariffavtaler og lønnsnivåer i stat og kommune.

Vi fant at det var større lønnsforskjeller i Ringerike enn i Kragerø. I Ringerike har kommunalt ansatte lavere begynnerlønn enn statlig ansatte, og statlig ansatte over 62 år har flere seniorferiedager. I Kragerø har man et relativt likt lønnsnivå mellom stat og kommune, og også en seniorruke for kommunalt ansatte. Vi har ikke hatt mulighet til å gå dypere inn i de ulike kommunesituasjonene og faktorer som kan forklare ulikhetene, men det er interessant at det er såpass betydelige forskjeller. Tillitsvalgte i Ringerike opplever at ulikhetene bidrar til uro blant ansatte, blant annet ved at kommunale veiledere søker seg over til statlig side når det blir en ledig stilling. Lønnsforskjeller var i mindre grad et diskusjonstema i Kragerø.

Når det gjelder gode grep, fortalte Nav-lederne at de har et visst handlingsrom, men at dette samtidig er grunnleggende begrenset av de strukturelle føringene i stat og kommune. Gjennom dialog med HR-avdelingen i kommunen kan man komme frem til noe bedre løsninger ved nyansettelser, om en persons ansiennitet skal telle eller ikke, eller om kommunalt ansatte i Nav skal ha noen ekstra fridager i jula, for å komme nærmere statlige feriedager. Rådmennene i Kragerø og Ringerike er begge kritiske til at man så mange år etter Nav-reformen fortsatt har ulike vilkår i stat og kommune i Nav-partnerskapet, og mener at dette bør løses på et høyere nivå. Nav-lederne opplever at det er de som står i disse utfordringene i det daglige, og må Navigere etter beste evne. Nav-lederen i Kragerø fremhevet betydningen av et godt arbeidsmiljø, siden det kan bidra til å dempe eventuelle spenninger knyttet til lønn og ulike vilkår. Veiledere og andre vi intervjuet fremhevet også det gode arbeidsmiljøet. Kontoret har felles sosiale arrangementer utenfor arbeidstid rundt annenhver måned. Eksempler på aktiviteter er å gå tur sammen, bade, gå på kino og joggegruppe.



## 6.6 Oppsummering

For partnerskapet på eiernivå finner vi at det gode partnerskapet i våre case karakteriseres av felles strategisk arbeid, god kommunikasjon og søken etter konsensus. Informantene våre forteller at det er viktig å finne spørsmål og tematikk som forener partene og gir felles retning. Vi finner strategiske satsinger i både Kragerø og Ringerike, rettet mot henholdsvis ungdommer og lavinntektsfamilier. Begge handler om lokale utfordringer og lokal tilpasning av tjenestetilbudet. Nav-lederne fremhever at nettopp den lokale orienteringen som et viktig suksesskriterium for et godt partnerskap.

Casestudien bekrefter tidligere forskning rundt Nav-lederens sentrale rolle i partnerskapet: Nav-lederen setter dagsorden og forener partene i begge kommunene. Samtidig finner vi at Nav-lederen i forkant av partnerskapsmøte er involvert i kommuneorganisasjonen gjennom kommunalsjefen, i utvikling av dagsorden og mulige tiltak, og at de sammen har et handlingsrom i dialogen med eierne.

Vi finner at både politikere, kommuneadministrasjon og Nav-ansatte opplever at lokalpolitikere har lite kjennskap til Nav, og er liten grad er involvert i styring av kontoret. Holten-utvalget i Ringerike er et unntak fra dette bildet og oppleves som et godt grep for økt lokalpolitisk involvering i partnerskapet. Utvalget kom frem til en rekke forslag og konkrete satsinger, og vurderes som positivt også fordi det ga lokalpolitikere større kunnskap om Nav.

Begge kontorene har nedtonet målefokus og tallrapportering, og alle vi har intervjuet mener dette har vært positivt for kontoret. I Nav Ringerike er tidligere omfattende målekort fra Nav fylke erstattet av en dialogpreget prosess med styringsworkshops og at lokalkontorene selv er med på å definere hvilke måleindikatorer som gjelder. Det har forenklet og redusert utfordringer knyttet til dobbelrapportering.

På tjenestenivået har vi diskutert om plassering i kommuneorganisasjonen har betydning for samarbeid mellom Nav-kontoret og de kommunale tjenestene. Mens Nav-kontoret i Ringerike ligger i helse- og omsorgssektoren, ligger Nav-kontoret i Kragerø under Samfunn. Det er fordeler og ulemper ved de ulike løsningene, og dermed ikke mulig å vise til en beste innplassering i kommuneorganisasjonen.

Betydningen av personlig kjennskap og tillit i relasjonen mellom medarbeidere i Nav og andre tjenester går igjen i både vår litteraturstudie og begge kommunene. I Kragerø har Nav-kontoret og rus- og psykisk helsetjeneste en fagdag med felles lunsj og fotballkamp for å bli kjent. De andre gode grepene vi trekker fram på tjenestenivået handler om ulike konkrete løsninger for tjenestesamarbeid, som balanserer formalisering av samarbeids-

relasjonene og god lederforankring på en side, med fleksible og direkte samarbeidsformer mellom veiledere og saksbehandlere på andre siden.

Tverrfaglighet er en viktig faktor for godt partnerskap på kontornivå. I Nav Kragerø har målene med en nylig omorganisering vært å øke tverrfaglighet, bygge ned grensesnitt, at veiledere jobber på tvers av alle innsatsnivåer og med både kommunale og statlige oppgaver. I Ringerike har blant annet satsinger som HOLF-prosjektet og jobbspesialister fremmet samarbeid på tvers og et mer helhetlig syn på brukeren. Utviklingsprosjekter kan være krevende å stå i, men også skape bevegelse mot fagutvikling mer generelt på kontoret.

Nav-lederen har, som vi tidligere har diskutert, en viktig rolle knyttet til å drive kontoret fremover, «gi gass» og legge til rette for både fagutvikling og tjenesteutvikling. Et godt grep er å ha fokus på menneskene som skal motta Navs tjenester fremfor oppgaver i utviklingsprosesser, både for å sikre brukerorienterte tjenester og engasjerte medarbeidere. Et annet godt grep handler om det vi i litteraturgjennomgangen kalte balansering av anerkjennelse. I Nav Kragerø har kontorlederen vært opptatt av at medarbeidere skal dele suksesshistorier og skjebnehistorier på kontormøte, og at disse også skal være sosialfaglige.

Når det gjelder lønns- og personalpolitikk og gode grep, finner vi at Nav-lederens handlingsrom er begrenset, siden dette handler om mer strukturelle forhold, ulike tariffavtaler i stat og kommune og den enkelte kommunes økonomiske situasjon. Nav-leder har noe handlingsrom knyttet til dialog med HR og ekstra feriedager, men det er begrenset. Nav-leder i Kragerø fremhever å bygge et godt arbeidsmiljø som en måte å gjøre forskjeller mindre viktige, siden dette bidrar til å dempe eventuelle spenninger.

Det er verdt å merke seg at ingen av casekontorene har kommunale tjenester utover minimumsløsningen i kontoret. I Ringerike ble flyktningetjenesten tatt ut av Nav-kontoret og flyttet til Læringssenteret i 2016, blant annet for å få klarere ansvarsforhold og samle tjenester for flyktninger og bosetting under én kommunalsjef. Vi har begrenset empiri knyttet til vurderinger i casekommunene for og mot integrering av flere tjenester i Nav-kontorene. En refleksjon knyttet til minimumsløsningen og partnerskapsdialogen, er at det kan være slik at minimumsløsningen foretrekkes fordi det gir kommunen større kontroll over tjenesteorganiseringen (siden de ulike tjenestene da ligger mer direkte i linja under rådmann og kommunalsjefer), og at Nav-kontoret aktiviteter da også blir mer avgrenset og fokusert. Dette kan tenkes å forenkle diskusjonene i partnerskapet på eiernivå, sammenlignet med en situasjon hvor flere tjenester er integrert i Nav-kontoret.

Noen av grepene vi har nevnt over er direkte overførbare til andre kommuner. Blant annet gjelder dette tverrfaglige drop-in møter, felles fagdag med lagsport, stilling på tvers eller

det å løfte fram sosialfaglige suksesshistorier på kontormøtet. Men det viktigste kjennetegnet ved disse to casene er at partnerskapet har blitt utviklet gjennom felles satsinger, prosjekter og fokus på bestemte målgrupper. Aktivitetsledertiltaket i Kragerø eller HOLF-prosjektet er konkrete nok til at de kan tas i bruk andre steder, men det betyr ikke at de vil ha samme ønskede effekt når det gjelder å knytte eiere og tjenester sammen i andre kommuner. Trolig er det slik at partnerskapet må fremme sine egne løsninger på egendefinerte problemer, for at de skal utvikle de relasjonene og entusiasmen som vi finner – også blant lokalpolitikere – i Kragerø og Ringerike.

## 7. Om partnerskapet i Nav. Forvaltning eller effektivisering?

Til grunn for dette pilotnettverket i Agder ligger at det finnes handlings- og mulighetsrom i partnerskapet som kan utnyttes bedre. I dette kapitlet beskriver vi med bakgrunn i surveydata utviklingen i partnerskapet over tid. Ut fra materialet ser vi at det finnes ytterligere utviklingsområder, og i sitt arbeid med mulighetsrommet definerte deltakerne tre utviklingsområder innenfor partnerskapet. Disse vil vi se nærmere på i det følgende. Det ene utviklingsområdet er knyttet til *eiernivået*, dvs. til oppgaver som de kommunale eierne, enhetsleder og fylkesdirektør i Nav må arbeide med sammen. Her skisserer deltakerne en rekke mere konkrete utviklingsområder.

Grunnleggende sett handler det om arbeidet med å sikre en felles forståelse av samfunnsoppdraget i lys av de ulike mandater og styringslinjer eierne har. Denne forståelsen bør knyttes til strategisk tjenesteutvikling mellom eierne, dvs. å knytte utviklingen av partnerskapet til områder der begge eiere har felles interesse av å gå inn tungt, enten det er knyttet til levekårssatsinger, inkluderingsdugnader eller ulike målgruppesatsinger (ungdom, innvandrere etc.).

Et annet utviklingsområde handler om å skape en felles mål- og planstruktur. Denne bør være knyttet til felles analyser av utfordringsbildet, av prioriteringer, med tydelige henvisninger til politisk reformarbeid fra departement og direktorat og lokalt hold, og til felles virksomhetsplan, styringsindikatorer og lederavtaler. En viktig del av dette arbeidet er økt koordinering og forutsigbarhet knyttet til økonomiske rammer og bevilgninger mellom eierne

Et tredje utviklingsområde er knyttet til tjenesteportefølje, og til gjennomganger med kommunal eier og styrker og svakheter ved dagens portefølje. Et fjerde utviklingsområde er knyttet til partnerskapsmøtene, til deltakelse, forberedelser og gjennomføring, hyppighet og til eiernærver på kontorene.

På *kontornivå* vil partnerskapet handle om hvordan eierstyringen og kommunale og statlige oppgaver preger kontoret, og om samarbeidet og arbeidsdeling/spesialisering mellom kommunalt og statlige ansatte og statlig og kommunale oppgaver, foregår.

Utviklingsområder er oppgis blant annet å være knyttet til ulike lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte (sommertid, ansiennitet, lønn etc); til det vi kan kalle organisatorisk og kulturell integrasjon, dvs arbeidsdelings- og spesialiseringsprinsipper mellom statlig og kommunalt ansatte (delegasjon/teamarbeid); og betydningen av å hente frem eksempler på vellykket

arbeid som går på tvers av ansettelses- og arbeidsforhold. I tillegg defineres kompetanse som å være et sentralt utviklingsområde på kontornivå, hvor leder har ansvar for å ha oversikt over kompetanse og kompetansebehov på svært ulike oppgaveområder og i forhold til ansatte med ulik fagbakgrunn.

Endelig har vi *tjenestenivået*, her definert som relasjonen mellom Nav-kontoret og andre kommunale, men også statlige tjenester, og hvor det konkrete samarbeidet om brukere, tjenester og prosjekter står sentralt.

I det følgende vil vi gå igjennom hva våre surveydata forteller om disse ulike tjenesteområdene. Grunnlaget for dette er en ordfører/rådmannsurvey som er sendt ut til samtlige ordførere/rådmenn i Norge, og en Nav-kontorsurvey som er sendt ut til et strategisk og representativt utvalg av veiledere, mellomledere og ledere på Nav-kontorene (for presentasjon av utvalget og metode, se vedlegg F). Vi har ikke surveydata fra den statlige eieren.

Vi vil først si noe om hva dataene våre sier om den kommunale demokratiske innflytelsen på Nav-kontorene. Deretter behandler vi partnerskapet på eiernivå, kontornivå og tjenestenivå. Videre sier vi noe om hvordan ordførere/rådmenn og Nav-ansatte vurderer partnerskapet i lys av overordnet måloppnåelse. Avslutningsvis drøfter vi funnene kort, og relaterer dem til bestrebelsene i pilotprosjektet.

## 7.1 Kommunal demokratisk innflytelse

Bak ideen om det som er blitt kalt en «forvaltningskommunen» ligger det en antakelse om at nasjonale velferdstiltak trenger et lokalt apparat som kan gjøre lokale politiske vurderinger når den nasjonalt utformede politikken skal iverksettes. Tjenesteproduksjonen skal skje på oppdrag fra staten, men under lokal demokratisk styring (Fimreite, Flo og Tranvik 2002).

En måte å studere hvorvidt dette skjer er å se på om ordførere/rådmenn opplever at de har innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. En annen måte studere dette på, er å se på diskusjonen om reduserte åpningstider på Nav-kontorene. Dette er en beslutning som potensielt har stor betydning for innbyggernes opplevelse av tilgjengelige tjenester, og det vil derfor være viktig å se på hvordan ordførere/rådmenn opplever at de er blitt involvert i denne beslutningen. En tredje indikator for demokratisk styring kan være ordførere/rådmenns syn på utviklingen av vertskommunesamarbeid på Nav-området. Vi har ikke data fra surveyen som kan si om de har opplevd å være presset til å gjennomføre slike løsninger, selv om pilotstudien kan tyde på det, men vi har data på hvordan

ordførere/rådmenn vurderer styrker og svakheter ved en slik løsning, og om den øker eller reduserer den politiske innflytelsen.

Endelig har vi data om hvorvidt ordførere/rådmenn fikk mange «tilbakemeldinger fra kommunenes innbyggere og Nav-kontorets brukere om deres erfaringer med Nav-kontoret». Fra et demokratisk perspektiv kan man argumentere for at mange kommunale tilbakemeldinger, enten de er positive eller negative, kan tyde på at innbyggerne opplevde ordførere/rådmenn som viktige tillitsvalgte når det gjelder å påvirke forhold på Nav-kontoret.

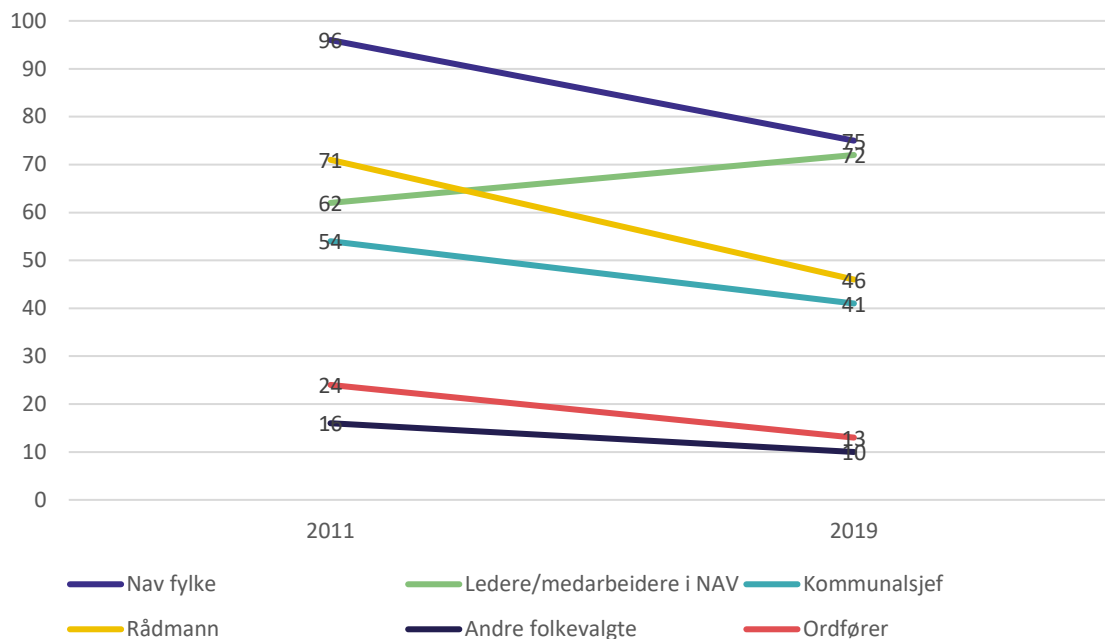
## Hvem har innflytelse på oppgave- og tjenesteinnhold på Nav-kontoret?

Formålsbestemmelsen i lov om sosiale tjenester i Nav klargjør kommunenes helhetlige ansvar for å etablere og opprettholde et grunnleggende velferdsmessig sikkerhetsnett for innbyggerne utover det som ivaretas av andre statlige eller kommunale velferdsordninger. Dette skulle tilsi at kommunen burde ha innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret.

På spørsmål om hvem ordførere og rådmenn mener har størst innflytelse på Nav-kontoret har vi sammenligningsdata fra 2011. Et slående trekk er at innflytelsesrekkefølgen, dvs. hvilke instanser/personer de mener har størst innflytelse på tjenesteinnholdet i Nav-kontoret i 2011 og 2019 i stor grad er lik.

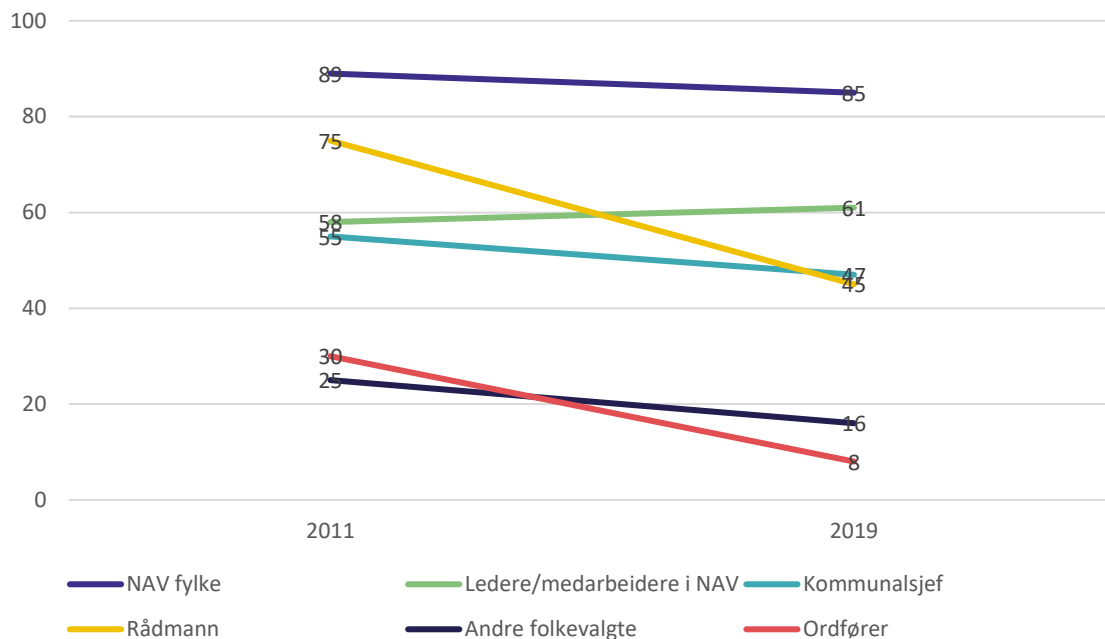
Hvis vi ser på hva ordførerne svarer i 2011 oppgir de at det er staten via Nav fylke som har størst innflytelse, deretter kommer kommunen via rådmannen, så kommer medarbeiderne ved kontoret, så kommer kommunalsjefen (antakelig et uttrykk for at mange rådmenn har delegert ansvaret for Nav-kontoret til en kommunalsjef), så kommer ordfører og til sist de kommunalt folkevalgte. Det er slik sett administrativt ansatt personale som har størst innflytelse, og politisk tillitsvalgte som har minst.

Bildet i 2019 er ganske likt med bildet i 2011. Den største forskjellen er at ordførerne mener at ledere/medarbeidere i Nav-kontoret har fått mer innflytelse, mens rådmannens innflytelse er betydelig svekket. Ifølge ordførerne er det Nav-fylke, men ikke minst ledere og ansatte på Nav-kontoret som har fått økt innflytelse. Dette forsterker på mange måter bildet fra 2011, bortsett fra at også kommunens øverste administrative leder nå har fått svekket innflytelse.



**Figur 1: Hvor stor innflytelse ordfører (2011 n<161, 2019 n<101) mener de følgende personer/instanser har på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse. 2011-2019**

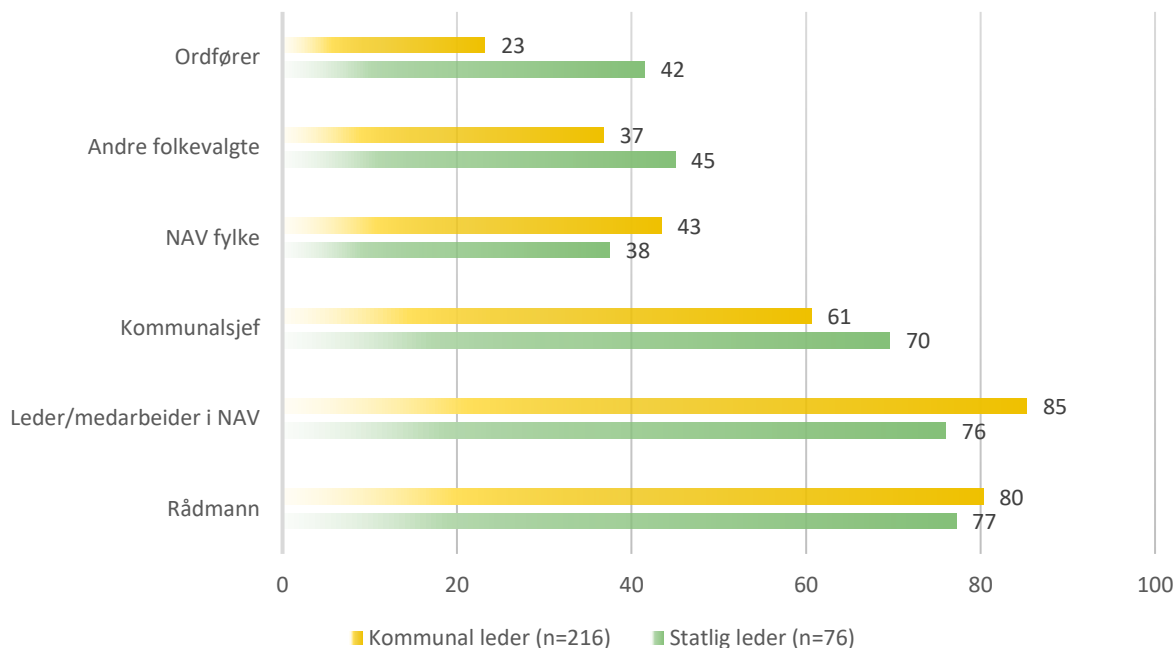
I 2011 har rådmennene samme oppfatning av hvem som har størst innflytelse på tjenesteinnholdet i Nav-kontoret som ordførerne. Når det gjelder utviklingen over tid er rådmennene enig med ordførerne om at de har fått svekket innflytelse. Rådmennene mener imidlertid at denne utviklingen også gjelder kommunalsjefer og ordførerne. Hovedbildet blir dermed det samme som for ordførerne; Rådmenn, kommunalsjefer, ordførere og andre folkevalgte har fått redusert innflytelse på oppgave- og tjenesteinnholdet på Nav-kontoret, mens de ansatte og Nav-fylke har sterkes innflytelse.



**Figur 2: Hvor stor innflytelse rådmann (2011 n<218, 2019 n<157) mener de følgende personer/instanser har på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse. 2011-2019**

I kontorsurveyen fra 2019 har vi stilt enhetslederne det samme spørsmålet, her har vi imidlertid presisert spørsmålet til å gjelde innflytelse på det *kommunale* oppgave- og tjenesteinnholdet, mens i ordfører- og rådmannsurveyen ble dette ikke presisert.





**Figur 3: Hvor stor innflytelse ledere for Nav mener de følgende personer/instanser har på det kommunale oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontoret i dag. Prosent av de som har svart nokså eller svært stor innflytelse det på ansettelse i stat eller kommune<sup>6</sup>. Survey 2019**

Sett fra enhetsledernes ståsted er den kommunale innflytelsen på det kommunale oppgave- og tjenesteinnholdet betydelig. Enhetslederne burde være godt kvalifisert til å si hvem som påvirker kontorets oppgaver og tjenester, og deres vurdering er at kommunale politiske og administrative interesser er tilstede i kontorets daglige arbeid, og påvirker oppgave- og tjenesteinnhold., Enhetslederne mener at rådmenn/kommunalsjefer men også ordførere og andre folkevalgte, har stor innflytelse har stor innflytelse på oppgave- og tjenesteinnhold.

Når ordførere og rådmenn svarer på spørsmålet om innflytelse på oppgave og tjenesteinnhold er de bedt om å vurdere dette generelt, dvs vurdere innflytelsen på den samlede oppgave- og tjenesteinnhold. Den vil jo selvfølgelig være begrenset all den tid mange av de statlige oppgavene på kontoret er fastlagt nasjonalt. Det er mulig de ville svart annerledes hvis de vurderte innflytelsen på de kommunale oppgavene og tjenestene. Dette

<sup>6</sup> Det er kun signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlige ledere på innflytelsen fra andre folkevalgte og ordførere.

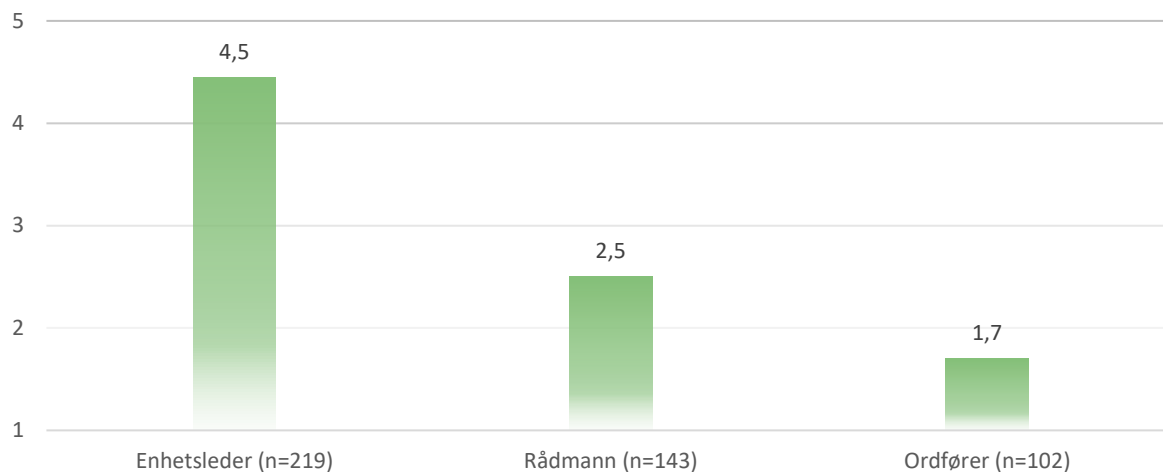
forklarer likevel ikke at det er skjedd såpass store endringer i deres vurderinger av sin egen? innflytelse på tjenester og oppgaver på kontoret over tid.

## Åpningstider

Et eksempel på et område man ville tenke det var naturlig at ordførere/rådmenn hadde innflytelse var på spørsmålet om åpningstider på kontoret, dvs i hvilken grad innbyggerne kan få hjelp ansikt til ansikt med veilederne på Nav-kontoret. Alle tjenester skal etter lov om sosiale tjenester i Nav være forsvarlige, og i kommunebrevet for 2017 og 2018 defineres tilgjengelighet også som å handle om åpningstider. Dette skulle derfor være et område det var viktig for ordførere og rådmenn å ha innflytelse på.

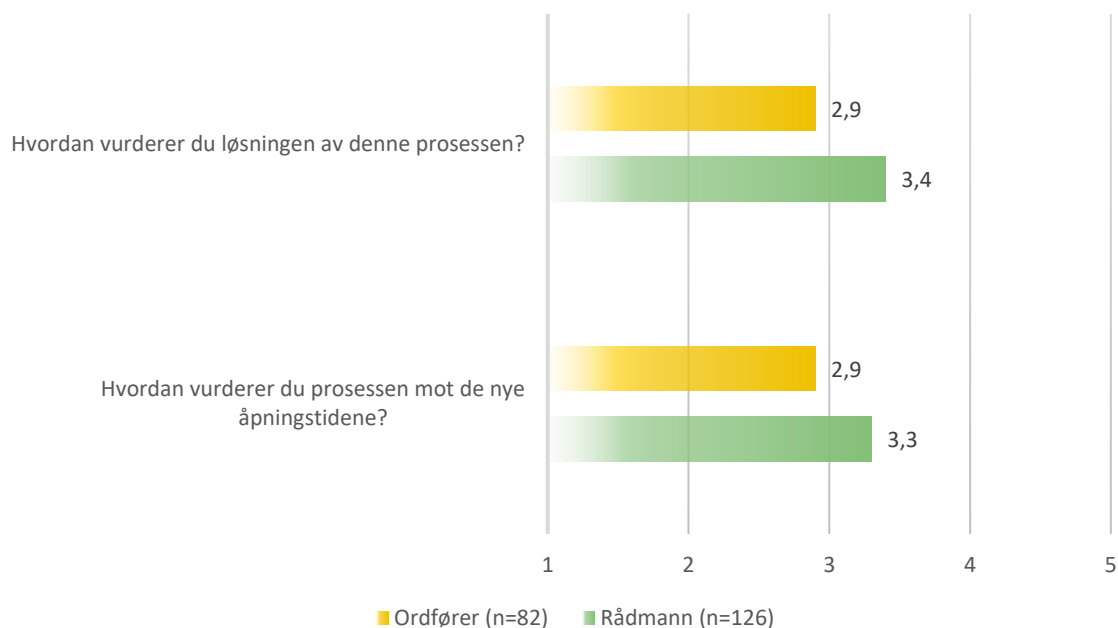
På dette området har det skjedd betydelige endringer de siste årene, ikke minst har det vært diskutert hva som skal legges i tilgjengelige tjenester. Gjennom den såkalte kanalstrategien ønsker man å få brukerne til å i større grad kontakte Nav via kontaktsentraene og digitalt og gjennom avtaler, enn via fysisk oppmøte. Dette er et område hvor det har stått politisk strid så vel nasjonalt som lokalt, og har av flere vært brukt som et mulig eksempel på statlig dominans. Man kan tenke seg at åpningstider har stor betydning for innbyggerne i en kommune, og følgelig vil være et sentralt politisk anliggende i en kommune å kunne påvirke.

Vi har spurt ordførere og rådmenn i hvor stor grad de har medvirket i prosessen mot å fastsette åpningstider. Ordførerne og rådmenn opplever at de i liten eller svært liten grad har medvirket i denne prosessen. Det er imidlertid interessant å se at enhetslederne opplever at de i svært stor grad har vært trukket med i denne prosessen. Dette bekrefter bildet vi har tegnet tidligere hvor Nav-kontoret/Nav-fylke har større innflytelse på kontoret, enn ordførere/rådmenn. Det er ingen forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte enhetsledere i Nav.



**Figur 4: I hvor stor grad har du medvirket i prosessen med å fastsette åpningstidene i Nav-kontoret? (5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). Gjennomsnittsskårer 2019**

Vi spurte også hvordan de vurderer løsningen av prosessen rundt åpningstider. Ordførerne og rådmenn er mer kritiske, mens enhetslederne mener resultatet er godt. At enhetslederne er såpass positive er ikke overraskende fordi reduserte åpningstider for dem kan representere en type «gevinstrealisering» som minsker belastningen på de ansatte, og øker frihetsgradene på kontoret. Motsatt øker de potensielt belastningen for innbyggerne/borgerne, noe ordførere/rådmenn antakelig er opptatt av.

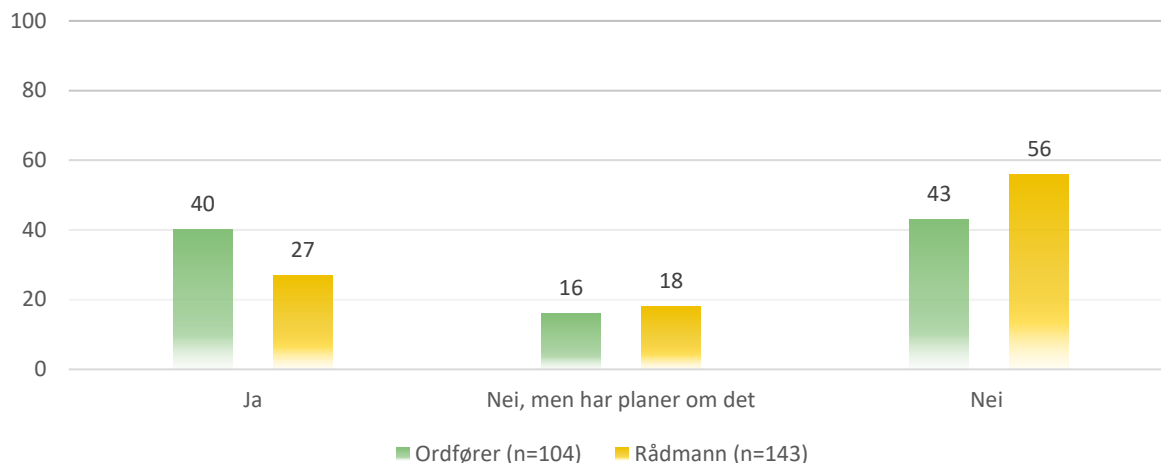


**Figur 5: Prosessen mot nye åpningstider (5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært god). Gjennomsnittskårer**

## Vertskommunalt samarbeid

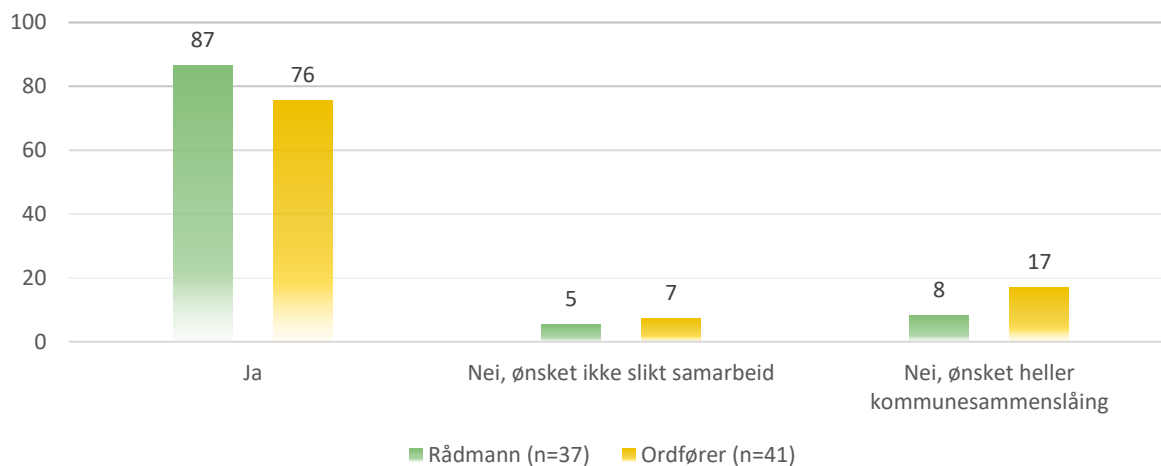
Et annet område som kan fortelle noe om politisk innflytelse er utviklingen av vertskommuneløsninger. Potensielt kan man tenke seg at når flere kommuner samarbeider om å levere Nav-tjenester så kan dette vanskeliggjøre lokal politisk innflytelse, siden det er flere kommuner som da må samarbeide om løsninger knyttet for eksempel til utmåling av sosialhjelp, kommunale tiltak og satsinger etc. I rapporten: «Utvikling av NAV-kontor – større handlingsrom og ansvar (Hugvik mfl. 2017) anbefales større og mer robuste kontor, som gjerne sees som en forutsetning for å kunne yte effektive og gode tjenester. En vertskommunal løsning kan være et svar på et slikt ønske.

Vertskommuneløsningen er på vei til å bre om seg. Over halvpartene av ordførerne sier at de er en del av eller planlegger en vertskommuneløsning. Av rådmennene er det noe færre som oppgir dette (45%). Variasjonene i svarene kan være et uttrykk for at respondentene ikke kommer fra samme kommuner. Vertskommunalt samarbeid har derfor allerede et betydelig omfang, og vil trolig få et enda større omfang i framtiden.



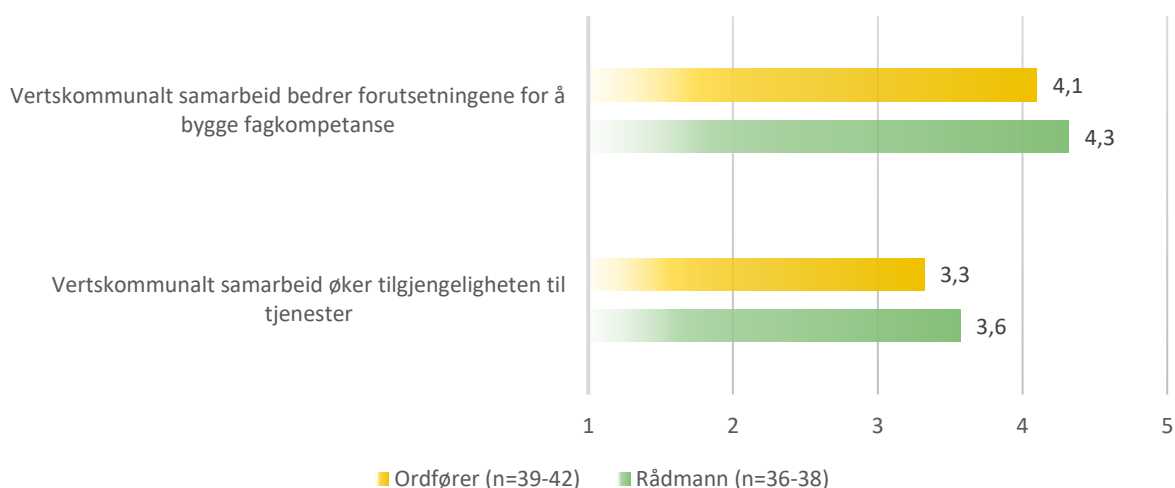
**Figur 6: Har din kommune vertskommunalt samarbeid om Nav-kontoret? Prosent, survey 2019**

Når vi spør ordførerne/rådmenn som har slikt samarbeid om vertskommunemodellen var den foretrukne modellen for samarbeid så svarer ca. 4/5 deler at det var tilfelle. Det betyr likevel at nesten 1/5 del av ordførerne/rådmenn at de enten ikke ønsket eller ønsket en annen løsning (kommunesammenslåing).



**Figur 7: Var vertskommune din kommune foretrukne modell for samarbeid? Prosent, survey 2019**

Når vi ber ordførere og rådmenn vurdere hvorvidt den vertskommunale løsningen bedret forutsetningene for å bygge fagkompetanse på Nav-kontoret, eller økt tilgjengeligheten av tjenester, så svarer de bekræftende på det. Særlig fremheves bedre forutsetninger for å bygge fagkompetanse som sentralt (se figur 8).

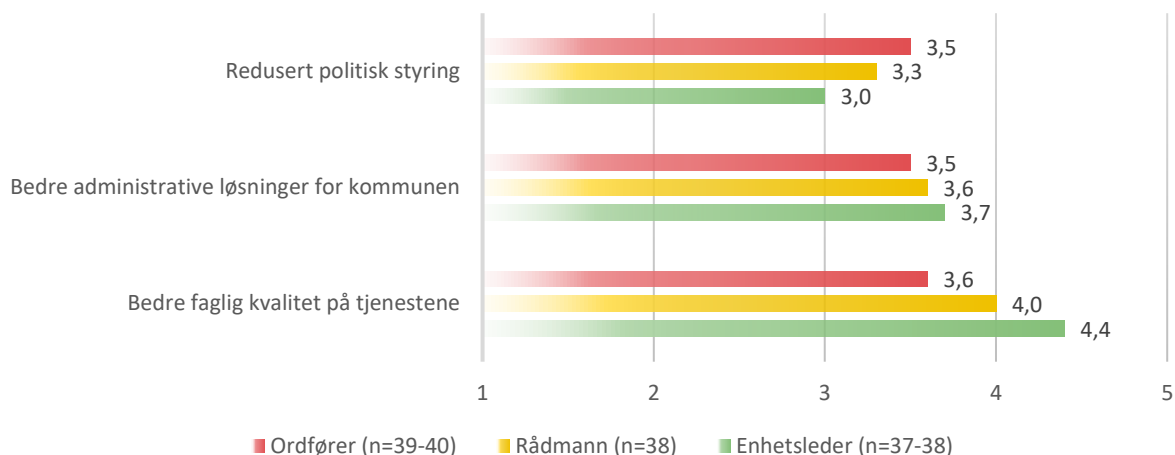


**Figur 8: Ta stilling til følgende påstander om vertskommunalt samarbeid i ditt Nav-kontor følgende (5-delt skala fra 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). Gjennomsnitt, survey 2019**

Vi har også sett nærmere på kommuner i utvalget som har erfaring med vertsordførere/rådmennsløsninger, og deres synspunkter på hvorvidt det vertskommunale samarbeidet fører redusert politisk styring, bedre administrative løsninger for kommunen og/eller bedre faglig kvalitet på tjenestene (figur 9). Her har vi også data fra enhetslederne på de berørte Nav-kontorene.

Utvalget er lite men mønsteret er klart. Enhetsledere er mer tilbøyelig til å mene at vertskommuneløsninger fører til bedre faglig kvalitet og administrative løsninger, enn ordførerne som er mer tilbøyelig til å mene at den fører til redusert politisk styring. Rådmennene befinner seg et sted imellom. Vi finner ingen statistiske forskjeller i svarene mellom statlig ansatte og kommunalt ansatte enhetsledere.

Det ser ut som at jo nærmere det administrative og operative nivået du kommer, i desto større grad ser du de faglige og administrative fordelene ved en vertskommunal løsning. Og visa versa jo nærmere du kommer det politiske nivået desto mer tilbøyelig er du til å vektlegge redusert politisk styring.



**Figur 9: I hvor stor grad mener du at det vertskommunale samarbeidet ved ditt Nav-kontor har ført til følgende (5-delt skala fra 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). Gjennomsnitt, survey 2019**

Ordførerne er imidlertid mindre tilbøyelig til å mene at løsningen fører til bedre faglig kvalitet på tjenestene eller til bedre administrative løsninger. På den andre siden mener de at vertskommunalt samarbeid fører til redusert politisk styring. Dette kan være en mulig forklaring på at ca. ¼ av ordførerne som har valgt en slik løsning, ønsker en annen.

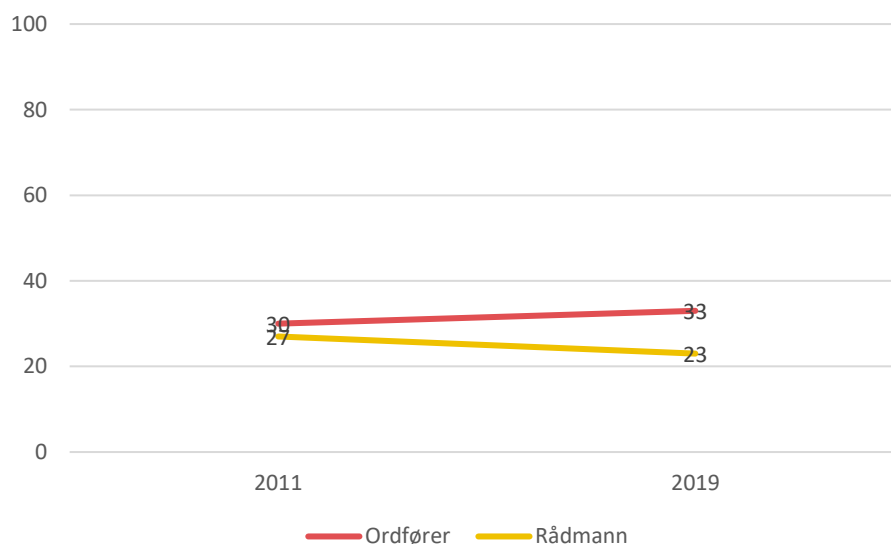
Omfanget av vertskommuneløsninger er stort og økende. Samtidig er det få studier av slike løsninger og det vil være viktig å få kunnskap om hvordan disse løsningene fungerer, og hvilke muligheter og utfordringer de gir sett fra et demokratisk synspunkt, fra et styringssynspunkt, for løsninger knyttet til samarbeid på tjenestenivå (med andre kommunale instanser) og for brukerne.

## Tilbakemeldinger fra innbyggerne

Vi har stilt spørsmål til ordførere og rådmenn om de får tilbakemeldinger fra brukere og innbyggere om deres erfaringer med Nav-kontoret. Her har vi longitudinelle data, dvs at vi har stilt samme spørsmål ved to ulike tidspunkt, 2011 og 2019. Vi vil anta at mange tilbakemeldinger tyder på at brukere/og innbyggere tror at ordførere og rådmenn har innflytelse over hva som skjer på Nav-kontoret. Vi vil videre anta at i tider hvor misnøyen med Nav må antas å være stor, slik det var i 2011, så ville de få flere henvendelser enn i roligere tider. Disse antakelsene ser ikke ut til å stemme.

Under 1/3 av ordførerne og rådmennene oppgir i 2011 at de i nokså eller stor grad får tilbakemelding fra brukerne. Andelen er omtrent den samme i dag, selv om rådmennene oppgir færre henvendelser, mens ordførerne oppgir noe flere. Når vi ser på frekvensfordelingene fra 2011 undersøkelsen ser vi at halvparten av ordførerne/rådmennene i svært liten eller nokså liten grad får tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere, mens denne prosenten synker noe frem til i dag, særlig takket være at ordførerne oppgir at de får litt flere henvendelser nå.

Det betyr at det finnes et ganske stort antall kommuner hvor ordførere/rådmenn ikke får slike tilbakemeldinger fra innbyggerne, og at innbyggerne/brukerne ikke opplever ordførere/rådmenn som sentrale diskusjonspartnere hvis de skal gi tilbakemeldinger om Nav-kontorene, eller få innflytelse på hva som foregår der. Det ser heller ikke ut til at grad av misnøye med Nav-kontorets tjenester, som var stor i 2011 pga. utfordringer knyttet til å implementere Nav-reformen, påvirker innbyggernes/brukernes kontakt med ordførere/rådmenn.



**Figur 10: Andelen ordførere og rådmenn som i nokså stor eller svært stor grad oppgir at de får tilbakemeldinger fra kommunens innbyggere og Nav-kontorets brukere om deres erfaringer med Nav-kontoret 2011-2019 (5-delt skala). Prosent. Ordfører 2011 (n=155), ordfører 2019 (n=104), rådmann 2011 (n=207), rådmann 2019 (n=156).**



## Kort drøftelse

Ifølge ordførerne og rådmennene er den kommunale innflytelsen på Nav svekket, enten vi snakker om politisk eller administrativ innflytelse. Det er ifølge dem Nav-fylke og etter hvert Nav-kontorene selv som har den største innflytelsen. Skal vi tro enhetslederne har kommunen imidlertid betydelig innflytelse over kommunale oppgaver og tjenester.

Eksempelet knyttet til prosessen rundt åpningstider styrker forestillingen om et slags demokratisk underskudd. Her oppgir ordførere/rådmenn at de i liten eller svært liten grad har vært med på å fastsette åpningstider, og er også kritiske til resultatene av prosessen, selv om det er forskjeller her mellom ordførernes og rådmennenes besvarelser. På den andre siden mener enhetslederne at de i svært stor grad har medvirket i prosessen rundt åpningstider, (og at de vurderer resultatet som svært gode), noe som bekrefter bildet ordførere/rådmenn tegnet over om økende innflytelse for det lokale Nav-kontoret.

Ordførere/rådmenn mener videre at vertskommuneløsningen fører til svekket kommunal innflytelse og redusert politisk styring, men fremhever bedre forutsetninger for å bygge fagkompetanse på Nav-kontoret, og bedre faglig kvalitet på tjenestene som sentrale resultater av et slikt samarbeid.

Innbyggerkontakten om Nav-kontoret er lav, og relativt stabil. Tallene tyder på at nesten halvparten av ordførerne og rådmennene i kommunen sjelden eller aldri har kontakt med innbyggerne om Nav-kontoret.

Disse funnene synes å tyde på at den lokale demokratiske innflytelsen på Nav-kontorene er relativt liten, og at forestillingen om at det politiske nivå er sentralt for å løse utfordringer for kommunenes innbyggere på velferdsområdet står svak. I pilotnettverket ble det i «årshjulet» også lagt vekt på å gjøre kontakten mellom Nav-kontoret og kommune-politikerne sterkere. På den andre siden kan redusert kommunal innflytelse også forstås som redusert behov for slik innflytelse, og at situasjonen i 2019 krever mindre politisk oppmerksomhet enn i 2011. Redusert kommunal innflytelse er heller ikke ensbetydende med at kommunale tjenester og oppgaver ikke er tilstede i Nav-kontorenes hverdag, noe enhetslederne understreker. Vi skal seinere også se at ordførere og rådmenn betrakter NAV-kontorets måloppnåelse som god, og at denne vurderingen også gjelder ivaretagelsen av sosiale tjenester.

## 7.2 Partnerskap på eiernivå

På *eiernivå* skisseres det i pilotnettverket en rekke mere konkrete utviklingsområder.

Et utviklingsområde er knyttet til partnerskapsmøtene, til deltakelse, forberedelser og gjennomføring, hyppighet og til eiernærvær på kontorene. Et annet utviklingsområde er knyttet til tjenesteportefølje, og til gjennomganger med kommunaleier om styrker og svakheter ved dagens portefølje. Et tredje utviklingsområde handler om å skape en felles mål- og planstruktur. Denne bør være knyttet til felles analyser av utfordringsbildet, av prioriteringer, med tydelige henvisninger til politisk reformarbeid fra departement og direktorat og lokalt hold, og til felles virksomhetsplan, styringsindikatorer og lederavtaler. En viktig del av dette arbeidet er økt koordinering og forutsigbarhet knyttet til økonomiske rammer og bevilgninger mellom eierne

Grunnleggende sett handler det om arbeidet med å sikre en felles forståelse av samfunnsoppdraget i lys av de ulike mandater og styringslinjer eierne har. Denne forståelsen bør knyttes til strategisk prioriteringer mellom eierne, dvs å knytte utviklingen av partnerskapet til områder der begge eiere har felles interesse av å gå inn tungt, enten det er knyttet til levekårssatsinger, inkluderingsdugnader eller ulike målgruppesatsinger (ungdom, innvandrere etc).

### Partnerskapsmøtene

Når det gjelder partnerskapsmøter har vi data på møtefrekvens, hvem som møter av de kommunale eierne på partnerskapsmøtene, hvordan de vurderer møtene, hvem som setter agenda for møtene, og om de møtes på andre arenaer enn i partnerskapsmøtene.

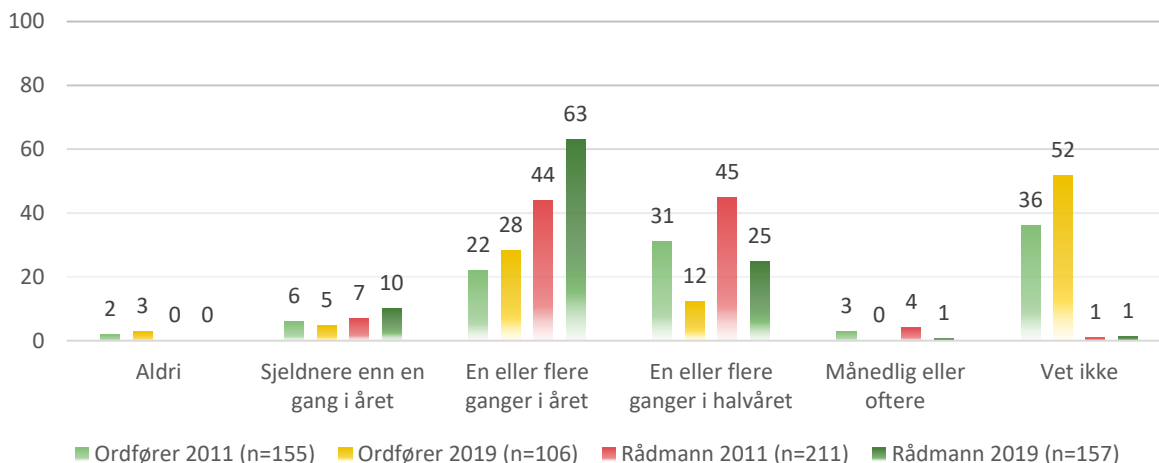
Over halvparten av ordførere sier at de ikke vet hvor ofte det avholdes slike møter i 2019, mot i overkant av 1/3 del i 2011. Dette kan tyde på at ordførerne er lengre fra Nav-kontorene i dag, enn i forbindelse med oppstarten av kontorene. Ser vi på rådmennene<sup>7</sup> som oppgir å vite hvor mange partnerskapsmøter som avholdes, er det vanligste i dag å møte en til to ganger i året. Dette er en kraftig reduksjon av antall møter i forhold til situasjonen i 2011 hvor nesten 45 % av rådmennene oppgir at det avholdes to eller flere

---

<sup>7</sup> Det finnes ingen signifikante forskjeller mellom svarene til ordførere og rådmenn i 2019 ( $p=.306$ ), og gjennomsnittlig avholdes partnerskapsmøter en eller flere ganger i året når vi fjerner «vet ikke» svarene fra analysene og kjører en t-test. Dette er fordi det er et stort antall ordførere som ikke vet hvor ofte slike partnerskapsmøter finner sted. Av de ordførere og rådmenn som kjenner til partnerskapsmøteantall er det altså ingen forskjell mellom de to.

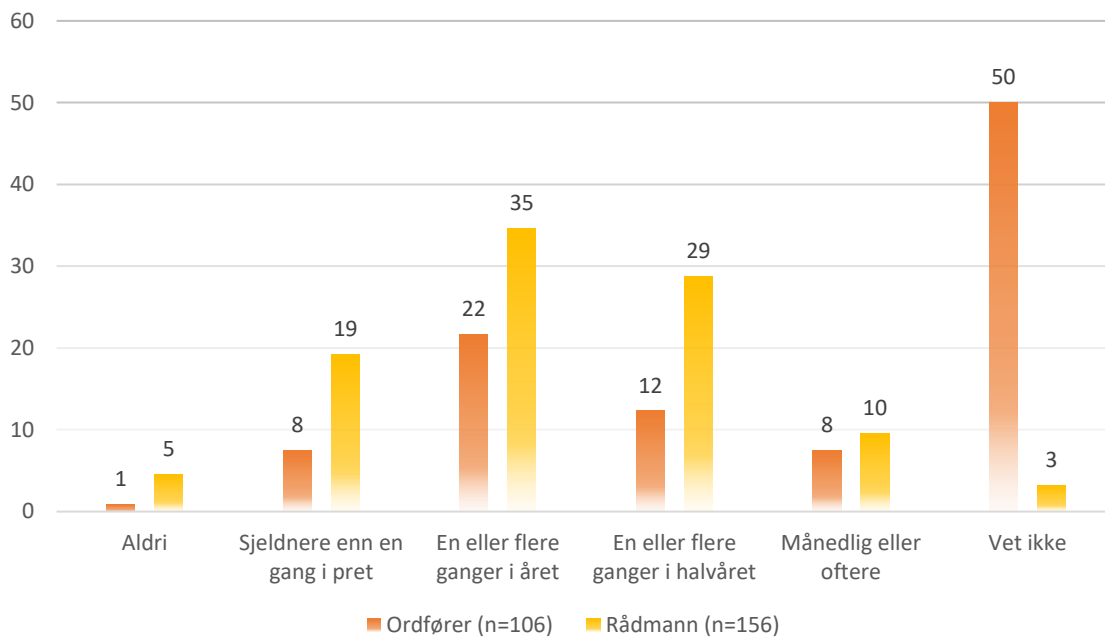
møter i året. Antall kontor som møtes sjeldnere en gang i året ser også ut til å ha økt, og utgjør ca 10 % av kontorene.

Hvis hyppige partnerskapsmøter er en indikasjon på et fungerende partnerskap, så ser utviklingen ut til å være negativ.



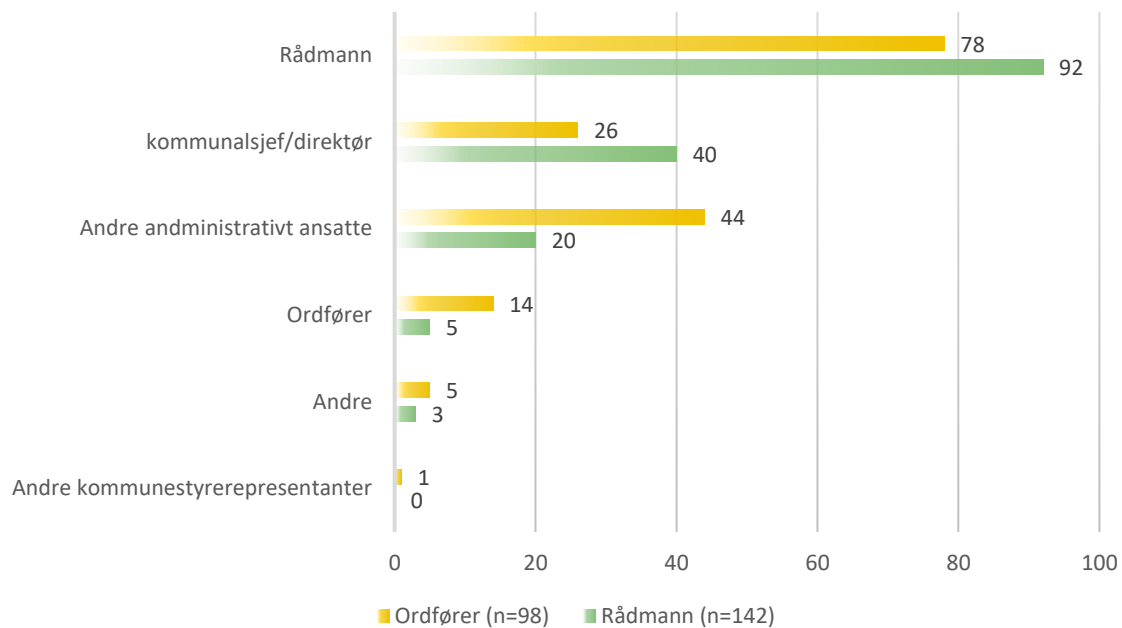
**Figur 11: Hvor ofte avholdes partnerskapsmøter (eller tilsvarende) mellom din kommune og Nav-fylke? 2011-2019**

Over 60 % av ordførerne og rådmennene viser imidlertid til at man møter Nav-fylke på andre arenaer enn i partnerskapsmøtene, og nesten 80% prosent av rådmennene oppgir at de har uformell kontakt en eller flere ganger i året, og ofte hyppigere også enn det. Det er mulig at dette i noen grad kan kompensere for synkende frekvens på de formelle partnerskapsmøtene. Det er likevel interessant at nesten ¼ av rådmennene rapporterer at kommunen ikke møter Nav-fylke på andre arenaer.



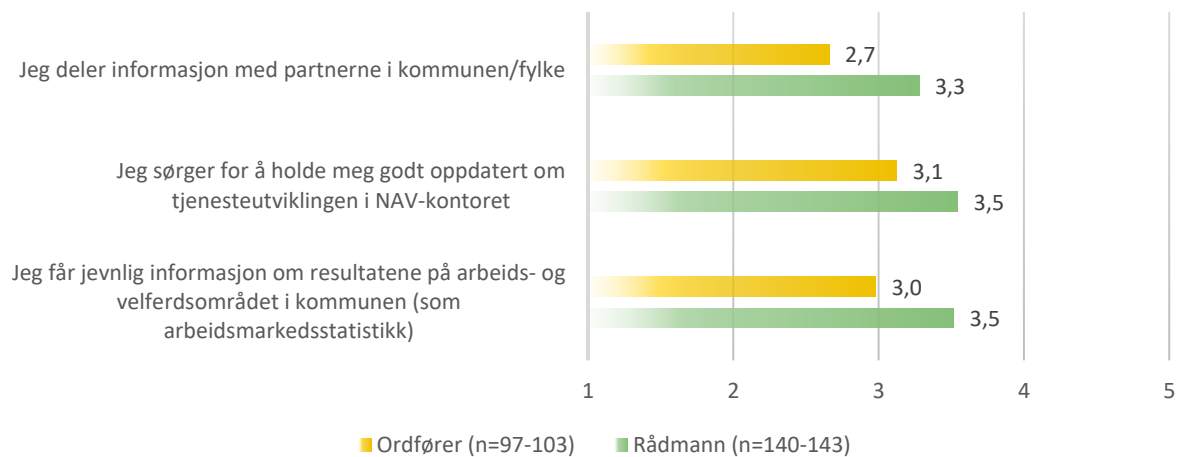
**Figur 12: Hvor ofte har din kommune og Nav-fylke uformell kontakt? Prosent**

Hvem er det så som møter for kommunen på partnerskapsmøtene i tillegg til Nav-fylke og enhetsleder? Som vi ser av figur 13 er det i all hovedsak rådmenn og kommunalsjef som møter på vegne av kommunen i partnerskapsmøtene. Det er litt underlig at ordførerne svarer signifikant oftere at andre administrativt ansatte og ordføreren selv møter på partnerskapsmøtene enn det rådmennene gjør. Rådmenn svarer signifikant oftere at rådmannen og kommunalsjef/direktør møter på partnerskapsmøtene. Det resultatet er ikke så lett å tolke, og i denne analysen er det også rådmenn og ordførere fra ulike kommuner som er respondenter. Funnene kan henge sammen med at ordførerne er dårlig orientert om hva som skjer i partnerskapet.



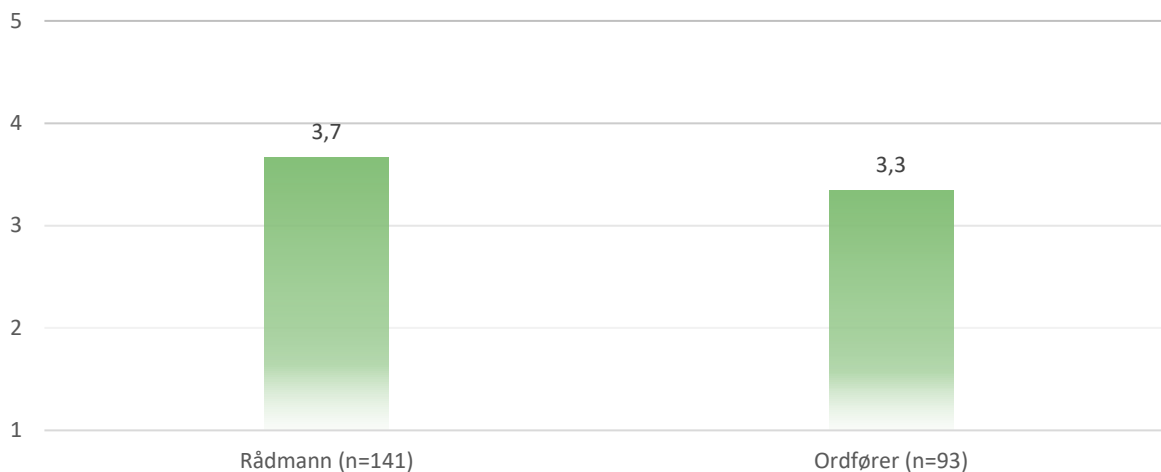
**Figur 13: Hvem møter vanligvis på partnerskapsmøtene (eller tilsvarende) fra kommunen? Prosentandel som har krysset av. Flere svar mulig. Survey 2019**

Dette bildet forsterkes når vi spør om de holder seg oppdatert om tjenesteutvikling og resultater på arbeids- og velferdsområdet. Ordførerne svarer nøytralt eller negativt på dette spørsmålet, mens rådmennene deler informasjon med andre partnere i kommunen/fylke, holder seg oppdatert om tjenesteutviklingen på Nav-kontoret, og blir jevnlig informert om resultater på arbeids- og velferdsområdet i kommunen.



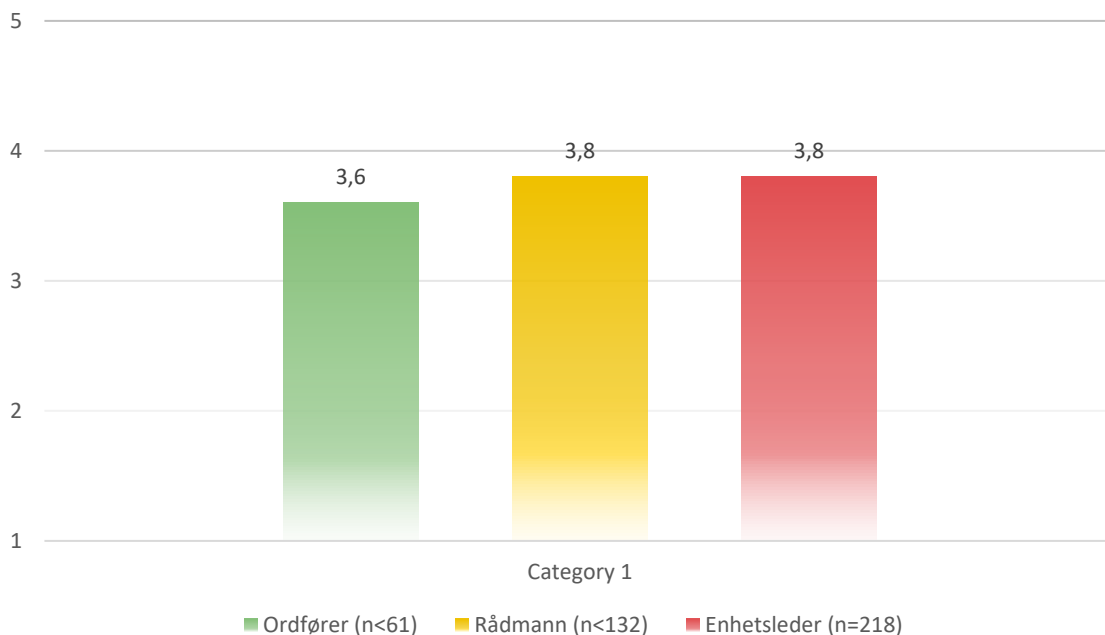
**Figur 14: I hvilken grad holder ordfører og rådmann seg oppdatert på tjenesteutvikling og resultater av arbeids- og velferdsområdet og hvorvidt deler de informasjon med partene i kommune/fylke (5-delt skala fra 1= I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). Gjennomsnittsskåre 2019**

Hvordan er så de kommunale eierne fornøyd med partnerskapsmøtene? Rådmennene er signifikant mer fornøyd med hvor godt partnerskapsmøtene fungerer i sin kommune enn ordførerne. Det betyr ikke at de er veldig fornøyd med møtene, men at de fungerer greit.



**Figur 15: Hvor godt vil du si at partnerskapsmøtene (eller tilsvarende) fungerer i din kommune? (5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært godt). Gjennomsnittsskårer 2019**

Spørsmålet om hvem som setter agenda for partnerskapsmøtene kan være en indikator på statlig/kommunal dominans. Vi har ikke sammenlignbare data her som gjør oss i stand til å si hvor ofte kommunal eller statlig eier setter agendaen, men det synes å være enighet blant ordførere, rådmenn og enhetsledere om at det i stor grad er enhetsleder som setter agendaen for møtene, et funn som for øvrig er forenlig med de dataene som viser at Nav-kontoret har fått større innflytelse over tjenester og oppgaver på Nav-kontoret. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere.



**Figur 16: Nav-leder (Jeg) setter agenda til partnerskapsmøtene (5-delt skala fra 1= svært liten grad, til 5= svært stor grad). Gjennomsnittsskårer 2019**

## Oppgaveportefølje

I arbeidsgruppas rapport uttrykkes det et ønske om at partnerskapene skal vurdere størrelsen på oppgaveportefølje, og om dagens oppgaveportefølje «er klart arbeidsrettede». Siden kommunens frihet til å bestemme hvilke oppgaver som skal legges til Nav-kontoret oppgaveporteføljen er en sentral del av operasjonaliseringen av et likeverdig partnerskap, er dette en sterk potensiell konfliktlinje mellom stat og kommune. Hvordan ser så oppgaveporteføljen ut, og hvordan vurderer ordførere/rådmenn (og kontorene) spørsmål om omfanget på oppgaveporteføljen?

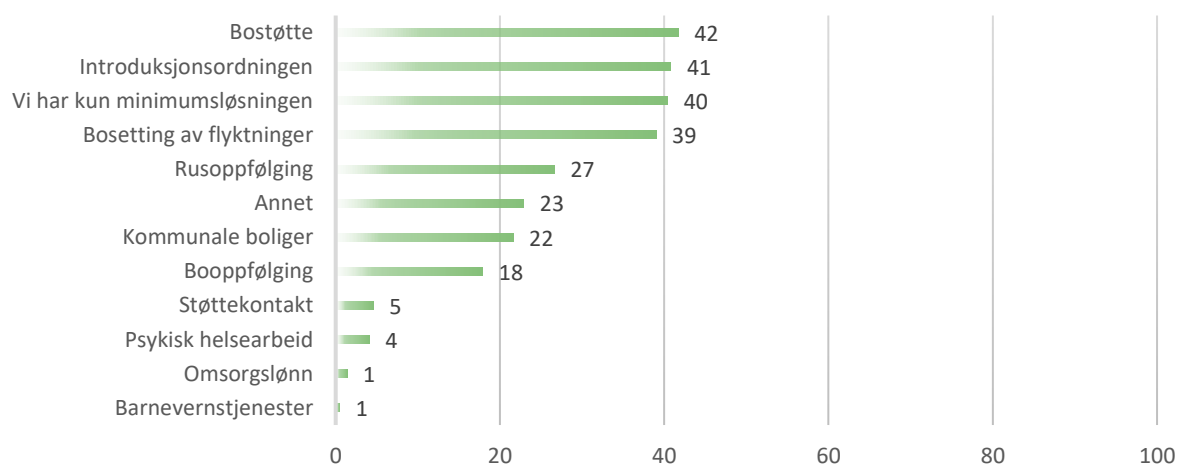
Her har vi også data fra kontornivå, og hvor vi har spurt veiledere om de mener at mange tjenester svekker eller styrker samarbeidet med andre kommunale tjenester, det sosialfaglige arbeidet og målet om arbeid.

## Hvordan ser oppgaveporteføljen ut?

Vi spurte enhetsledere å krysse av for hvor mange kommunale tjenester som ytes ved sitt Nav-kontor. Figur 17 viser at de vanligste løsningene å ha inne i tillegg til



minimumsløsningen er i synkende rekkefølge bostøtte, introduksjonsordningen og bosetting av flyktninger (ca. 40% av kontorene). Deretter kommer rusoppfølging, kommunale boliger og booppfølging. Rusoppfølging (27%) og booppfølging er arbeidskrevende innsatser som krever betydelig sosialfaglig kompetanse.



**Figur 17: Andelen tjenester ved Nav-kontor. Flere svar mulig, spurt enhetsledere (n=218). Prosent.**

Vi konstruerte en firedelt variabel basert på hvor mange tjenester kontorene hadde, altså hvor mange kryss enhetslederne hadde satt 1=kontor som kun har minimumsløsningen, 2=kontor som har 1-2 tjenester inne i tillegg til minimumsløsningen, 3=kontor som hadde 3-4 tjenester inne, og 4=kontor med over 5 kommunale tjenester inne i kontoret. Ifølge enhetslederne er det like vanlig å ha minimumsløsningen, som å ha 1-2 tjenester inne i kontoret eller 3-4 tjenester i kontoret i tillegg til minimumsløsningen. Ca. 1/3 av kontorene har hver av løsningene. Hele 14% av kontorene i utvalget har imidlertid 5 eller flere tjenester inne i kontoret.

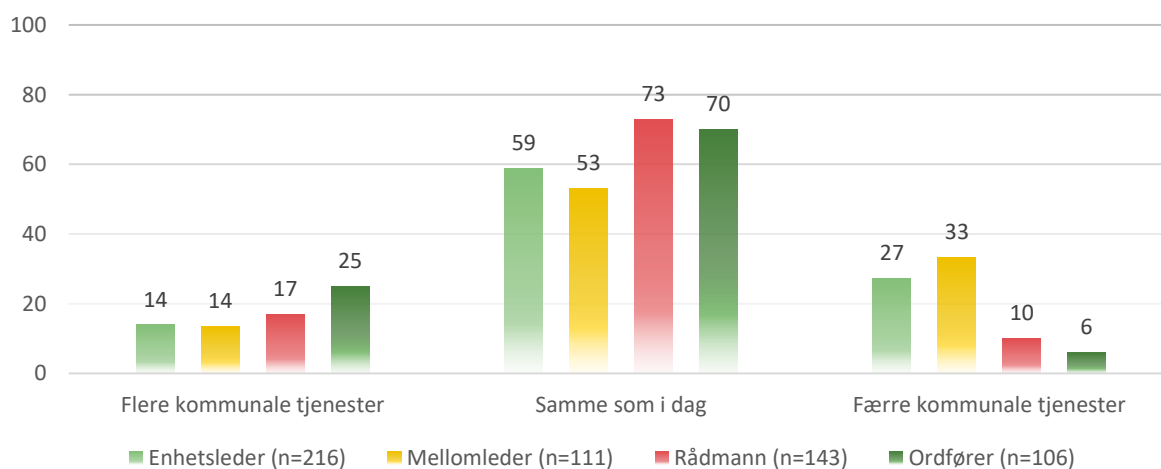
Når vi spør ordførere og rådmenn fra samme kommune<sup>8</sup> om hvilke kommunale tjenester som er lagt til kontorene så er det interessant å legge merke til ordførere og rådmenn ofte ikke er enige, og at ordførere har en tilbøyelighet til å tenke at Nav-kontoret har flere oppgaver inne, enn det rådmennene tenker. Igjen er det grunn til å tro at dette henger

<sup>8</sup> Vi har svar fra både ordfører og rådmann i 38 kommuner.

sammen med at ordførerne er dårligere orientert om hva som skjer på Nav-kontoret, enn rådmennene.

## Flere eller færre tjenester?

Vi har spurt ordførere/rådmenn og enhetsledere om det etter deres mening er behov for flere eller færre kommunale tjenester i Nav-kontoret enn de som er i dag. Over 70% av rådmennene og ordførerne oppgir at de ønsker samme tjenesteinnhold som i dag, mens ca. 20 % ønsker flere tjenester inne. Dette tyder altså ikke på noe sterkt ønske fra kommunenes side om å redusere antall tjenester lagt til Nav-kontorene for å få mer «robuste» Nav-kontor.



**Figur 18: Er det etter din oppfatning behov for flere eller færre kommunale tjenester i Nav-kontoret enn de som er i dag? Prosent.**

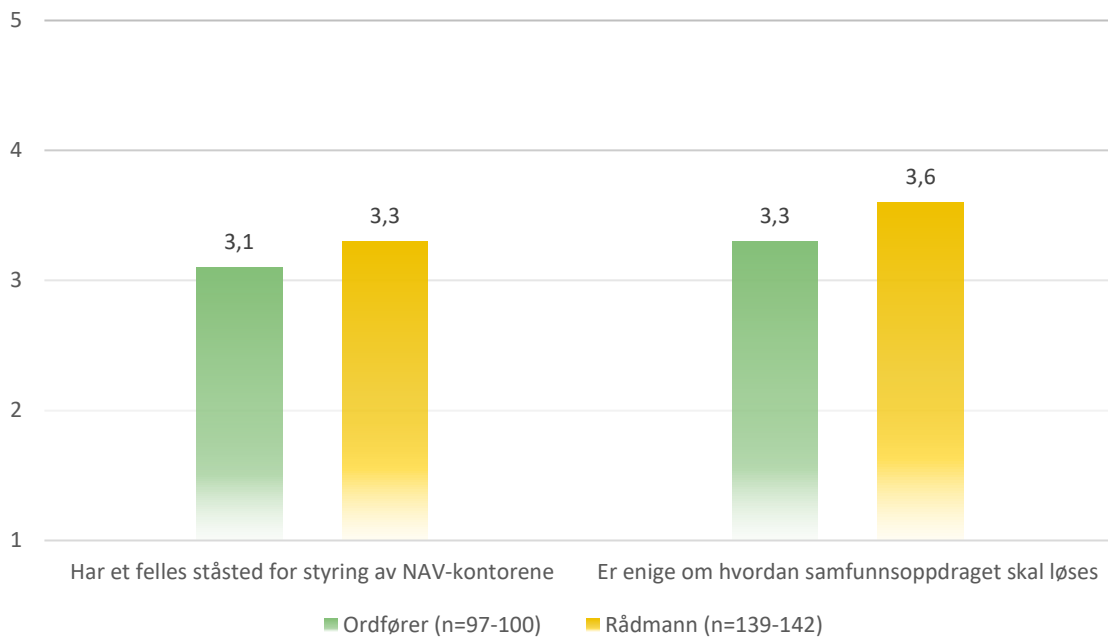
Av lederne på Nav-kontoret mener ca. 56% det samme at de ønsker samme tjenesteinnhold, mens ca. 30% ønsker færre tjenester. Det er imidlertid også ca. 15% av lederne som ønsker flere tjenester inn på kontoret. Vi finner ingen statistisk signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte enhetsledere. Ei heller mellom enhetsledere med sosial- og helsefaglig utdanning og andre.

## Felles forståelse og involvering i planarbeid

Felles ståsted for styring, av samfunnsoppdrag og felles plan og rapporteringsstruktur er pekt ut som et viktig utviklingsområde for partnerskapet. Hvis eierne har delt målforståelse,

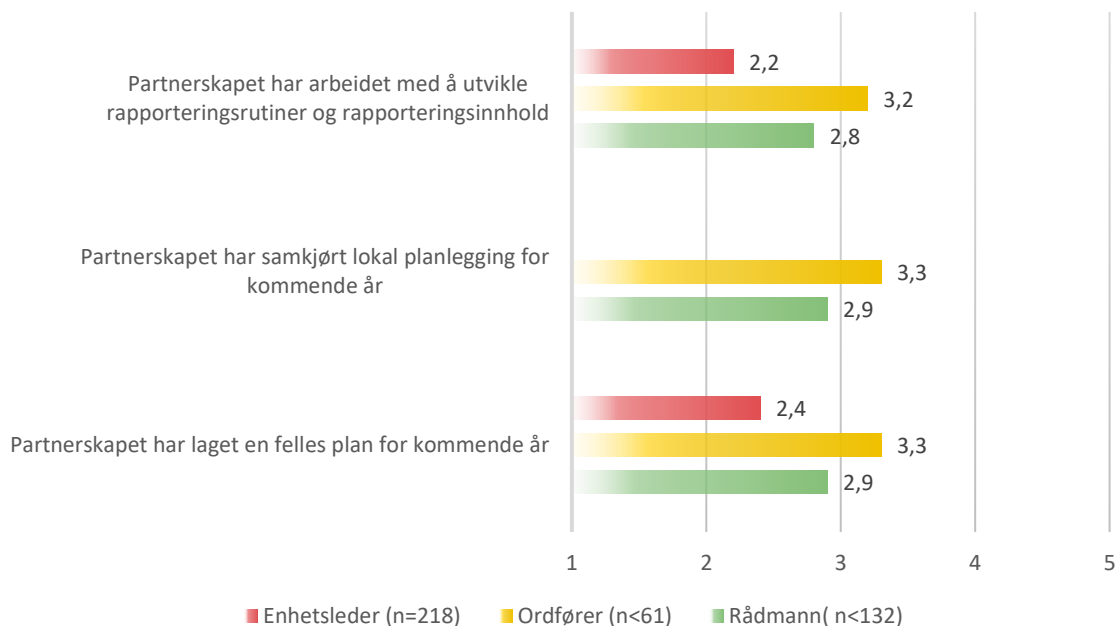
og legger planer og rapporteringsrutiner i fellesskap er det lettere å se for seg en utnyttelse av mulighetsrommet i partnerskapet.

Ordførere/rådmenn mener at Nav-kontorene har et felles ståsted for styringen av Nav-kontorene, og at det er enighet i partnerskapet om hvordan samfunnsoppdraget skal løses. Rådmennene er imidlertid signifikant mer tilbøyelig til å tenke dette enn ordførerne, og hvis rådmennene har mer kunnskap om hva som skjer på kontorene kan dette være en indikasjon på at en viktig forutsetning for å utnytte mulighetene i partnerskapet er tilstede.



**Figur 19: I hvor stor grad er du enig eller uenig i følgende påstander om partnerskapet mellom stat og kommune (5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). Gjennomsnittsskårer**

Både ordførere/og rådmenn svarer negativt eller verken eller på spørsmålene om partnerskapet har laget en felles plan for i det siste året, og om de har arbeidet sammen om å utvikle rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold. Konsistent med tidligere funn mener ordførerne at dette skjer i noe større grad enn rådmennene. Det er interessant at enhetslederne, de som direkte berøres av slike planer og som skal rapportere på dem, vurderer at dette i liten grad skjer. Det ser således ut at dette mulighetsrommet i liten grad benyttes i partnerskapet. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig ansatte og kommunalt ansatte enhetsledere.

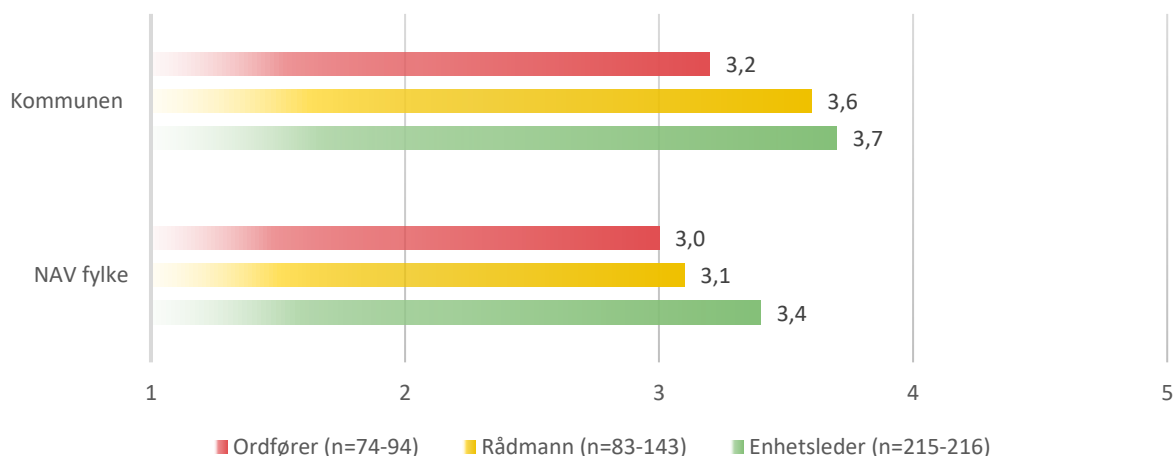


**Figur 20: Ordførere og rådmenns opplevelse av partnerskapets samkjøring (5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). Gjennomsnitt survey 2019**

Vi har også spurt i hvilken grad ordførere/rådmenn og enhetsledere mener at Nav-kontoret har vært involvert i planarbeid i kommunen eller Nav-fylke. I desto større grad kontorene trekkes inn i et slikt arbeid, i desto større grad vil vi anta at de fyller en aktiv rolle i partnerskapet. Av særlig betydning vil vi tenke det er at de involveres i kommunalt planarbeid, fordi det finnes et Nav-kontor i alle kommuner. I Nav fylke er det grunn til å tro at det foregår færre planprosesser som krever lokal involvering, at Nav-fylke i større grad implementerer planer som allerede er lagt av departement/direktorat, og at kontorinvolveringen er mindre på fylkesnivået fordi de har ansvar for mange Nav-kontor.

Ifølge ordførere og rådmenn trekkes Nav-kontoret i noen grad med i planarbeidet i Nav-fylke, og i litt større grad i kommunen. Vår hypotese om at involvering i planarbeid i større grad skjer på kommunal enn statlig side ser derfor ut til å bekreftes.

Særlig rådmenn og i enda større grad enhetslederne mener at Nav-kontoret trekkes inn i planarbeidet i kommunene. Ordførerne har ikke sterke synspunkter på dette, antakelig fordi de ikke vet om dette skjer. Rådmenn og enhetsledere mener imidlertid at dette skjer i ganske stor grad. Det betyr at Nav-kontoret tillegges en strategisk rolle, og utgjør en ressurs kommunen trekker på i sitt planarbeid. Vi finner ingen statistiske forskjeller mellom kommunalt og statlig ansatte enhetsledere.

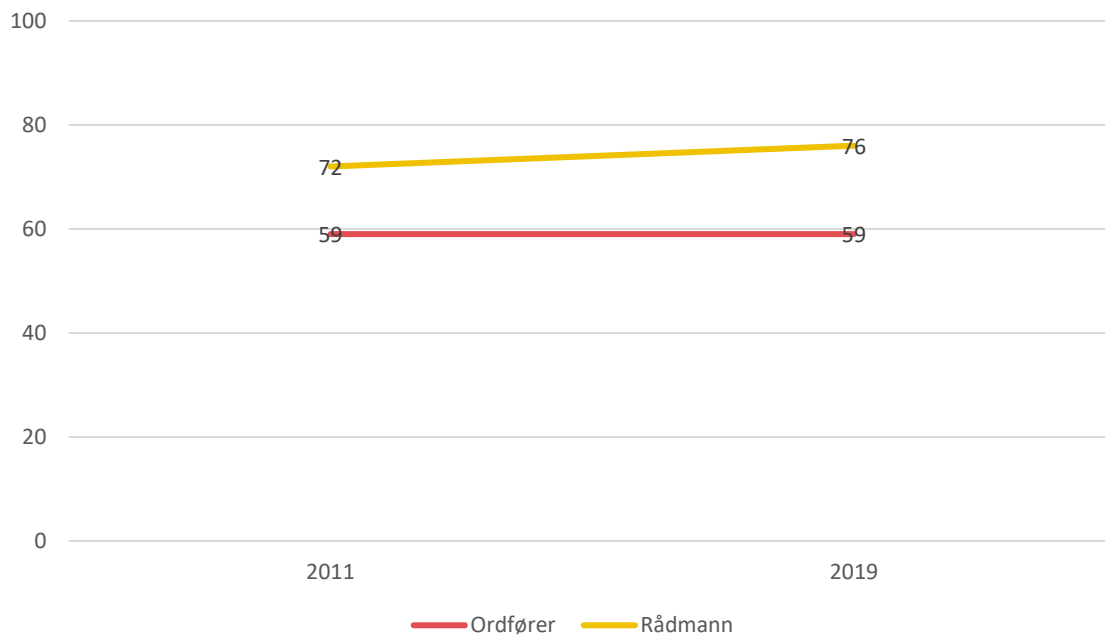


**Figur 21: I hvilken grad har Nav-kontoret vært trukket med i planarbeidet i kommunen og Nav-fylke (5-delt skala fra 1= I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). Gjennomsnittsskårer 2019**

## Vurdering av partnerskapet

Hvordan vurderer så de kommunale eierne partnerskapet mellom stat og kommune ved sitt lokale Nav-kontor. Mener de samarbeidet er likeverdig, at det fremmer samarbeidet mellom stat og kommune og gjør Nav-kontorene bedre i stand til å løse sine oppgaver?

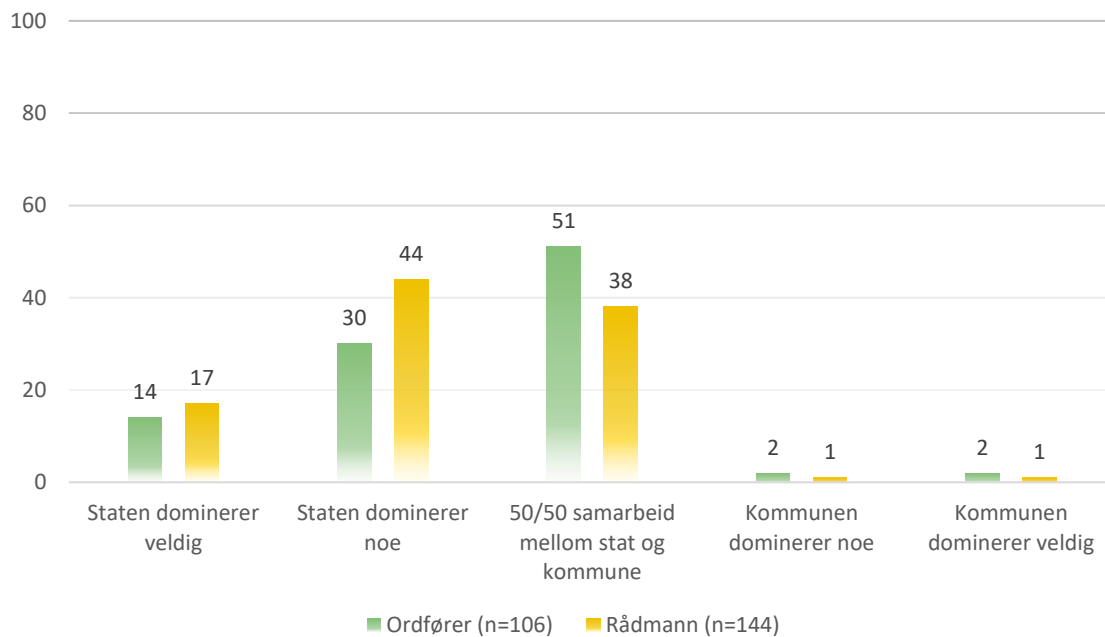
Når det gjelder utsagnet om hvor godt ordførere og rådmenn mener at samarbeidet mellom stat og kommune fungerer ved sitt lokale Nav-kontor så har vi longitudinelle data. Her er prosentene så å si identiske med dataene fra tidligere (2011 undersøkelsen), selv om det er en tendens til at rådmennene i løpet av de 8-9 årene har blitt noe mer fornøyd med samarbeidet. Nesten 60 % av ordførerne mener at samarbeidet fungerer nokså eller svært godt, mens i overkant av 75 % av rådmennene sier det samme. Her svarer altså ordførerne mer negativt enn rådmennene, noe som er motsatt enn mønsteret ellers, hvor de har en tendens til å vurdere gevinstene ved partnerskapet som større enn rådmannsnivået. En forklaring kan være at dette er tilfeldig, og skyldes at de har dårlig kunnskap om partnerskapet i Nav. Hovedmønsteret er imidlertid at de vurderer samarbeidet som godt.



**Figur 22: Andelen ordførere og rådmenn svarer at samarbeidet mellom stat og kommune fungerer nokså eller svært godt (5-delt skala). Prosentvis sammenligning 2011-2019.**

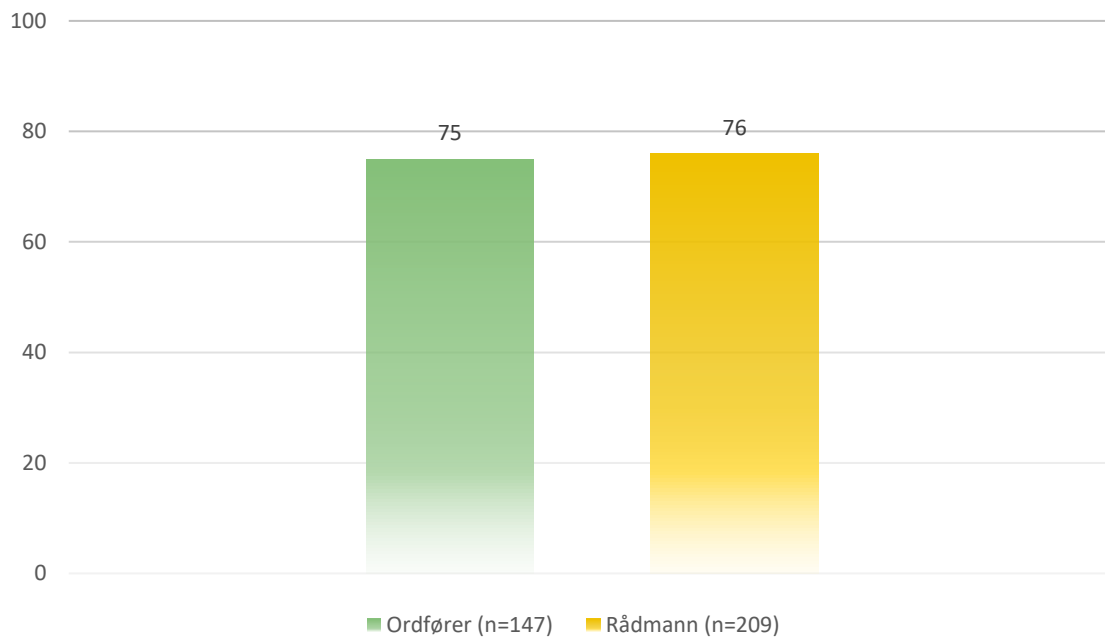
Vi har også stilt spørsmål ved om de kommunale eierne mener at partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig. Det er et mål at partnerskapet skal være likeverdig, og manglende likeverdighet vil være en indikator på at partnerskapet ikke fungerer.

Hvis vi tillegger rådmennenes synspunkter størst vekt, så svarer 61% av dem at staten dominerer veldig eller noe. Betydelig færre hevder at det er likeverdig. Ordførerne vurderer graden av likeverdighet som større. Det er forsvinnende få som mener at kommunen dominerer noe eller veldig, dette gjelder både ordførere og rådmenn.



**Figur 23: I hvilken grad opplever du at partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig? (5-delt skala). Prosent survey 2019.**

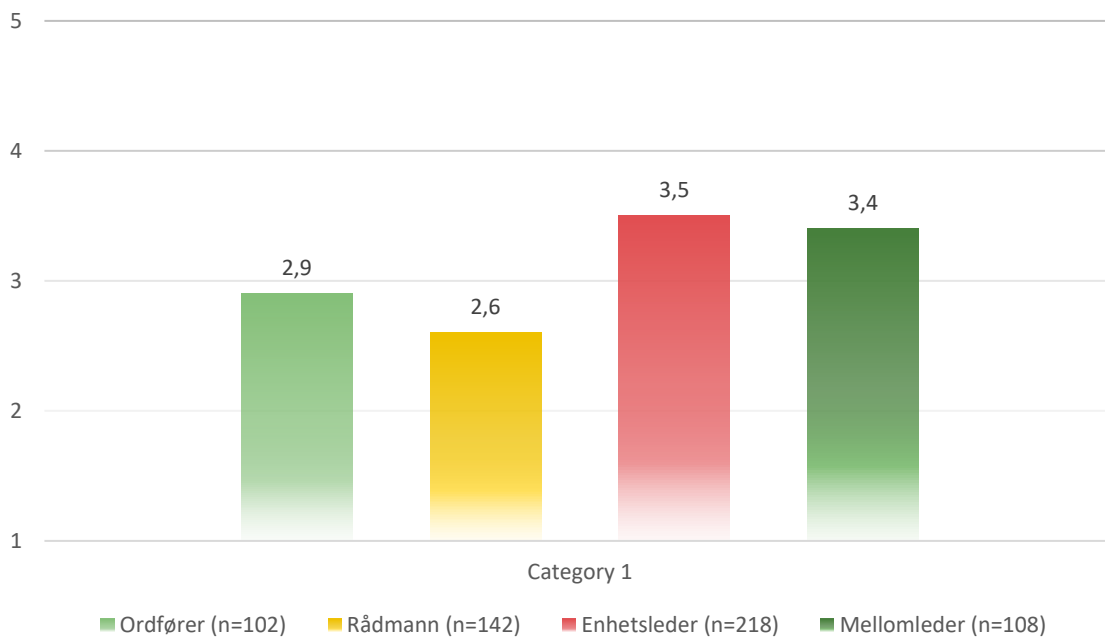
Et lignende spørsmål ble stilt i en survey til ordførere og rådmenn i 2011. Her skulle ordførere/rådmenn ta stilling til spørsmålet «samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er preget av statlig dominans». Her svarte ca. 75% av ordførerne og rådmennene at de var nokså eller svært enig i denne påstanden. Selv om spørsmålsformuleringene her er ulike, så er de likevel mulige å sammenligne med vårt spørsmål fra 2019 om likeverdig samarbeid. Det mest slående her er da den positive utviklingen, dvs. at det er færre ordførere og rådmenn som mener at samarbeidet er preget av noe eller veldig statlig dominans i dag enn i 2011. Mens 75% mente dette i 2011 er det henholdsvis 61 % av rådmennene og bare 44 % av ordførerne som mener dette i dag.



**Figur 24: Andelen ordførere og rådmenn som er nokså eller svært enige i følgende påstand: Samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er preget av statlig dominans (5-delt skala). Prosent survey 2011.**

Vi har ikke data på hvordan ledere på Nav-kontoret vurderer dette historisk sett. Legger vi kontorsurveyen fra 2019 til grunn så er de imidlertid signifikant mer tilbøyelig til å være enig i at partnerskapet er likeverdig, enn ordførerne og rådmenn. Vi finner ingen statistiske forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere.



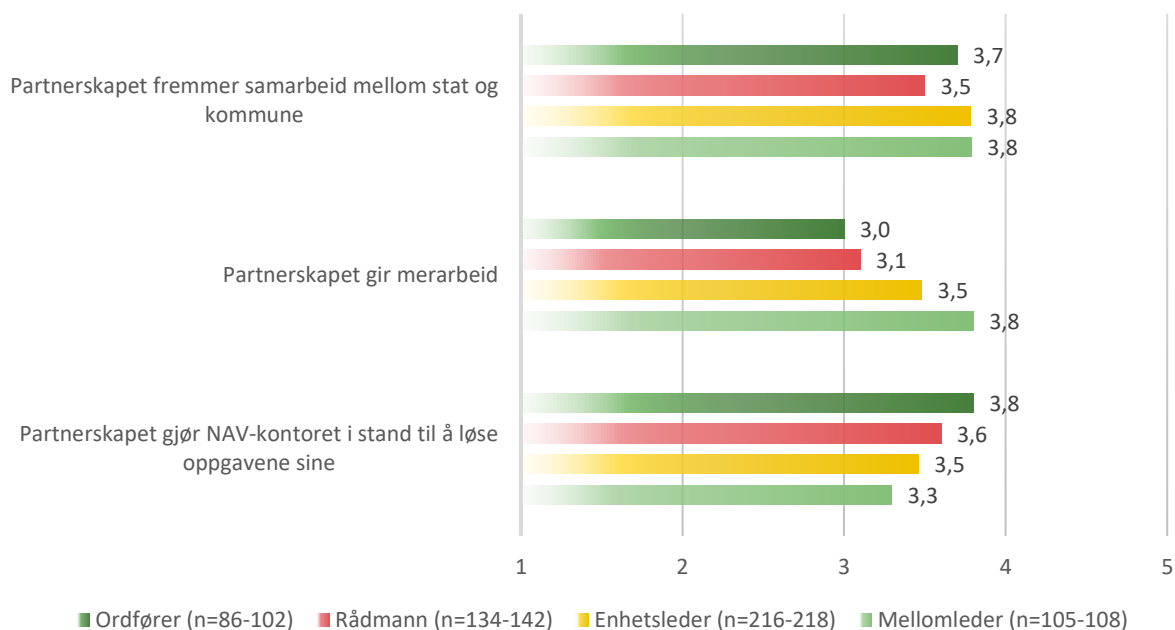


**Figur 25: Gjennomsnittsskårer ordførere, rådmenn og ledere i hvorvidt de vurderer stat og kommune som likeverdige partnere i partnerskapet (5-delt skala, 1=Helt uenig, til 5=Helt enig). Survey 2019**

Hva skyldes denne forskjellen? En forklaring kan være at fra Nav-ledernes ståsted så er kommunale oppgaver, tjenester og brukere i høy grad tilstede i kontorets daglige drift, og av like stort omfang som statlige oppgaver, tjenester og brukere. I et slikt perspektiv kan samarbeidet betraktes som likeverdig. Ordførere/rådmenn vurderer dette spørsmålet kanskje i større grad fra et styringsståsted, hvor de ikke like klart ser sin egen innflytelse på det som skjer.

Hvis vi til slutt ser på vurderingen av om partnerskapet gjør Nav-kontoret i stand til å løse oppgavene sine så er ordførere/rådmenn enig i dette. De mener også at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune. Samtidig er de ikke enige i at partnerskapet er likeverdig.

For lederne på Nav-kontoret er bildet annerledes. De mener at partnerskapet er likeverdig, er signifikant mindre tilbøyelig til å hevde at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og gjør det bedre i stand til å løse sine oppgaver. I tillegg så mener særlig mellomlederne at partnerskapet representerer et merarbeid. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere.



**Figur 26: Gjennomsnittsskårer for ordførere, rådmenn og ledere om partnerskapet mellom stat og kommune (5-delt skala, 1= Helt uenig, til 5=Helt enig). Prosent survey 2019.**

## Kort drøftelse

Antall formelle partnerskapsmøter er redusert siden 2011 og de fleste synes å ha slike møter 1-2 ganger i året, og det er i all hovedsak rådmenn/kommunalsjefer som deltar fra kommunenes side på disse møtene, og som er best orientert om hva som skjer på Nav-kontoret sammenlignet med ordførerne. Vurderingen av møtene er at de fungerer ganske godt.

Når det gjelder oppgaveportefølje faller kontorene i tre hovedgrupper; 1/3 har minimumsporteføljen; 1/3 har 1-2 tjenester inne i tillegg, og en 1/3 har 3-4 tjenester utover minimumsporteføljen. Ca. 15 % av kontorene har 5 eller flere tjenester inne. Flertallet av ordførere/rådmenn er fornøyd med dagens oppgaveportefølje, mens 20 % oppgir at de ønsker flere tjenester inne. Enhetslederne ønsker derimot færre.

Fra kommunene side synes det å være et ønske fra flertallet om å opprettholde en portefølje som er større enn minimumsporteføljen, og utvide heller enn å redusere den. Enhetslederne synes å dele nasjonale myndigheters ønske om mer arbeidsrettede (og færre) tjenester. Dette kan fortolkes på flere måter. En forklaring e kan være at enhetslederne opplever at mange oppgaver på Nav-kontoret skaper en økt kompleksitet

ved at flere lovverk og forskrifter, brukergrupper og kompetanser skal håndteres på en gang, og som skaper utfordringer i forhold til å skaffe til veie tilstrekkelig spesialisert kompetanse som samtidig skal forenes med et sterkt og målrettet arbeidsfokus.

Ifølge ordførere/rådmenn har partnerskapet et felles ståsted for styring og en felles forståelse av samfunnsmandat. Dette utgangspunktet synes imidlertid i liten grad til å benyttes til å utvikle felles planer eller rapporteringer.

Ordførere/rådmenns vurdering av samarbeidet mellom stat og kommune på Nav-kontoret er god eller til og med svært god. De er enige i at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og at partnerskapet gjør Nav-kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver. De er også som vi skal se tilfreds med den overordnede måloppnåelsen, jf. avsnittet om «Overordnet måloppnåelse». Samtidig mener ordførere/rådmenn og særlig rådmennene, at samarbeidet, er preget av noe eller veldig statlig dominans, selv om utviklingen ser positiv ut sammenlignet med 2011.

Lederne på Nav-kontorene vurderer dette annerledes. De er enige i at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune. De er imidlertid mye mer tilbøyelig enn ordførerne og rådmennene til å mene at partnerskapet gir merarbeid, og mye mindre enige i at partnerskapet gjør Nav-kontoret i stand til å løse sine oppgaver. De er også mye mer tilbøyelig til å mene at partnerskapet er likeverdig.

*Satt på spissen; ordførere og rådmenn mener at partnerskapet ikke er likeverdig, men er godt fornøyd med det. Nav-lederne mener at samarbeidet er likeverdig, men er mye mer skeptisk til fordelene det gir.*

At ordførere/rådmenn er fornøyd med partnerskapet er tilsynelatende inkonsistent med at ordførere/rådmenn mener at samarbeidet ikke er likeverdig, selv om det er blitt mer likeverdig. Riktig nok kan man mene at samarbeidet er godt til tross for at én part er dominerende. På den andre siden virker det lite sannsynlig at flertallet av ordførere/rådmenn skulle mene at samarbeid som ikke var likeverdig, også var et godt samarbeid.

**Tabell 1: Regresjonsanalyse med hvor godt vil du si samarbeidet mellom stat og kommune fungerer på ditt lokale Nav-kontor som avhengig variabel**

	Ustandardiserte koeffisienter		Standardiserte koeffisienter	
	B	Std. Error	Beta	Sig.
Stat og kommune er likeverdige partnere	.25	.045	.34	.000
R <sup>2</sup>	.118			

Når vi kjører en regresjonsanalyse med hvor godt samarbeidet mellom stat og kommune fungerer på ditt lokale Nav-kontor som avhengig variabel, finner vi at jo mer respondentene opplever at stat og kommune er likeverdige partnere, jo mer opplever de også at samarbeidet fungerer godt på kontoret<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Hvorvidt stat og kommune er likeverdige partnere på kontoret forklarer 12 % av variansen i hvor godt respondentene opplever samarbeidet mellom stat og kommune på kontoret,  $F(1, 241) = 32.27, p < .001$ .

## 7.3 Partnerskap på kontornivå

Utviklingsområdene på *kontornivå* er av deltakerne i pilotnettverket i Agder blant annet knyttet til det vi kan kalle organisatorisk og kulturell integrasjon; for eksempel arbeidsdeling og spesialisering mellom statlig og kommunalt ansatte eller betydningen av å hente frem eksempler på vellykket oppfølgingsarbeid som går på tvers av ansettelsesforhold. En annen utfordring som nevnes er knyttet til leders ansvar for å ha oversikt over og ivareta kompetansebehov i egen organisasjon, særlig i lys av den store mengden kommunale og statlige oppgaver som skal løses på kontorene. Dette er organisatoriske forhold som kontoret i stor grad kan påvirke selv.

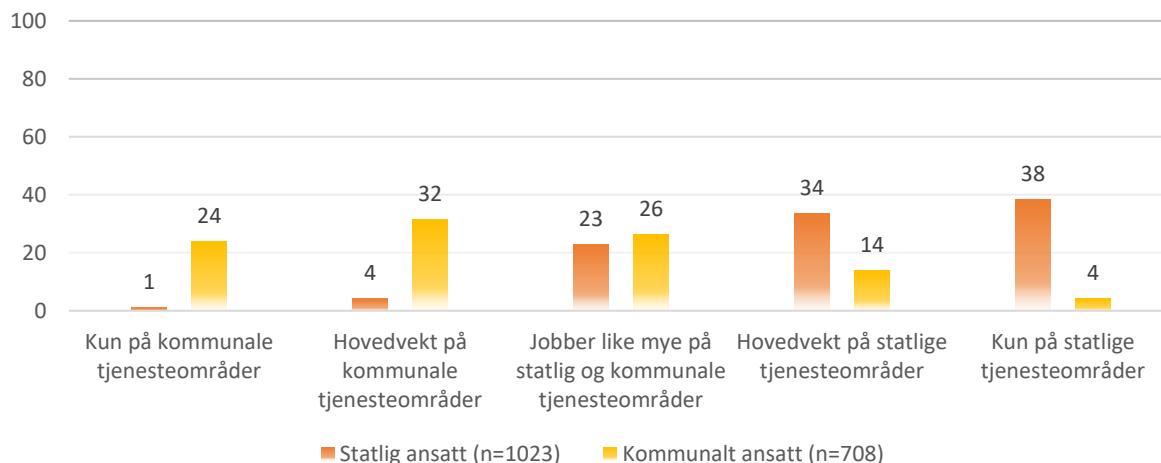
I tillegg nevner de utfordringer knyttet blant annet til ulike lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte (sommertid, ansiennitet, lønn etc). Dette er et forhold som Nav-leder i liten grad har innflytelse på fordi de må løses på eiernivå, men som likevel slår direkte inn i partnerskapet på Nav-kontoret. Tilsvarende mekanismer vil gjøre seg gjeldende for eksempel i forhold til oppgaveportefølje og felles planprosesser, budsjett og resultatoppfølgingssystemer, som vi har vært inne på tidligere.

I dette avsnittet vil vi se på hvor statlig og kommunalt ansatte har sine hovedoppgaver, utbredelsen av teamarbeid på kontornivå, og de ansattes vurdering av teamarbeid i Nav. Vi vil anta at desto mer utbredt teamarbeidet er, desto mer de jobber på hverandres oppgaveområder og desto mer integrert de jobber i teamene, i desto større grad er muligheten for å realisere partnerskapet på kontornivå til stede.

### Hvor har statlig og kommunalt ansatte sine hovedoppgaver?

En indikator på partnerskap på kontoret kan være hvor statlig og kommunalt ansatte har sine hovedarbeidsoppgaver, og i hvilken grad de arbeider på hverandres tjenesteområder.

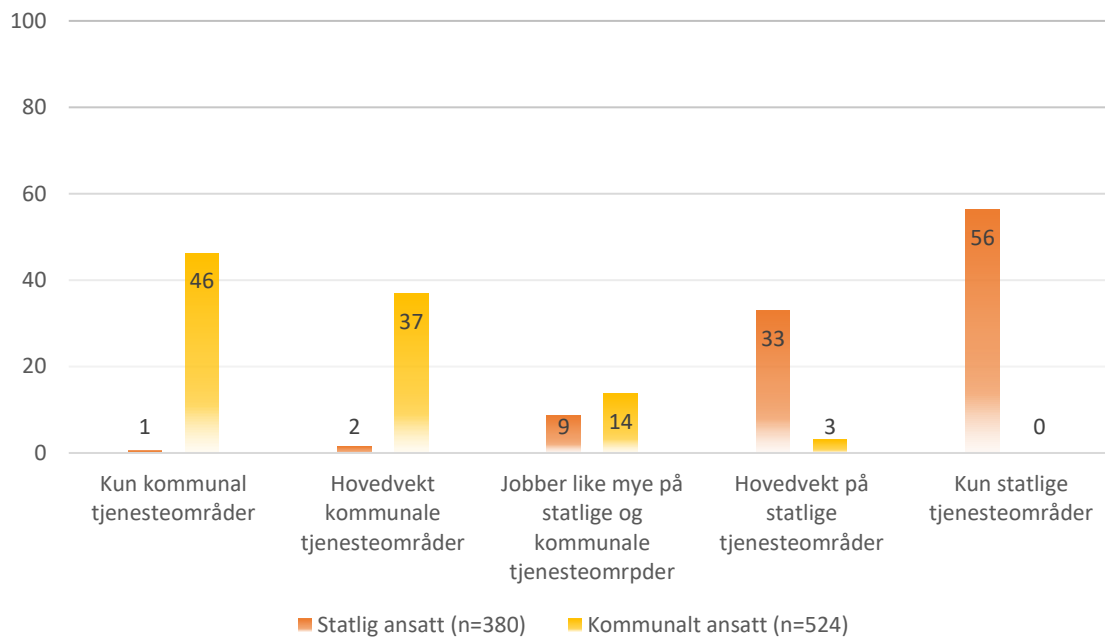
At flertallet jobber i team på tvers av ansettelsesforhold, betyr imidlertid ikke at de ikke jobber spesialisert. Over 70% av de statlige ansatte jobber i 2019 med hovedvekt på eller kun på statlige tjenesteområder, mens tallene for kommunalt ansatte er ca. 55 %. Det er imidlertid interessant å legge merke til at betydelig flere kommunalt ansatte jobber med hovedvekt/eller kun på statlige tjenesteområder (18 %) enn omvendt. Tilsvarende er det bare 5 % av de statlige ansatte som jobber med hovedvekt på/eller kun på kommunale oppgaveområder.



**Figur 27: Hvor i organisasjonen er dine hovedarbeidsoppgaver (over 50 % av tiden)? Kontor 2019**

Sammenligner vi med data fra 2015 ser vi en tydelig endring. Stadig færre av de ansatte jobber spesialisert etter ansettelsesforhold. Mens kommunalt ansatte som jobbet kun med eller med hovedvekt på kommunale tjenesteområder i 2015 var over 80 %, er det ca. 55 % som gjør det samme i dag. For statlig ansatte ser vi samme tendens, hvor ca. 90 % hovedsakelig jobbet på statlige tjenesteområder i 2015 til ca. 70 % i dag. Når det gjelder ansatte som jobber like mye på statlig og kommunale oppgaveområder så ser vi at utviklingen er positiv, dvs at det er stadig flere som jobber like mye på hverandres oppgaveområder, fra rundt 11 % i 2015 til 24 % i dag.

Hovedmønsteret er derfor at man i økende grad jobber på tvers av tjenesteområder, selv om spesialiseringen etter ansettelsesforhold fremdeles er stor, og kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte jobber med andre tjenesteområder enn ansettelsesforholdet skulle tilsi. Utviklingen synes derfor å gå i retning av større grad av partnerskap på kontornivå.



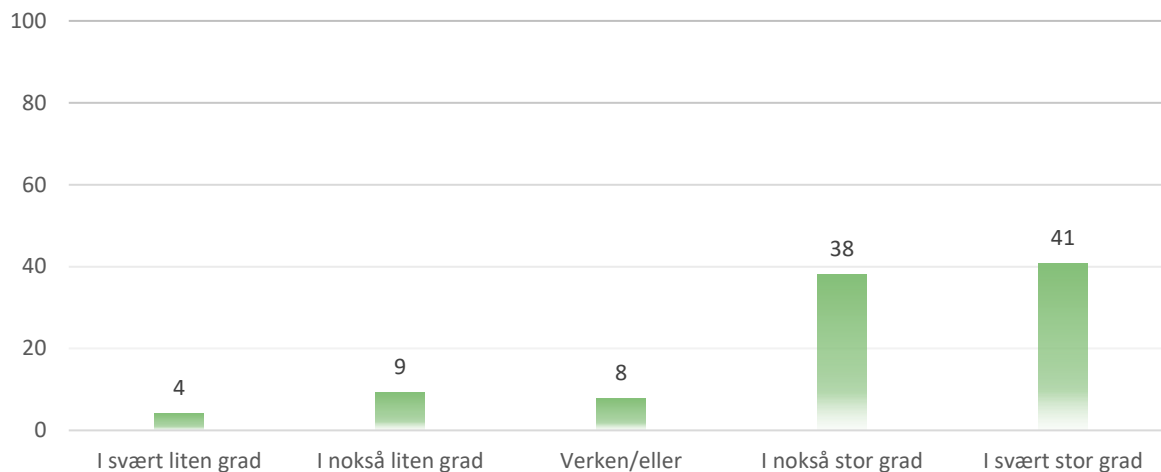
**Figur 28: Hvor i organisasjonen er dine hovedarbeidsoppgaver (over 50 % av tiden)? Kontor 2015**

## Deltakelse i teamarbeid

Teamarbeid kan sees på som en viktig forutsetning for å utnytte mulighetsrommet i partnerskapet til beste for brukerne, særlig hvis dette teamarbeidet foregår på tvers av ansettelsesforhold og tjenesteområder.

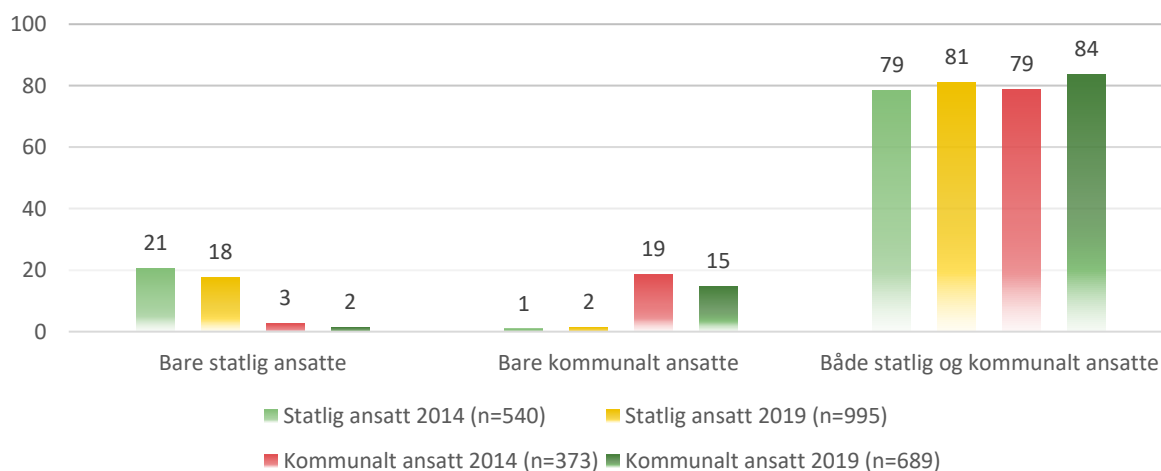
Teamarbeid er da også en svært utbredt samarbeidsform i Nav-kontoret. 79% oppgir at de i nokså eller i svært stor grad deltar i teamarbeid, omtrent uendret i forhold til 2014<sup>10</sup>, hvor 83 % oppgir at de i noen eller stor grad deltar i teamarbeid.

<sup>10</sup> Her er det en 4-delt skala, fra 1=Ikke i det hele tatt, til 4=I stor grad og kan derfor ikke helt sammenlignes.



**Figur 29: I hvor stor grad deltar du i teamarbeid i Nav-kontoret (n=1700), kontor 2019**

Som vi ser av figuren under er antallet som jobber i team med bare statlige eller bare kommunalt ansatte minsket noe i perioden fra 2014-2019, mens antallet som jobber i team på tvers av ansettelsesforhold har økt.



**Figur 30: Endring over tid i sammensetning av teammedlemmer etter ansettelse. Prosent survey 2014 og 2019**

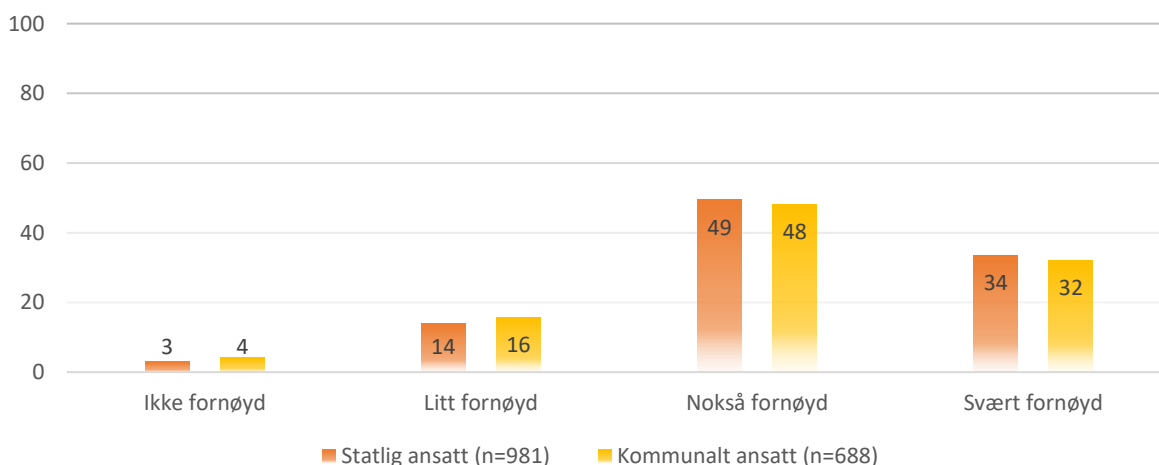


## Vurdering av teamarbeid

I det følgende vil vi se på hvordan de ansatte vurderer teamarbeid generelt, i forhold til målsettinger for teamets arbeid, og i forhold til det vi har kalt teamintegrasjon som er operasjonalisert ved følgende spørsmål: 1) at de opplever at forståelse og aksept fra andre teammedlemmer, 2) at de gir og deler ressurser, 3) at teamkollegaer gir nyttige innspill og praktisk hjelp, 4) at det er en «vi er sammen»-holdning i teamet, 5) at de er åpne for nye ideer og praksis, 6) at de gjennomfører kritisk vurdering av praksis.

Vi vil anta at hvis de ansatte vurderer teamarbeid generelt som en styrke, at de ansatte som jobber i team vet hva som er formålet til teamet og slutter opp om det, og scorer høyt på det vi kaller teamintegrasjon, så er dette et uttrykk for at partnerskapsideen realiseres på kontornivå.

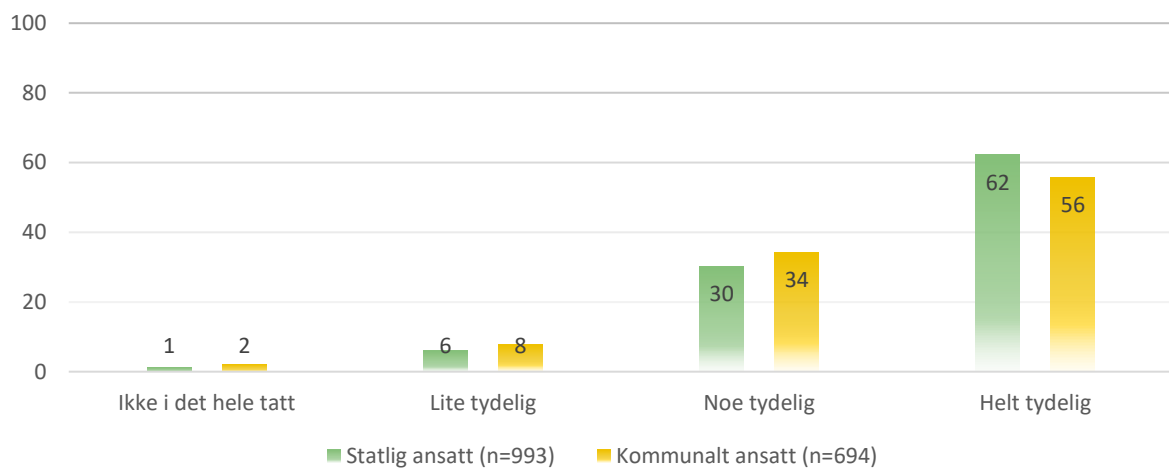
De ansatte ser ut til å like å jobbe i team, ca. 80 % i begge ansattegrupper er nokså eller svært fornøyd med det. Det er likevel underkant av 20 % av de ansatte som ikke er fornøyd med eller bare litt fornøyd med teamarbeidet. Er dette mye eller lite?



**Figur 31: Hvor fornøyd er du med teamarbeidet? Prosent. Kontor 2019**

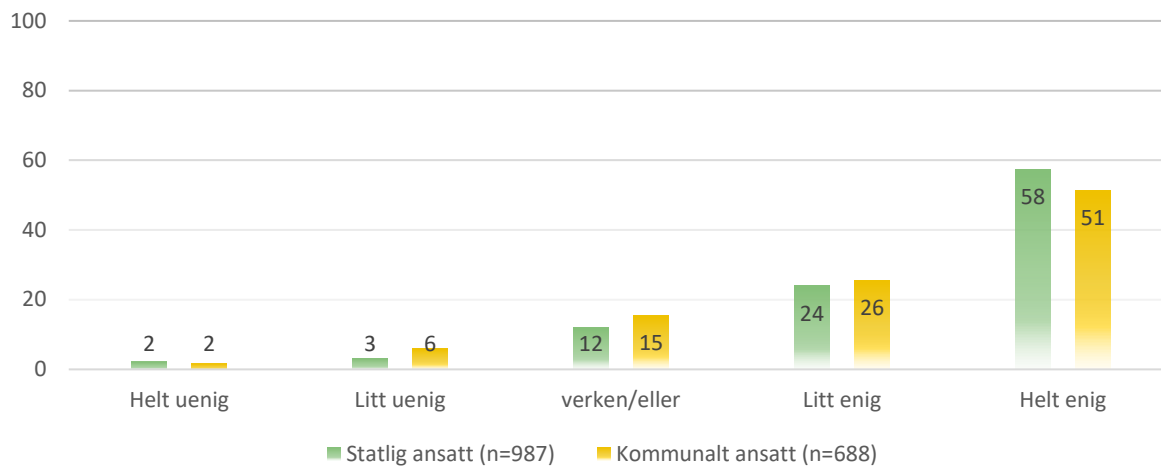
En viktig indikator for kvaliteten på teamarbeidet er at teamets målsettinger er tydelige, og at de er enige i de målsettingene teamet har. Hvis teamets målsettinger er utydelige så kan det vanskeliggjøre samarbeidet ved at ulike medlemmer av teamet realiserer ulike eller egne mål, mer enn teamets. Hvis man ikke er enige i teamets målsettinger, kan dette føre til misnøye med å delta i teamarbeidet

Ca. 90 % av medlemmene mener at teamets målsettinger er noe eller helt tydelig. Dette tyder på at målklarhet på teamnivå ikke er et stort problem.



**Figur 32: Hvor tydelig er teamets målsettinger for deg? Prosent. Kontor 2019**

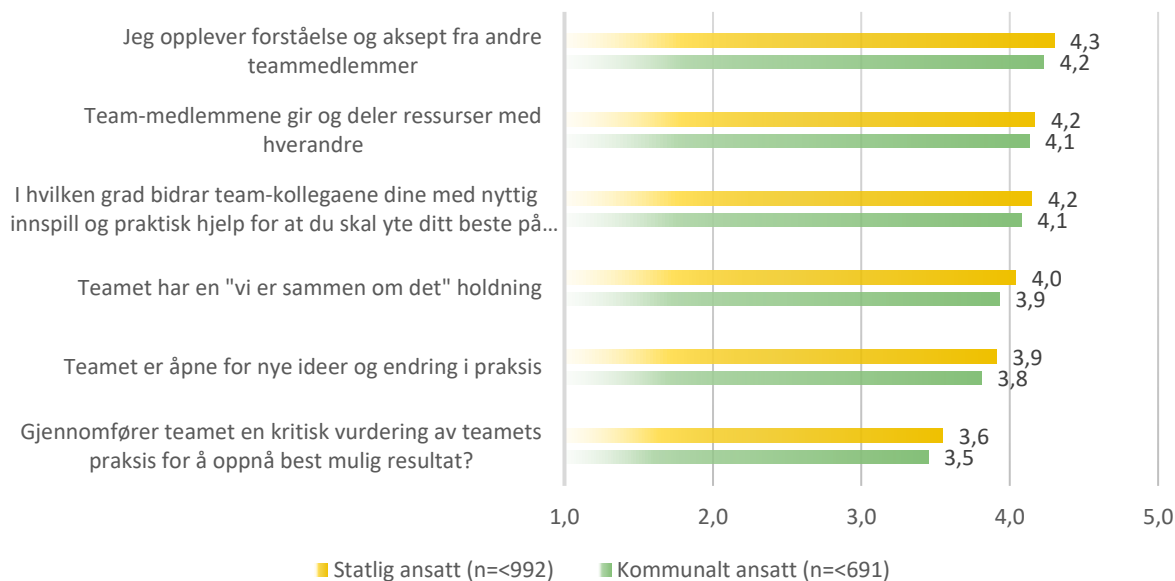
Når det gjelder i hvilken grad det er enighet om teamets målsettinger så er ca. 75 % av de ansatte enige i dem. Her er det imidlertid signifikante forskjeller mellom statlige og kommunalt ansatte. Mens ca. 80 % av de statlige ansatte er enige i teamets målsettinger er 70 % av de kommunalt ansatte enige. Det er imidlertid relativt få i begge ansatte grupper som er helt eller litt uenig i teamets målsettinger. Samlet sett synes utfordringer knyttet til utydelige målsettinger eller uenighet om målsettinger å være liten.



**Figur 33: I hvilken grad er du enig i teamets målsettinger? Prosent. Kontor 2019**

Hvordan vurderer så veilederne integrasjonen i teamet? Gjennomgående vurderer de den som å være god. Der de er mest kritiske i sin vurdering av teamintegrasjon er om teamet diskuterer teamets egen praksis i lys av de resultatene de skal nå. Hvis man tenker seg at et kritisk blikk på egen praksis også er en måte å forbedre teamets prestasjoner på og ivareta kritikere, og å utnytte deres synspunkter til det beste for teamet, kan dette være uheldig.

Det er signifikante forskjeller mellom statlig og kommunal ansatte når det gjelder synet på teamarbeid. Kommunalt ansatte er gjennomgående mer kritiske i sin vurdering av teamarbeidet enn statlig ansatte. Mulige forklaringer på denne forskjellen kan være en opplevelse av at kommunale tjenesteområder/brukere nedprioriteres; at kommunalt ansatte i større grad enn visa versa utfører oppgaver på statlige oppgaveområder eller at mange av de kommunalt ansatte har en helse- og sosialfaglig utdanning som de ikke opplever blir utnyttet i tilstrekkelig grad innenfor teamets rammer. Det generelle bildet er imidlertid at veilederne er godt fornøyde med teamarbeidet.



**Figur 34: Om teamsamarbeid i Nav (5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad). Gjennomsnittsskårer. Kontor 2019**

## Kort drøftelse

Teamarbeid har vært og er en svært utbredt samarbeidsform i Nav-kontoret. Nesten 80 oppgir at de jobber i slike team. At man jobber i team, betyr imidlertid ikke at de ulike ansattegruppene jobber på tvers av tjenesteområder. Hovedmønsteret over tid er at man i økende grad jobber på tvers av tjenesteområder, selv om spesialiseringen etter ansettelsesforhold fremdeles er stor, og kommunalt ansatte i større grad enn statlig ansatte jobber med andre tjenesteområder enn ansettelsesforholdet skulle tilsi. Generelt sett oppgir det store flertallet av de ansatte å være fornøyde med teamarbeidet, utfordringer knyttet til utdelte målsettinger eller uenighet om målsettinger oppgis å være å små. Teammedlemmene vurderer endelig integrasjonen i teamet som å være god.

Utviklingen synes derfor samlet sett å gå i retning av større grad av partnerskap på kontornivå. Samtidig er det signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansattes vurderinger av disse forholdene, og hvor kommunalt ansatte oppgir å jobbe mer på statlige oppgaveområder enn omvendt, og hvor de gjennomgående er mer kritiske til teamarbeidet enn det statlig ansatte er. Dette tyder på at det finnes et mulighetsrom for ytterligere integrasjon på kontornivå.

Denne integrasjonen hindres etter vår oppfatning i liten grad av eiernivået. De gir i all hovedsak Nav-leder fullmakter til å disponere personalressursene uavhengig av ansettelsesforhold.

Likevel er vi kjent med at det fremdeles finnes kontor hvor de kommunale eierne ønsker at kommunalt ansatte kun skal brukes til å løse kommunale oppgaver, kanskje særlig utpreget på toledete kontor. En viktig underliggende argumentasjon her er at kommunen bruker mer ressurser til å følge opp «sine» brukere enn staten gjør, og at staten ikke bruker kommunalt ansatte til å løse sine brukeres problemer, men heller sin ressursinnsats tilsvarende. En annen argumentasjon for at staten ikke burde bruke kommunalt ansatte til «statlige» oppgaver er at vanskeligstilte etter lov om sosiale tjenester har større oppfølgingsbehov enn statlige brukere. Rimeligheten av en slik fortolkning kan diskuteres. Men i et slikt lys reises spørsmål om rimeligheten av at kommunen skal bruke ressurser på å «subsidiere statlige brukere» ved økt kommunal/statlig integrasjon. En alternativ fortolkning av at kommunalt ansatte jobber mer integrert kan være at enhetslederne opplever at kommunalt ansatte, (ofte med helse- og sosialfaglig oppfølgingskompetanse), lettere lar seg anvende på tvers av tjenesteområder, enn statlige ansatte.

## 7.4 Partnerskap på tjenestenivå

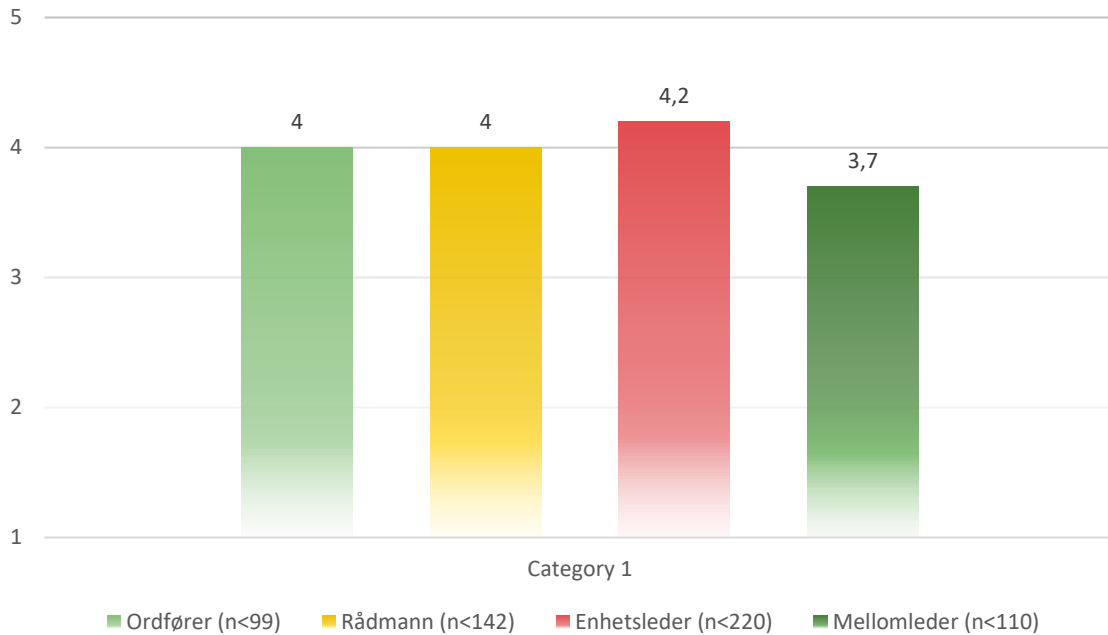
Godt samarbeid med andre instanser utenfor Nav-kontoret kan antas å være viktig for brukere av Nav-kontoret som trenger helhetlige tjenester. Hvis man vurderer dette samarbeidet som godt vil det være en indikator på at målet om helhetlige tjenester Nav. Hvis samarbeidet med andre kommunale tjenester er godt, vil det også kunne være en indikator på om partnerskapet fungerer godt.

Vi vil først se på ordførerne/rådmennenes og Nav-ledernes vurderinger av samarbeidet med andre kommunale tjenester. Vi vil deretter se på hvordan de ansatte på Nav-kontorene vurderer samarbeidet som med andre kommunale instanser samt andre eksterne samarbeidspartnere.

### Vurdering av samarbeidet mellom Nav-kontor og kommunale tjenester utenfor Nav-kontoret

Både ordførere og rådmenn betrakter samarbeidet mellom Nav-kontoret og kommunale tjenester utenfor Nav-kontoret som godt.

Enhetsleder og mellomleder deler dette synet. Samarbeidet er godt. Også her er enhetsleder mer positiv til dette enn mellomlederne. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansatte enhetsledere, mens kommunalt ansatte mellomledere opplever bedre samarbeid enn det statlig mellomledere gjør (sig. < ,05).



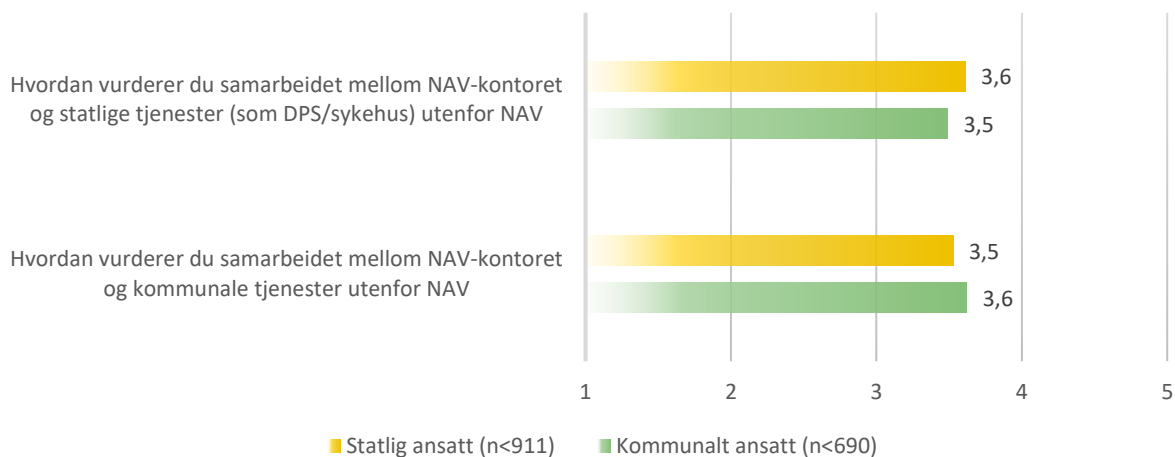
**Figur 35: Hvordan vurderer du samarbeidet mellom Nav-kontoret og kommunale tjenester utenfor Nav? (5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært godt). Gjennomsnittskårer, survey 2019**

Man kunne tenke seg at kontor med store oppgaveporteføljer kan redusere behovet for samarbeid med andre kommunale instanser, mens kontor med minimumsporteføljen kan øke dette behovet. Vi finner ingen slik sammenheng mellom oppgaveportefølje og omfanget av samarbeidet med andre kommunale tjenester.

Siden vi ikke har data fra andre kommunale instanser eller fra brukere av Nav-kontoret kan det godt være slik at selv om ordførere/rådmenn og ledere på Nav-kontoret vurderer samarbeidet som godt, trenger ikke dette å bety at andre kommunale instanser vurderer det på samme måte, og at brukerne kan oppleve at de får dårlige tjenester på grunn av manglende samarbeid.

### Samarbeid med eksterne tjenester sett fra de ansattes ståsted

De ansatte vurderer samarbeidet mellom Nav-kontorene og kommunale tjenester som relativt godt. Tilsvarende gjelder deres vurdering av samarbeidet mellom Nav-kontoret og statlige tjenester utenfor Nav.



**Figur 36: Samarbeid med eksterne tjenester (5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 5=Svært bra). Gjennomsnittsskårer kontor 2019**

Det er imidlertid signifikante forskjeller mellom statlig og kommunalt ansattes vurdering av dette, og hvor statlig ansatte har en tendens til å være mer fornøyd med samarbeidet med statlige tjenester, enn kommunalt ansatte, som er signifikant mer tilbøyelig til å være mer fornøyd med samarbeidet mellom Nav-kontoret og kommunale tjenester utenfor Nav.

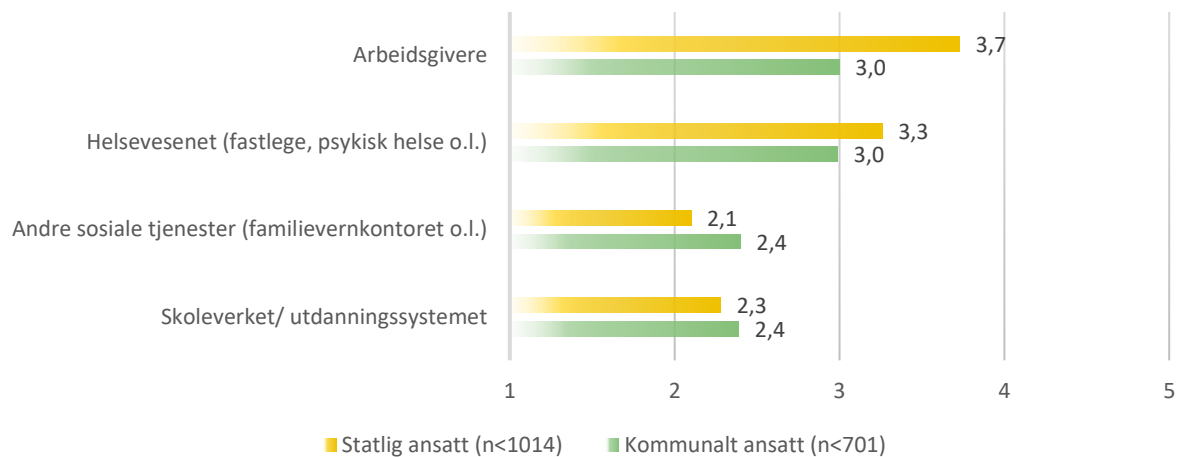
Sammenligner vi med surveydata fra 2010, selv om de ikke er direkte sammenlignbare, så synes samarbeidet med eksterne samarbeidspartnere å ha blitt betydelig forbedret. Her oppgir i gjennomsnitt veilederne at de enten ikke har slikt samarbeid, eller at samarbeidet er dårligere enn før (dvs før Nav-reformen). Dette er ikke underlig gitt at Nav-reformen var en stor reform som både medførte at oppmerksomheten ble rettet innad, mot å få den nye organisasjonen på plass, og at etablerte samarbeidsrelasjoner ble endret.



**Figur 37: Har utviklingen av Nav-kontoret medført endringer i ditt samarbeid med følgende samarbeidspartnere? (5-delt skala: 1=jeg har ikke/lite samarbeid med disse, 2=Samarbeidet er dårligere enn før, 3=Samarbeidet er som før, 4=Samarbeidet er bedre enn før). Gjennomsnittskårer survey 2010**

At de ansatte mener at samarbeidet er relativt godt betyr imidlertid ikke at dette samarbeidet skjer hyppig.

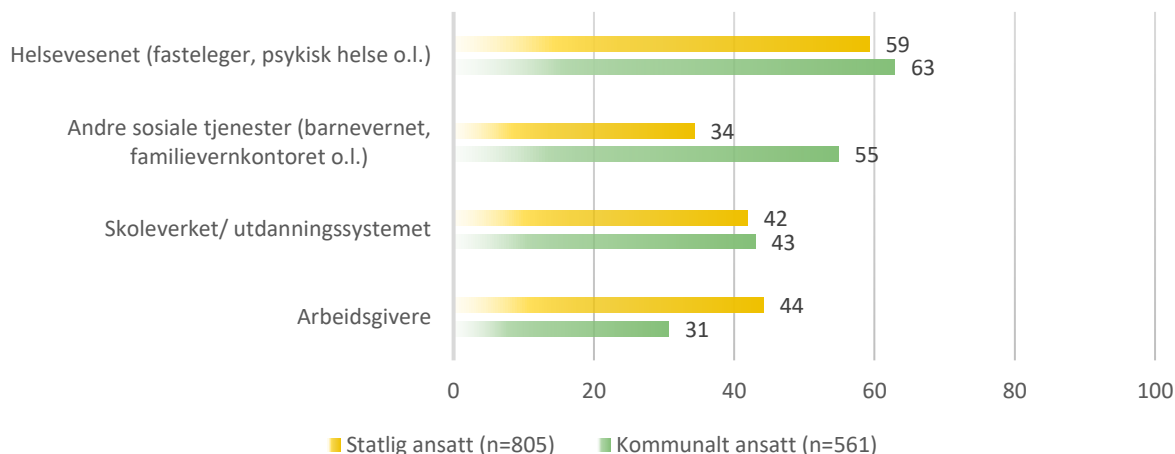




**Figur 38: Hvor ofte respondentene samarbeider med ulike aktører utenfor Nav-kontoret (5-delt skala: 1=Aldri, 2=Sjelden, 3=Månedlig, 4=Ukentlig, 5=Daglig). Gjennomsnittsskårer, kontor 2019**

Når vi spør hvor ofte de samarbeider med andre sosiale tjenester svarer de 'sjelden', selv om kommunalt ansatte har noe hyppigere kontakt mot disse aktørene. Det samme mønster gjelder kontakten mot skoleverket og utdanningssystemet. Når det gjelder kommunalt ansatte så oppgir kommunalt ansatte at de har månedlig kontakt med helsevesenet og arbeidsgivere. Statlig ansatte har betydelig hyppigere kontakt, særlig mot arbeidsgivere, hvor de nesten oppgir ukentlig kontakt.

Samtidig savner de tettere kontakt med eksterne samarbeidspartnere. Over 30 % oppgir at de savner kontakt med en eller flere samarbeidspartnere, enten det er helsevesen, andre sosiale tjenester, skoleverket/utdanningssystemet og/eller arbeidsgivere.



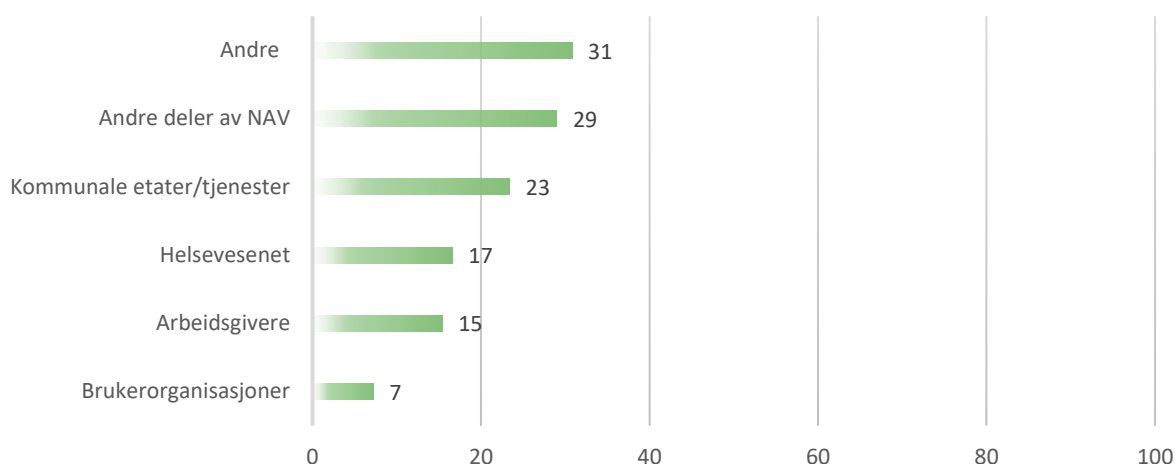
**Figur 39: Er det noen av de eksterne samarbeidspartnerne du savner tettere samarbeid med? Prosent, kontor 2019**

Flest savner imidlertid kontakt med helsevesenet. Her er det ca. 60% som oppgir at de savner tettere kontakt. Ca. 40% oppgir at de savner kontakt med skoleverket/utdanningssystemet.

Når det gjelder samarbeid med andre sosiale tjenester og med arbeidsgivere er det forskjell mellom hvorvidt du er ansatt i staten eller kommunen. 55 % av de kommunalt ansatte savner kontakt med andre sosiale tjenester (hos statlige ansatte er det 34 %), noe som kanskje ikke er så underlig siden dette samarbeidet skjer sjelden. 44 % av de statlig ansatte oppgir at de ønsker mer kontakt med arbeidsgiverne, noe som er interessant siden det er den samarbeidspartneren de allerede har mest kontakt med. Dette kan tyde på at fokuset på arbeidsgiverkontakt er sterkt i Nav. Bare 31 % av de kommunalt ansatte oppgir dette. Dette er et funn, som sammen med at de kommunalt ansatte primært etterlyser mer kontakt mot andre sosiale tjenester, tyder på at de ansatte, tross utstrakt teamarbeid, jobber spesialisert etter statlige og kommunale oppgaveområder.

Historisk sett synes samarbeidsrelasjonen til eksterne samarbeidspartnere sett fra de ansattes ståsted å ha gjennomgått en betydelig endring. Går vi helt tilbake til 2007 var samarbeidet med andre deler av Nav det største savnet. Samarbeidet med andre kommunale tjenester kom på andre plass, mens samarbeidet med arbeidsgiverne først kom på tredjeplass. Dette er forenlig med at Nav-kontorene da fremdeles var i etableringsfasen, og at utfordringer knyttet til intern konsolidering var viktigere enn samarbeidet med eksterne. Det er likevel slående hvor få som i 2007 oppga at de savnet samarbeid med

eksterne. Bare 15 % oppga behov for mer samarbeid med arbeidsgivere, og rundt 20 % at de savnet samarbeid med kommunale etater/tjenester og helsevesenet.



**Figur 40: Er det noen av de eksterne samarbeidspartnerne du savner samarbeid med etter etableringen av Nav-kontoret? Prosent, Survey 2007.**

## Kort drøftelse

Både ordførere/rådmenn og Nav-lederne vurderer samarbeidet med andre kommunale instanser som godt. Jo nærmere du kommer veilederne, desto mer kritisk er du imidlertid til kvaliteten på samarbeidet.

Legger man veilederne vurderinger til grunn beskriver de eksterne samarbeidet som relativt godt, men dette synes ikke nødvendigvis å speile hyppig kontakt med dem. Samarbeidet med potensielt viktige samarbeidspartnere for Nav-kontoret som andre sosiale tjenester og utdanning oppgis å være sjelden. For kommunalt ansatte etterlyses det særlig et tettere samarbeid med andre sosiale tjenester. For statlig ansatte er det annerledes. De har allerede mye kontakt med arbeidsgivere, men ønsker mer. Det største savnet uavhengig av ansettelsesforhold er imidlertid et tettere samarbeid med helsevesenet. Dette kan tyde på at helseproblemer er et vesentlig aspekt ved brukerne deres, og/eller at mye av arbeidet deres fremdeles er knyttet til avklaring av helseproblematikk i forhold til inntektssikring (sykefravær/AAP) og/eller tilrettelegging. Det er betydelige forskjeller i svarene mellom statlig og kommunalt ansatte, noe som igjen tyder på at veilederne, selv om de oppgir at de arbeider i team, i stor grad jobber spesialisert mot henholdsvis kommunale og statlige tjenester innenfor teamet.

De historiske dataene synes å bekrefte en utvikling hvor Nav i større grad har åpnet seg opp mot omverden, og at utfordringene knyttet til etableringen av Nav-kontorene er over. I motsetning til tidligere uttrykker flere et ønske om mer samarbeid, noe som kan tolkes som uttrykk for samme tendens, men også indikere utviklingsmuligheter for partnerskapet på tjenesteområdet.

## 7.5 Overordnet måloppnåelse

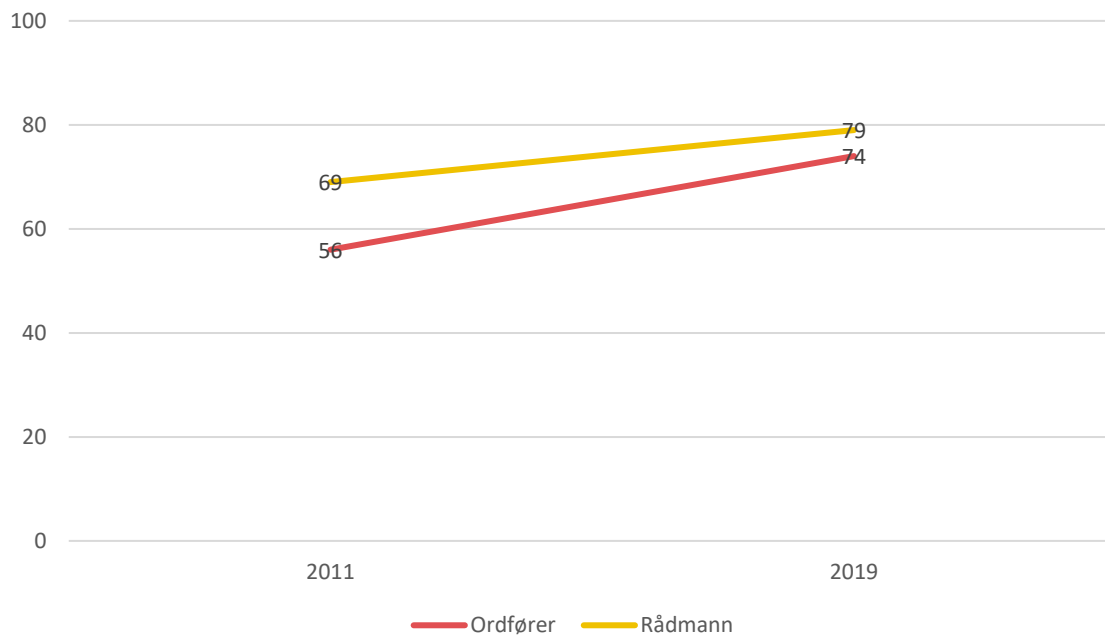
Viktige mål for Nav-reformen har vært «flere i arbeid, færre på stønad, service som er tilpasset brukernes behov, og en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning.

Vi har sett at ordførere og rådmenn mener at den kommunale innflytelsen på Nav er svekket fra 2011-2019. Når det gjelder spørsmålet om samarbeidet mellom stat og kommune ved det lokale Nav-kontoret er likeverdig, har vi sett at flere mener dette i dag enn i 2011. Da var det 75% som mente at samarbeidet var preget av statlig dominans, mens det i dag er omtrent 50 % som mener det samme. Utviklingen på dette området ser slik sett positiv ut, selv om det er store forskjeller mellom hvordan rådmenn og ordførere ser på dette, og hvor ordførere er betydelige mer positive i sin vurdering av dette spørsmålet, enn rådmennene.

Hvordan vurderer de så overordnet måloppnåelse for Nav-kontoret? Her har vi undersøkt ordførere/rådmenns oppfatninger av måloppnåelse på de to første spørsmålene, dvs målet om flere i arbeid, og en service tilpasset brukernes behov. Her har vi også longitudinelle data. I 2019 surveyen til ordførere og rådmenn stilte vi også spørsmålet om hvordan de opplevde at Nav-kontoret ivaretok ansvaret for sosiale tjenester. Vi tenkte at spørsmålet om hvorvidt Nav- kontoret ivaretok ansvaret for vanskeligstilte kunne være en viktig indikator for om partnerskapet fungerte.

### **Økende tror på at Nav-kontoret bidrar til å nå målet om «Flere i arbeid, og færre på stønad»**

Både ordførere og rådmenn mener at Nav-kontoret i nokså eller svært stor grad bidrar til å nå målet om flere i arbeid, og færre på stønad.



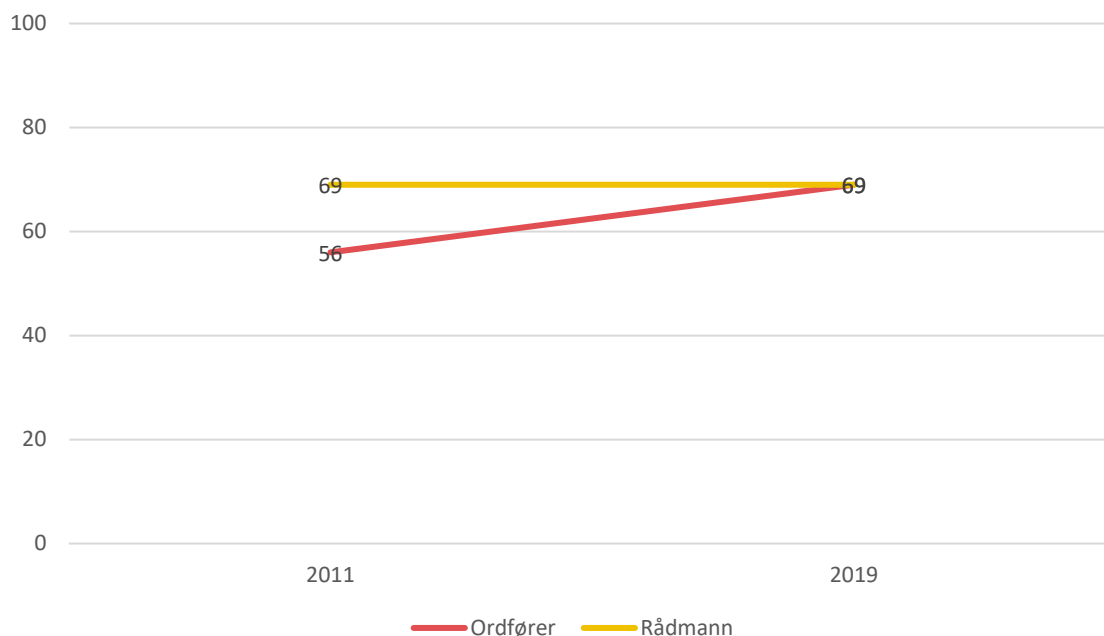
**Figur 41: Andelen ordførere og rådmenn som mener at kontoret i sin region i nokså eller svært stor grad bidrar til å få flere i arbeid og færre på stønad (5-delt skala). Prosentvis sammenligning 2011-2019. Ordfører 2011 (n=150), rådmann 2011 (n=208), ordfører 2019 (n=101), rådmann 2019 (n=157)**

I figuren over ser vi at 69 % av rådmennene i 2011 mente at Nav-kontoret bidrar til å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd, mens det tilsvarende var 56 % av ordførerne som mente det samme. Det er en økende tro på at Nav når dette målet fra 2011 til 2019. I dag er det 74 % av ordførerne og 79 % av rådmenn som mener dette. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom de to gruppene i 2019. Som en konklusjon kan vi si at ordførere og rådmenn har en oppfatning om at Nav-kontoret i dag i større grad enn i 2011 bidrar til å nå målet om flere i arbeid og færre på trygd.

## Stabil eller økende tro på at Nav-kontoret gir en service som er tilpasset brukernes behov og forutsetninger

Når det gjelder spørsmålet om Nav-kontoret bidrar til å nå målet om en service som er tilpasset brukernes behov og forutsetninger, så mener 69 % av ordførere og rådmenn at Nav-kontoret i nokså eller svært stor grad bidrar til dette. Sammenlignet med tall fra 2011 finner vi ingen endring for rådmenn, hvor 69 % mener at kontoret gir en service som er tilpasset brukernes behov og forutsetninger. Ordførerne vurderer utviklingen som betydelig

mer positiv. Mens 69 % av ordførerne mener at kontoret gir en tilpasset service, så mente 56% det i 2011.

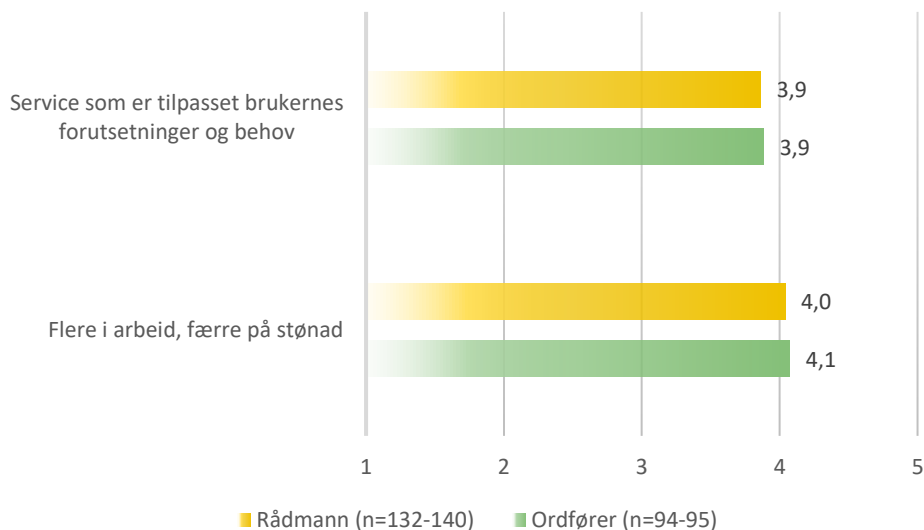


**Figur 42: Andelen ordførere og rådmenn som mener at kontoret i sin region i nokså eller svært stor grad bidrar til en service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov (5-delt skala). Prosentvis sammenligning 2011-2019**

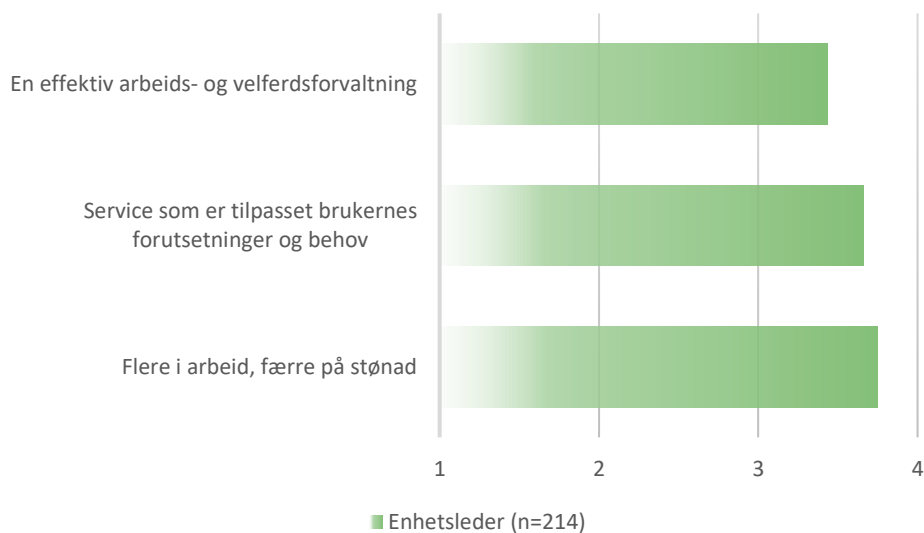
Note: ordfører 2011 (n=150), rådmann 2011 (n=208), ordfører 2019 (n=101), rådmann 2019 (n=157)

Hvis et vellykket partnerskap også forstås som bedre tjenester for brukerne så vurderer så vel kommunen at dette er bedre enn før.

Ledere og mellomledere deler disse vurderingen (fig 42). De mener at Nav-kontoret i stor grad bidrar til å oppnå målene for Nav-reformen, en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning; service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov og flere i arbeid, færre på stønad. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom enhetsledere og mellomledere når det gjelder hvorvidt de mener at Nav-kontoret bidrar til å oppnå en effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Men det er interessant at enhetslederne i signifikant større grad enn mellomlederne har en mer positiv vurdering av hvorvidt Nav har en service som er tilpasset brukernes forutsetninger og behov og om Nav-kontoret bidrar til å få flere i arbeid og færre på stønad ( $p < .01$ ). Enhetslederne vurderer måloppnåelsen som mer positiv enn mellomlederne.



**Figur 43: I hvor stor grad opplever du at det lokale Nav-kontoret bidrar til å oppnå de følgende målene i din kommune/region? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=I svært liten grad, til 5=I svært stor grad).**



**Figur 44: I hvor stor grad opplever du at det lokale Nav-kontoret bidrar til å oppnå de følgende målene? (Gjennomsnittsskårer 4-delt skala fra 1=Ikke i det hele tatt, til 4=I stor grad).**

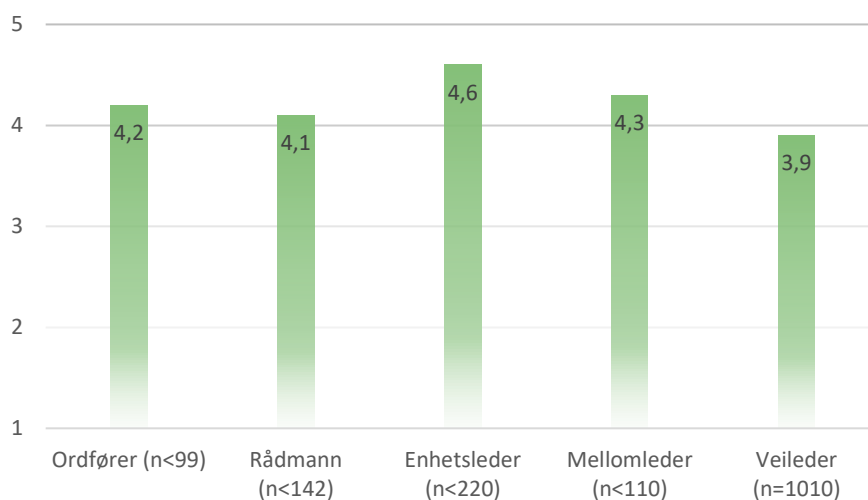


Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom svarene til kommunalt og statlig ansatte enhetsledere.

## Nav-kontorets ansvar for ivaretagelse av for sosiale tjenester er god

En viktig indikator for kvaliteten på partnerskapet vil være om ivaretagelsen av Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester oppleves som god. Hvis ordførere og rådmenn, og ledere og mellomledere på kontornivå er enig i Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester er god, så kan dette leses som en oppfatning av partnerskapskonstruksjonen fungerer, og at vanskeligstilte i kommunen får god hjelp.

Ordførere og rådmenn, ledere og veiledere er enige om at dette ansvaret ivaretas på en god måte. Enhetsleder er i størst grad fornøyd med hvordan Nav-kontoret ivaretar sosiale tjenester og veiledere minst. Vi finner ingen signifikante forskjeller mellom enhetsledere som er ansatt i staten sammenlignet med enhetsledere som er ansatt i kommunen. Ledere med sosial- og helsefaglig utdanning svarer signifikant lavere (at kontoret i mindre grad ivaretar sosiale tjenester) enn ledere med annen utdanning.



**Figur 45: Etter din oppfatning, hvordan blir Nav-kontorets ansvar for sosiale tjenester ivaretatt? (Gjennomsnittsskårer 5-delt skala fra 1=Svært dårlig, til 4=Svært godt).**

## Kort drøftelse

På tross av svekket kommunal innflytelse, og en sterk, men minskende, opplevelse av statlig dominans og likeverdighet, så opplever ordførere og rådmenn at Nav-kontorene når sine mål, også i forhold til vanskeligstilte som kommunen har et særskilt ansvar for. Svekket kommunal innflytelse, og utfordringer knyttet til likeverdighet i partnerskapet, synes derfor å være forenlig med god måloppnåelse. Dette er overraskende fordi man skulle kunne tenke seg at et samarbeid som ikke var likeverdig, og hvor den kommunale innflytelsen på dette samarbeidet er redusert, ikke kunne være et samarbeid som samtidig kunne produsere gode resultater. Slik ser det imidlertid ut til å være. En mulig forklaring kan være at et asymmetrisk samarbeid kan være mulig og oppleves som hensiktsmessig hvis det er enighet om målene som skal nås, og den «sterke» part (staten) i sin styring i av kontorene oppleves å være lydhør for og å integrere hensynet til den «svakere» parts (kommunens) tjenester og brukere.

## 7.6 Partnerskapet i Nav – Forvaltnings- eller effektueringspartnerskap?

### Mulighetsrom og utviklingsområder

Det synes å være betydelige potensialer for å utnytte mulighetsrommet i partnerskapet på en bedre måte. Det gjelder på eiernivå (selv om vi her mangler data fra fylkesdirektørnivået i Nav), det gjelder på kontornivå og det gjelder på tjenestenivå.

Når det gjelder *eiernivået* ser de formelle partnerskapsmøtene ut til å foregå relativt sjelden, og frekvensen ser ut til å ha minsket over tid. Det er i hovedsak Nav-leder som setter agendaen for møtene, og møtene rapporteres å fungere greit. Hvis vi tenker oss at fysiske møteplasser er betydningsfullt for å vitalisere partnerskapet, ser det her ut til å være utviklingsmuligheter.

At Nav-leder setter agendaen kan indikere at det tas opp saker som Nav-leder opplever er vesentlige sett fra et kontorståsted. En indikator på dette kan være om de arbeider med å utvikle felles planer eller felles rapporteringsrutiner og rapporteringsinnhold. Dette skjer i liten grad, på tross av at det finnes et felles ståsted for styring og en felles forståelse av samfunnsmandat mellom den kommunale og den statlige eieren. Et av de utviklingsområdene som deltakerne i pilotprosjektet har fremhevet som betydningsfullt, og

som er viktig for å redusere den organisatoriske kompleksiteten som det doble eierskapet gir, synes derfor i liten grad og utnyttes. Det betyr imidlertid ikke at Nav-kontoret ikke trekkes med i kommunalt planarbeid. Både Nav-lederne og rådmennene mener at dette skjer i noen grad, noe som kan bety at Nav-kontoret tillegges en strategisk rolle i planarbeidet i kommunen. Omfanget er likevel begrenset, og kan utvikles videre.

Det finnes en potensiell konflikt mellom eierne knyttet til oppgaveportefølje, og som avhengig av hvor stort press nasjonale myndigheter legger bak sine ønsker, kan påvirke de kommunale eierens vilje til å utnytte mulighetene i partnerskapet. Nesten halvparten av kontorene har mer enn 3-4 tjenester inne utover minimumsløsningen. Nasjonale myndigheter ønsker imidlertid at partnerskapet ved inngåelse av nye partnerskapsavtaler skal vurdere størrelsen på dagens oppgaveportefølje og om tjenestene som er lagt inn understøtter målet om arbeid. Dette kan tolkes som et ønske om færre tjenester på Nav-kontoret. Lederne på Nav-kontoret deler en slik vurdering. Rådmenn og ordførere er mer tilbøyelig til å ønske at dagens portefølje opprettholdes eller utvides.

Et utviklingstrekk som kan redusere farene for en slik konflikt kan være at rådmenn (og ordførere) ser ut til å vurdere partnerskapet ved det lokale Nav-kontoret som mer likeverdig i dag enn i surveyen fra 2011, selv om over 60 % av dem opplever at staten dominerer noe eller veldig. Hvis likeverdighet henger sammen med at begge parters synspunkter tillegges lik vekt kan dette redusere farene for konflikt knyttet til opplevelse av «statlig overkjøring».

Lignende potensielle konflikter kan, som vi har sett, knyttes til vertskommuneløsninger og åpningstider.

På *kontornivå* er det også mange utviklingsområder knyttet til partnerskapet som kan utvikles videre. Hvis partnerskapet i siste instans handler om at brukerne av Nav-kontoret får en helhetlig innsats tilpasset den enkeltes behov, og som ikke er knyttet til statlige eller kommunal inntektssikring, så kan teamarbeid, og i hvilken grad man jobber integrert, dvs på tvers av kommunale og statlige tjenesteområder, være en indikator på at utviklingen går i riktig retning.

De aller fleste veilederne jobber i team sammensatt av statlig og kommunalt ansatte, og de fleste er godt fornøyde med arbeidet som skjer her. Likevel ser det ut til at de fleste innad i teamet jobber spesialisert etter statlig/kommunale ansettelsesforhold, selv om flere nå jobber like mye på statlig og kommunale oppgaveområder enn tidligere (2015). Dette betyr likevel ikke at brukerne i team som fungerer godt, kan få helhetlige tjenester. Hvis «teamet er generalisten» kan vi tenke oss at brukerne nyter godt av teamets samlede kompetanse, ved at teammedlemmene jobber tett med hverandre. Det virker likevel som det er betydelige muligheter for å øke partnerskapet og integrasjonen mellom ulike ansattegruppene.

I forhold til å arbeide med partnerskapsmålsettinger på dette nivået vil det også kunne flere være potensielle hindre for en videre utvikling av partnerskapet. For det første så mener lederne på Nav-kontoret at partnerskapet gir merarbeid. Dette er antakelig knyttet til eksistensen av ulike lønns- og arbeidsvilkår for statlig og kommunalt ansatte, og til at ulike rapporteringssystemer hos stat og kommune er lite integrerte. For det andre er det ca. 20 % av de ansatte som jobber i team, som ikke er fornøyde eller er lite fornøyde med teamarbeidet. Videre er det signifikante forskjeller mellom hvor fornøyde statlig ansatte og kommunalt ansatte er med teamarbeidet, og hvor kommunalt ansatte er mer kritiske. Videre ser det ut til at kommunalt ansatte i større grad jobber på statlige tjenesteområder enn visa versa. Fra de kommunalt ansattes side kan dette innebære en opplevelse av at kommunale tjenesteområder nedprioriteres, mens det fra det kommunale eiernes side kan leses som en type kostnadsoverveltingsproblematikk.

På *tjenestenivå* ser det også ut til å være flere muligheter for et intensivt partnerskap. Spør vi ordførere/rådmenn og enhetslederne vurderer de samarbeidet som godt. Veilederne synes å dele denne oppfatningen, selv om de er mer kritiske til kvaliteten enn enhetsledere og ordførere/rådmenn. Utviklingen over tid synes også peke på at Nav-kontoret i noen grad har åpnet seg mot omverden.

Men selv om samarbeidet oppleves som godt, så skjer det sjelden, og veilederne etterlyser et tettere samarbeid med omverden. Over 50 % av de kommunalt ansatte savner et tettere samarbeid med andre sosiale tjenester, mens over 34 % av de statlig ansatte ønsker et slikt samarbeid. Ca. 60 % i begge grupper ønsker et tettere samarbeid med helsevesenet, mens over 40 % ønsker et tettere samarbeid med skoleverket/utdanningssystemet. Selv om aktørene både innenfor helse- og skolevesen også kan bety samarbeid med andre statlige eller fylkeskommunale aktører, så synes likevel tallene å tyde på betydelige muligheter for å utvikle partnerskapet på tjenesteområdet.

## Nav forvaltnings- eller effektueringspartnerskap?

Ifølge de kommunale eierne er den kommunale innflytelsen på oppgave- og tjenesteinnholdet i Nav-kontorene svekket, enten vi snakker om politisk eller administrativ innflytelse. Det er Nav-fylke og etter hvert Nav-kontorene selv som har den største innflytelsen. Synspunkter på prosessene særlig rundt åpningstider bekrefter dette bildet. De kommunale eierne mener videre at samarbeidet er preget av statlig dominans, selv om tendensen her går i positiv retning hvis vi sammenligner med situasjonen i 2011, og at samarbeidet ikke er likeverdige. Ser vi på ordførere/rådmennenes innbyggerkontakt så er denne lav, og relativt stabil. Nesten halvparten av ordførerne og kommunene har sjelden eller aldri kontakt med innbyggerne på Nav-kontoret.

På den andre siden så oppgir den kommunale eieren at partnerskapet fremmer samarbeid mellom stat og kommune, og at partnerskapet gjør Nav-kontoret bedre i stand til å løse sine oppgaver. Ser vi på to av Nav-reformens mål om «flere i arbeid, færre på stønad», og «service tilpasset brukernes behov og forutsetninger» ser vi en økende eller stabil (70% og over) tro over tid på at partnerskapet i nokså stor grad eller i stor grad bidrar til å nå dette målet. Når vi spør den kommunale eieren direkte om Nav-kontoret ivaretar ansvaret for sosiale tjenester, så er tendensen den samme. Den kommunale eieren ser derfor ut til å være godt fornøyd med måloppnåelsen til kontoret.

Dette er tilsynelatende et paradoks spesielt fra et kommunalt synspunkt hvor betydningen av lokalt selvstyre står sterkt, og hvor samarbeidet bygger på et ideal om likeverdighet. For hvordan kan det ha seg at et samarbeid som ikke er likeverdig, hvor ordførere/rådmenns innflytelse over Nav-kontoret er svekket, hvor den statlige dominansen oppleves som sterk, og innbyggerkontakten lav, likevel kan være et partnerskap som fører til god måloppnåelse?

På mange måter synes Nav-kontoret primært å være det vi innledningsvis kalte et effektueringspartnerskap. Et slikt partnerskap kan nok oppleves asymmetrisk, men hvis det er enighet om målene som skal nås, og staten i sin styring i av kontorene oppleves å være lydhør for og å integrere hensynet til kommunale tjenester og brukere, så kan et slikt partnerskap være forenlig med en opplevelse av god måloppnåelse.

# Referanser

- Aars, J. (2011). Kommunal gjøkunge? Ordførere og rådmenns erfaringer med de lokale Nav-kontorene. Upublisert notat.
- Aasetre, B. B. (2013). Implementering av Kvalifiseringsprogrammet på Nav-kontoret: en eksempelstudie. (Master), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Agerbo, K. F. (2014). Tverrfaglig samarbeid i Nav : en kvalitativ studie av muligheter og utfordringer ved det tverrfaglige samarbeidet ved Nav Kristiansand. (Master), Universitet i Agder, Kristiansand.
- Andreassen, T. A., & Aars, J. (2015). Den store reformen – da Nav ble til. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2016). Meld. St. 33. NAV i en ny tid – for arbeid og aktivitet. [NAV in a new age – for work and activity]. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Arbeids- og sosialdepartementet. (2005). St.prp. nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning.
- Arntzen, A., & Grøgaard, J. B. (2012). Idealer og realiteter i samarbeidet mellom Nav og Oppfølgingstjenesten. Tidsskrift for velferdsforskning, 15(4), 250-262.
- Ask, T. A., & Sagatun, S. (2015). Bedre tjenester for barn, unge og dere foreldre: et utviklings- og følgeforskningsprosjekt som utføres i samarbeid mellom Nav-kontoret, barnevernet og Universitetet i Agder. In S. Nordstoga & A. B. Grønningsæter (Eds.), Det kommunale barnevernet i utvikling: et nødvendig samarbeid mellom praksis og forskning (pp. 137-161). Bergen: Fagbokforlaget.
- Aune, I. J., Karlsen, L. E., & Rotmo, R. S. (2013). Partnerskapet i Nav - løsnings på det uløselige?: en studie av styring, ledelse og handlingsrom. (Master), Handelshøjskolen i København, København.
- Bennwik, I.-H. B., & Oterholm, I. (2017). Kunnskapsoppsummering: Nav-kontoret og den kommunale barneverntjenestens oppfølging av unge med barnevernserfaring. Oslo: VID vitenskapelige høyskole.
- Bjørndal, C. R. P. (2004). Refleksivitet omkring aksjonsforskerens påvirkning – fra salmer til jazz i kjøkkenet. I Tiller, T. (red.): Aksjonsforskning. I skole og utdanning. Høyskoleforlaget AS 2004.
- Breit, E., Fossetøl, K., & Andreassen, T. A. (2017). From pure to hybrid professionalism in post-NPM activation reform: The institutional work of frontline managers. Journal of Professions and Organization, 5(1), 28-44.
- Døhlie, E., & Støkken, A. M. (2013). Fagutvikling i velferdstjenester: Universitetsforlaget.
- Eikås, M., Gudmundsdottir, S., Kollbotn, O., Melhus, A. T., & Årethun, T. (2012). Evaluering av Nav prosjektet "Nye vegar" i Høyanger. Sogndal: Høgskulen i Sogn og Fjordane.
- Fevang, E., Markussen, S., & Røed, K. (2014). Nav-reformen: Støvet legger seg etter en turbulent omstilling. Søkelys på arbeidslivet, 31(83-99).
- Fimreite, A. L. (2008). Mission impossible made possible? Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i Nav. Retrieved from

- Fimreite, A. L., Flo, Y., Aars, J. (2002). Generalistkommune og oppgavedifferensiering. Tre innlegg Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier Universitetsforskning i Bergen. Desember 2002.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2014). Nav reformen 2014: en oppfølgingsstudie av lokalkontorenes organisering etter innholdsreformen. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016a). Betingelser for sosialt arbeid: En case- og surveystudie fra fem storbyer og syv storbykommuner. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Fossestøl, K., Breit, E., & Borg, E. (2016b). Hvorfor lykkes ikke Nav-kontorene med å jobbe mer arbeidsrettet? Søkelys på arbeidslivet, 33(1-2), 5-23.
- Frøyland, K. (2012). Inkludering av ungdom i skole eller arbeid: Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt Nav-kontoret. Første delrapport fra evaluering av utviklingsarbeid i 13 prosjektområder. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Frøyland, K., & Fossestøl, K. (2014). Inkludering av ungdom i skole eller arbeid: Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt Nav-kontoret. Andre delrapport fra evalueringen av et utviklingsarbeid i 15 prosjektområder. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Haugen, K. (2012). Hvilke faktorer medvirker til å fremme og hemme tverretattlig samarbeid mellom Nav og kommunehelsetjenesten: Om Nav-ansattes erfaringer og refleksjoner i forhold til samarbeid med kommunehelsetjenesten. (Master), Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Trondheim.
- Herr, K. & Anderson, G. L. (2005). The Action Research Dissertation: A Guide for Students and Faculty. Sage 2005.
- Hugvik K., Blørstad E., Solheim T.M.N., Fosse K., Torbergsen J., Stoermann-Næss E., Gilen E., Endresen I.H., Sivertsen A. og Skinnarland S. (2017). Utvikling av Nav-kontor - større handlingsrom og ansvar. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Larsen, H., Malmberg-Heimonen, I., & Johannessen, A. (2012). Kunnskapsoppsummering om partnerskap mellom stat og kommune i Nav-kontorene. Oslo: Høgskolen i Oslo- og Akershus.
- Legard, S. & Andreassen, T.A. (2011): Lønns- og arbeidsvilkår for kommunalt ansatte i NAV-kontor. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Melby, S. (2012). Kommune og stat under samme tak : kunnskapsdeling i integreringsfasen etter innføring av offentlige reformer. En studie av kunnskapsdeling på tre Nav-kontor. (Master), Norges Handelshøyskole, Bergen.
- Mustaparta, U. A. (2017). Handlingsrommet: hvilket rom er det? (Master), Universitetet i Tromsø, Tromsø.
- Olsen, A. C. V. (2015). Styring i Nav – hva gir resultater?: en kartlegging og analyse av resultatstyring i store Nav-kontor. (Master), Høgskolen i Oslo og Akershus, Oslo.
- Olsen, T. S., & Jentoft, N. (2013). En vanskelig start: om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid for å forebygge ung uførhet. Kristiansand: Universitetet i Agder og Agderforskning.
- Postholm, M. B. & Steen-Olsen, T. (2009). Å utvikle en lærende skole. Aksjonsforskning og aksjonslæring i praksis. Cappelen Damm 2009.
- Riksrevisjonen. (2012). Riksrevisjonens undersøkelse av partnerskapet mellom staten og kommunen i Nav. Rapport 3:16 2011-2012.

- Røysum, A. (2012). Sosialt arbeid i nye kontekster : en studie om sosialarbeideres erfaringer med Nav-reformen. (2012 nr. 4), Høgskolen i Oslo og Akershus, Senter for profesjonsstudier, Oslo.
- Røysum, A. (2013). The reform of the welfare services in Norway: one office – one way of thinking? *European Journal of Social Work*, 16(5), 708-723.
- Sagatun, S. (2013). Kunnskaps- og tjenesteutvikling på Nav-kontor. In E. Døhlie & A. M. Støkken (Eds.), *Fagutvikling i velferdstjenester* (pp. s. 127-141). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sande, K. R. (2016). DE OG VI. En undersøkelse av kommunikasjon i Nav-kontor med to ledere. In: *Masteroppgave, Diakonhjemmet Høgskole*.
- Sein, M. K., Henfridsson, O., Purao, S., Rossi, M. og Lindgren, R. (2011). Action Design Research. *MIS Quarterly*, Vol . 35, No.1, s. 37-56. University of Minnesota.
- Skarpaas, I., & Fossetøl, K. (2012). Evaluering av forsøk med fagutvikling av sosiale tjenester i utvalgte Nav-kontor. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stortingsmelding 33 (2015-2016). NAV i en ny tid - for arbeid og aktivitet.
- Stortingsproposisjon 46 (2004-2005). Ny arbeid og velferdsforvaltning.
- Strøm, V. (2015). Behovsvurderinger, bakkebyråkrater og mestringsstrategier: Om hvilke mestringsstrategier NAV-ansatte benytter i arbeidet med behovsvurderinger og hvilke konsekvenser dette kan få. (Master), Høgskolen i Lillehammer.
- Søraas, I. M. (2014). Identitet og tilhørighet i fusjoner: en studie av Nav Sandnes 5 år etter fusjonen. (Master), University of Stavanger, Stavanger.
- Sørensen, E. og Torfing, J. (2012). Collaborative Innovation in the Public Sector. *The Public Sector Innovation Journal*, volume 17(1).
- Torfing, J. (red.)(2011). Samarbejdsdrevet innovasjon - i den offentlige sektor. København: Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Vågeg-utvalget. (2015). Et Nav med muligheter: Bedre brukermøter, støtte handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet. Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*: Sage.



# Vedlegg

Vedlegg A: Tabeller over utviklingsområder for deltakende Nav-kontor





## Vedlegg B: Eksempler på utviklingsplan for deltakende Nav-kontor

# Plan for utviklingsområder i partnerskapet Arendal kommune/Nav Arendal

NAV Arendal hadde møte med rådmann og kommunal sjef for enhet helse og levekår i Arendal kommune den 29.05.18 for å bli enige om hvilke punkter vi skal konsentrere oss om. Følgende utviklingsområder ble valgt:

## Oppsummering av utviklingsområdet 1

Hvilke kommuner skal eventuelt utvikle seg i sammen med NAV Arendal (Froland – Åmli?)

- **Hvorfor er dette område valgt, og hva ønskes å oppnå?**

*NAV Arendal, Froland og Åmli har utgjort et felles tjenesteområde i NAV Aust-Agder. Det er derfor naturlig å vurdere et samarbeid med disse i første omgang. Samtidig er det ønskelig fra sentralt hold med større enheter.*

- **Hva må gjøres – hvorfor og når?**

*Det må være en dialog mellom NAV lederne i de aktuelle kommunene, og en parallell dialog med rådmennene. Den 11. juni 2018 skal NAV lederne i de 8 kommunene som utgjør Østre-Agder ha møte mellom NAV ledere og rådmenn. Bakgrunnen for dette er å vurdere muligheten for en felles strateg. i tillegg er det avtalt et møte i august*

- **Hvordan går dere frem?**

*NAV lederne er avhengige av enighet med den kommunale partneren om strategien fremover. Målet er å vurdere muligheten for større og mer robuste Nav-kontor slik det er beskrevet i Tilråding til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppe om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor avgitt den 13.01.2017.*

*NAV-leder i Arendal tar kontakt med NAV-leder i Froland for å avtale møte med dette som tema i løpet av juni. De aktuelle rådmennene involveres i etterkant.*

- **Hvem må involveres?**

- NAV leder og rådmenn i Østre Agder
- NAV leder og rådmenn i aktuelle samarbeidskommuner (Froland og Åmli)
- Prosess i Partnerskapet mellom NAV leder, rådmann og direktør

- *Eventuelle politiske prosesser i den aktuelle kommune*
- **Hvem har ansvaret?**

*I Arendal kommune har rådmannen delegert prosessansvaret til NAV leder.*

- **Hvordan følger dere opp og evaluerer om dere har nådd målet?**

*Målet er nådd når spørsmålet er avklart, eventuelt når samarbeidsavtaler inngås.*

## **Oppsummering av utviklingsområdet 2**

### **Mulighet for økonomisk handlingsrom innenfor kommunal og statlig budsjettamme**

- **Hvorfor er dette område valgt, og hva ønskes å oppnå?**

*Vi ønsker et større handlingsrom innenfor tildelt ramme for å være mer fleksible og møte de behovene som oppstår raskere enn det vi kan i eksisterende system. Vi ønsker mer målrettet, og lokalt tilpasset innsats for å få flere over i arbeid, samt færre mottakere av sosialhjelp og andre ytelser fra NAV.*

**2A - Statlig budsjett:** *benytte rammemidler/tiltaksmidler friere slik at vi for eksempel kan benytte midlene til interne jobbspesialister.*

**2B - Kommunale budsjett:** *Mulighet for å disponere ubrukte midler i budsjettet til å ansette noen som har tett oppfølging av sosialhjelpsmottakere/familier/flyktninger mm mot arbeid.*

*SE-metodikk vil stå sentralt i oppfølgingsarbeidet.*

- **Hva må gjøres – hvorfor og når?**

**2A:** *Avklare mulighet for mer fleksibelt bruk av tiltaksmidler. Hvor stor myndighet har lokalt kontor til å benytte rammemidler fleksibelt? Frist? NAV Arendal vil fremme en sak i statlig linje innen utløpet av juni 2018?*

**2B:** *Forberede sak for bystyret i løpet av september 2018 for å definere mer fleksible rammer for enheten. Datoer for Komitémøter? Finne datoer for bystyremøter i september og oktober.*

- **Hvordan går dere frem?**

**2A:** NAV Arendal vil rette en henvendelse til NAV Aust-Agder ved avdelingsdirektør for marked om mulighet for å benytte rammemidler mer fleksibelt.

**2B:** Sak må skrives og meldes til...? For å kunne behandles i komitéer og bystyret.

- **Hvem må involveres?**

**2A:** Statlig side: NAV leder og Fylkesdirektør og i tillegg eventuelle fagspesialister for tiltaksbudsjett og tiltaksforskrifter.

**2B:** NAV-leder og dedikerte medarbeidere som skal fremme saken. Hva med kommunal leder?

- **Hvem har ansvaret?**

**2A:** NAV-leder og fylkesdirektør. NAV leder må være driveren i utviklingsarbeidet.

**2B:** NAV leder og rådmann. NAV leder må være driveren i utviklingsarbeidet.

- **Hvordan følger dere opp og evaluerer om dere har nådd målet?**

Det primære målet med økt fleksibilitet både på stat og kommune, er å omgjøre budsjett/tiltaksmidler til interne stillinger for å jobbe med tett oppfølging. Målet er nådd når vi har fått større handlingsrom i tildelt budsjett, eller dersom det avklares at ikke vi har juridisk mulighet for denne type handlingsrom.

## **Oppsummering av utviklingsområdet 3**

### **Hvilke kommunale tjenester skal vi ha i NAV Arendal?**

- **Hvorfor er dette område valgt, og hva ønskes å oppnå?**

Nav Arendal har flere tjenester utover minimumsmodellen for Nav-kontor. Bland de viktigste er:

- Flyktning
- Rus
- Kommunal bolig
- Økonomi, gjeld og disponering
- Husbankens virkemidler

*Med bakgrunn i Tilråding til arbeids- og velferdsdirektøren fra arbeidsgruppe om myndige og løsningsdyktige NAV-kontor avgitt 13.01.2017 sin anbefaling om fokus på arbeid og aktivitet som prioritert oppgave, samt at det er noen år siden organisering av de kommunale tjenestene i NAV Arendal ble evaluert sist.*

- **Hva må gjøres – hvorfor og når?**

*Det må gjennomføres en analyse av de enkelte områdene for å gi et vurderingsgrunnlag om NAV fortsatt er den riktige organisatoriske plasseringen av disse tjenestene i Arendal kommune.*

*Forarbeidet til analyse bør startes høsten 2018.*

- **Hvordan går dere frem?**

*SWOT-analyse kan være et praktisk verktøy for å vurdere fordeler og ulemper for den enkelte tjenesten. Analysen kan også belyse nødvendig ressursbruk til aktuell tjeneste fremover (digitalisering, sbl, mm).*

- **Hvem må involveres?**

*For noen av tjenestene bør vi involvere samarbeidspartnere, egne medarbeidere, ledelse etc.*

- **Hvem har ansvaret?**

*Arbeidet må forankres i styringslinjene hos statlig og kommunal partner. Nav leder må være ansvarlig for selve utviklingsarbeidet.*

- **Hvordan følger dere opp og evaluerer om dere har nådd målet?**

*Resultatet av denne evalueringen vil i stor grad være avhengig av kvaliteten i det prosessuelle arbeidet rundt analysen.*



## Vedlegg C: Eksempel på felles virksomhetsplan



Vi gir mennesker muligheter

Flere i arbeid

Bedre brukermøter

Økt kompetanse



# Virksomhetsplan

- statlige og kommunale tjenester

NAV Grimstad  
**2018**

---

Sist oppdatert : 03.09.2018

[Virksomhetsstrategien for NAV 2011-2020](#) definerer innsatsområder som peker ut retningen for de valg og prioriteringer som skal tas fram mot 2020 for å realisere etatens mål.

[Langtidsplan 2018-2021](#) operasjonaliserer virksomhetsstrategien, og viser de viktigste prioriteringene for etaten de neste fire årene. Mens NAVs virksomhetsstrategi forteller hvor vi skal på overordnet nivå, handler langtidsplanen om de områdene vi aktivt må jobbe mer med for å forbedre oss. Den inneholder områder det er spesielt viktig å styre på, som har høy risiko, og som vi har behov for å utvikle oss på. Dette er altså ikke en oversikt over alt NAV gjør.

[Mål og disponeringsbrev 2018 til fylkene](#) angir hovedprioriteringer for tjenestelinjen i 2018. [Fylkets virksomhetsplan for 2018](#) med tilhørende [innsatsplaner](#) og [NAV-kontorenes virksomhetsplaner](#) angir prioriterte daglige aktiviteter ved alle enheter som skal bidra til fylkets måloppnåelse.

### Kommunebrevet (må legges inn her)

#### [Kommunedelplan for helse og omsorg 2014-2026](#)

Kommunedelplan for helse og omsorg 2014-2026 angir mål og retning for utviklingen innen helse- og omsorgsområdet i planperioden. Dette omfatter tjenester som blant annet er forankret i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester og i lov om folkehelsearbeid.

#### [Kommunestyrets vedtatte budsjett 2018 og handlingsplan 2018-2021](#)

Omstillingsåret 2018 har som overgripende mål å redusere andelen unge mennesker på uføretrygd. Dette er et hovedsatsingsområde vi vil arbeide mer med. Dette vil vi gjøre gjennom både bevisstgjøring, prioritering og konkretisering av en tiltakskjede for å forebygge og å sette inn innsats tidlig nok. Dette målet vil bli holdt høyt gjennom hele handlingsplanperioden.

<https://www.grimstad.kommune.no/tjenester/flyktninger-og-integrering/kommunedelplan-for-flyktingområdet/>

Flyktingarbeidet er forankret i statlige føringer og kommunale vedtak. Kommunedelplan for flyktingområdet 2015 - 2027 angir retning og mål for arbeidet med flyktninger i Grimstad kommune. Flyktingene har ulik bakgrunn og forutsetninger som gjør veien til å bli fullt integrerte samfunnsborgere utfordrende. Dette gjør at kommuneplanen har flere satsingsområder som gjenspeiler mangfoldet i arbeidet.

## Fra langtidsplanen - prioriterte områder og delområder 2018-2021

<b>Flere i arbeid</b>	<b>Bedre brukermøter</b>	<b>Økt kompetanse</b>
Målettet samhandling med arbeidsgivere	Pålitelig forvaltning	Profesjonell tjenesteleverandør
Effektive virkemidler	Brukers behov dekkes gjennom gode brukerløp	Kunnskapsbasert utvikling
Økt inkludering av utsatte grupper på arbeidsmarkedet	Brukerne har en aktiv rolle i dialog med NAV	NAV er en attraktiv arbeidsplass

## NAV Grimstad vil i 2018 prioritere følgende aktiviteter

Virksomhetsplan for NAV Grimstad gir en oversikt over prioriterte aktiviteter innenfor statlige og kommunale tjenester i kontoret.

Flere i arbeid		
Aktivitet	Ansvar	Når
Mandagsmøter 30 min marked- og stillingsnytt	Marked	fortløpende
Torsdagsmøter – <ul style="list-style-type: none"> <li>gjennomgang/utveksling av bedriftsinformasjon og oppdrag. Drøfting av kandidater – match arbeidssøker og arbeidsgiver</li> </ul>	Avd. ledere	fortløpende
Øke bedriftskontakt og bedriftsbesøk. Fokus på oppfølging ute i bedrift. <ul style="list-style-type: none"> <li>Lager halvårlige planer for hvilke bedrifter som skal besøkes. <b>Legge in link til plan for bedriftsbesøk</b></li> <li>Følges opp i ukentlig møter</li> <li>Satsning for å inngå samarbeids- og rekrutteringsavtaler med bedriftene</li> <li>Bidra i inkluderingsdugnaden</li> </ul>	Leder og avd.leder  Rekrutteringskontaktene	fortløpende
NAV saker inn på den politiske agenda <ul style="list-style-type: none"> <li>Synliggjør NAVs rolle i kommunes helhetlige innsats og tjenestetilbud</li> <li>Formidle utfordringsbildet og mulighetsrommet</li> </ul>	NAV Leder	fortløpende
Jobbe med mediestrategi for å: <ul style="list-style-type: none"> <li>Omdømmebygging for NAV</li> <li>Få opp mediasaker hvor vi også profilerer arbeidsgivere</li> <li>Være tilstede på nett/flere media</li> </ul>	Leder	fortløpende
Gjøre avtale om bedriftsbesøk i forbindelse med avholdelse av dialogmøte.	Oppfølging	fortløpende
Dialogplassen i kommunen – videreføre og utvikle samarbeidet med fokus på muligheter for den enkelte	Oppfølging v/kontaktperson for kommunen	fortløpende
Øke samarbeid med sentraler aktører i markedsarbeidet <ul style="list-style-type: none"> <li>Invitere Nærings sjefen til møter i kontoret</li> <li>Delta på næringsforeningens møter</li> </ul>	Ledergruppen	Fortløpende 1. halvår 2. halvår
Utvikle gruppetiltak for ulike brukergrupper <ul style="list-style-type: none"> <li>Samarbeid med TO-vest</li> <li>Involverer kontoret – skreddersøm basert på brukes behov</li> </ul>	NAV leder m.fl	2. halvår
Iverksetting av nye gruppetiltak som ny	NAV-leder og	2. halvår

arbeidsmetode for TO-vest <ul style="list-style-type: none"> <li>• Utvalgte veiledere gis rolle i gruppene</li> <li>• Alle har ansvar for å søke inn</li> </ul>	ledergruppen	
Samarbeidsavtale med kommunen om arbeidstrenings- og språktreningsplasser		
Alle under 30 år med behov for økonomisk sosialhjelp skal ha vilkår om aktivitetsplikt. Jfr §20a Der hvor det er hensiktsmessig gis vilkår om aktivitetsplikt også for de over 30 år. Jfr. §20 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iverksettes raskest mulig, gjerne dagen etter at de har fått innvilget stønad</li> </ul>	Veiledere i sosialteam på NAV og ansatte i det kommunale lavterskeltilbudet «Jobbsentralen»	Fortløpende

## Bedre brukermøter

Aktivitet	Ansvar	Når
Gruppeinnkallinger med påfølgende digitalt verksted – gjennomgang av innhold og type gruppeinnkallinger	Team gruppeinnkalling	fortløpende
Fredagsmøter 15 – 30 min–digitalisering – digital aktivitetsplan mm	Endringsagentene og NAV Leder	Januar til juni
Fredagsmøter – digitalisering – ulike tema <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan for aug-des (legg inn hyperkobling)</li> </ul>	NAV leder m. fl	ukentlig
Samhandlingsmøter med enheter i kommunen – revitalisering av tidligere møtearena	NAV Leder	Forløpende
Faste samarbeidsmøter med Boligkontoret	Astri Haaheim	Hver måned.
Faste samarbeidsmøter med kvalifiseringstjenesten	Lederne	Igangsatt igjen 2 ganger per halvår.
Samarbeidsmøte med kvalifiseringstjenesten <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ny møtестruktur gjennomgås</li> <li>• Møter ledernivå</li> <li>• Møter veiledere i NAV og ansatte i Kvalifiseringstjenesten med avdelingsledere</li> </ul>	Enhetsleder og NAV-leder med avd.ledere i de to enheter	.
Faste samarbeidsmøter med Jobbsentralen	Sosialteam og oppfølgingsteam i Markedsavdelingen	Annen hver uke
Invitere ulike avdelinger i kommunen for å orientere om sitt tjenestetilbud. Gjelder for eksempel boligkontoret, bestillerenheten, psykisk helse og barnevernet.	Alle	Fortløpende
Møte med Ruskonsulenter i Grimstad kommune (miljøtjenesten er invitert med)	GMP har ansvar for innkalling og sakliste	Månedlig
TO vest/Avigo samarbeidsmøte	NAV leder/mea	Hver 6 uke
Avigo har «kontortid» ved NAV Grimstad	Avigo/NAV (mea)	Månedlig
ARR har «kontortid» ved NAV Grimstad	Falck/NAV (mea)	Månedlig
Ansvarsgruppemøter	Kommune/NAV-saksbehandler	Ved behov

Drop in NAV/DPS/Kommune <ul style="list-style-type: none"> <li>NAV Grimstad har koordinatrollen (Heidi Pleym)</li> <li>Evaluerigmøtr på ledernivå hvert halvår</li> </ul>	Heidi Pleym/ NAV leder	Månedlig
Dialogplassen	NAV/kommune /Wenche Fjelstad	Hver 14 dag
Psykisk helse		
Møte mellom ledelsen i Jobbsentralen og NAV.	Enhetsleder /NAV-leder, avdelingsleder / fagleder	4 ganger per år

## Økt kompetanse

Aktivitet	Ansvar	Når
Pluss runde i kontormøte – løfte frem gode historier/saker til inspirasjon	Alle	Fortløpende
Fagtema inn i møter <ul style="list-style-type: none"> <li>Tema satt opp i egen plan som ajourføres av Gøril.</li> <li>Ansvarlig for opplæringen rullerer utfra fagtema</li> </ul>	Alle//Gøril	Fortløpende
Delta på opplæring og fagsamlinger i regi av NAV fylket, fylkesmannen og kommunen	Avd.leder/alle	Fortløpende
Markedsgruppemøter	NAV leder / koordinator TO-vest	Fortløpende
Hospitering <ul style="list-style-type: none"> <li>Aktuelt for all</li> </ul>	Leder	
E-læring	Alle/leder	
Invitere kommunale enheter for presentasjon av sine tjenester: <ul style="list-style-type: none"> <li>Sosialtjenesten</li> <li>Barnevern</li> <li>Psykisk helse</li> <li>Boligkontoret</li> <li>Bestillerenheten</li> </ul>	NAV leder	2. halvår
Fagmøter – diskutere saker for å få felles forståelse og felles stå-sted faglig sett	Avd.leder/fagansvarlig	Hver 14. dag
Fagansvarlig på AAP og Sykefraværsoppfølging	Avd.leder	Høst?
Faglig samarbeid med TO vest <ul style="list-style-type: none"> <li>Invitere til på fagmøter, opplæring mm</li> </ul>	NAV leder og avd.ledere	fortløpende
Markedsavdelingen er inndelt i 5 team. Fagmøter i hvert team (inntil 1,5 t)	Avd.leder og koordinator	Ukentlig

Teamkoordinatormøte (inntil 30 min)	Avd.leder og koordinator	Ukentlig
-------------------------------------	--------------------------	----------

## Prosjekter i NAV

Aktivitet	Ansvar	Når
Prosjekt – familiekoordinator knyttet til lavinntektsfamilier <ul style="list-style-type: none"> <li>Fått positivt svar fra fylkeskommunen den 15.08.18 på innvilgelse av kr. 610.000 for resten av 2018.</li> </ul>	NAV Leder / Prosjektleder	Start 1. januar 2018

## Andre relevante tiltak fra kommune- /handlings- og økonomiplan

Aktivitet	Ansvar	Når
Folkehelseprogrammet	Folkehelsekoordinator	Fortløpende
Omorganiserings- strukturprosjektet <ul style="list-style-type: none"> <li>Fra 2017 til 2019</li> </ul>	Kommunalsjef helse og omsorg	Fortløpende

Vedlegg

## Hovedprioriteringer for tjenestelinjen i 2018

### Økt innsats for å inkludere utsatte grupper på arbeidsmarkedet

- Gi arbeidsrettet oppfølging med utgangspunkt i brukers behov. Brukere under 30 år og innvandrere utenfor EØS skal prioriteres særskilt.
- Bruken av tiltak og virkemidler skal gi best mulig resultat for inkludering og overgang til arbeid.
- Bidra til mer helhetlige tjenester og effektiv ressursbruk gjennom samarbeid mellom enheter og bruk av ressurser på tvers.

### Økt innsats for at flere arbeidsgivere får dekket sitt behov for tjenester

- Styrke relasjonene og videreutvikle arbeidsgiverkontakten.
- Bidra til økt mobilitet og rekruttering til ledige stillinger.
- Bidra til et mer inkluderende arbeidsliv.

### Myndige og løsningsdyktige NAV-kontor gir et bedre tjenestetilbud

- Endringsledelse, og kompetanseheving innen områdene arbeidsmarked, inkludering og veiledning.
- Kravene til aktivitet og mobilitet skal håndheves konsekvent.
- Mer oppfølging i egen regi fremfor kjøp fra eksterne aktører.
- Tilrettelegge for brukermedvirkning og bedre brukermøter.

### Kanalstrategien bedrer tjenestetilbudet, og frigjør tid til oppfølging

- NAV-kontor skal veilede brukere til informasjon og tjenester som leveres i andre kanaler. Det skal henvises til nav.no som hovedkanal, med telefoni som støttekanal. Veilederne må sikres nødvendig kompetanse i bruken av digitale tjenester og løsninger.
- Realiserte gevinster skal bidra til bedre service og kvalitet i brukeroppfølgingen.

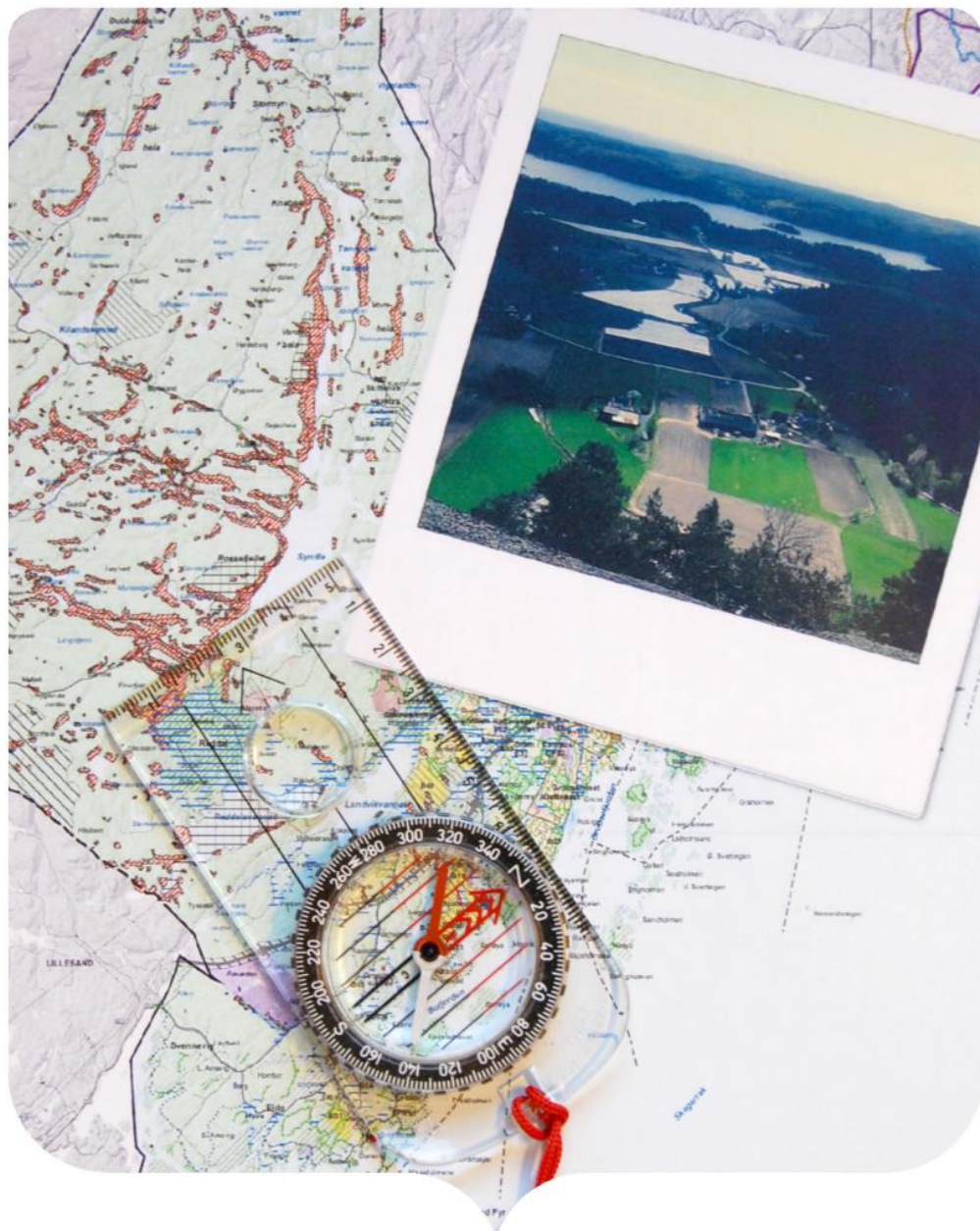
## Ihht til foreløpig Mål- og disponeringsbrev for 2018 (pr 250118)

Styringsparametre	Resultatkrav
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid skal øke</li> <li>- Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid skal øke (felles indikator for ALS og NAV-kontor)</li> </ul>	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Antall formidlinger skal øke</li> </ul>	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker skal øke (felles indikator for NALS og NAV-kontor)</li> </ul>	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uke skal øke</li> </ul>	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV skal øke (felles indikator for ALS og NAV-kontor)</li> </ul>	Skal øke sammenlignet med samme periode i fjor
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Andel brukere med avtalt aktivitet skal øke</li> </ul>	Skal øke i løpet av året
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Bruk av selvbetjente løsninger skal øke<sup>1</sup></b></li> </ul>	<b>Skal øke i løpet av året</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Etatens sykefravær samlet (<i>egenmeldt og legemeldt</i>) skal ikke overstige 6,3 %. Den enkelte enhet setter sitt sykefraværsmål basert på lokal situasjon (felles mål for etaten).</li> </ul>	<6,3 %

---

<sup>1</sup> Er under utarbeidelse. Kan bli endringer





# Virksomhetsplan for NAV Grimstad 2019

NAV Grimstad

## Grimstad kommune

Postadresse:

Postboks 123

4891 Grimstad

Besøksadresse:

Arendalsveien 23

Telefon 37 25 03 00

[www.grimstad.kommune.no](http://www.grimstad.kommune.no)

## **Innholdsfortegnelse**

<b>1</b>	<b>Om enheten.....</b>	<b>4</b>
1.1	Kort beskrivelse av enheten .....	4
1.2	Rammebetingelser .....	4
<b>2</b>	<b>Enhets mål og satsingsområder .....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Aktiviteter.....</b>	<b>6</b>

# 1 Om enheten

NAV Grimstad

## 1.1 Kort beskrivelse av enheten

NAV Grimstad har 12.6 kommunale- og 25.3 statlige stillinger. I tillegg har vi et kommunalt årsverk i prosjektet Nye veier - trygg oppvekst. Vi har i dag ulike fagteam fordelt på de to avdelinger- marked og oppfølging.

Vår visjon: Vi gir mennesker muligheter.

Våre tjenester retter seg mot både enkeltindivid og bedrift. Oppdraget er å få flere i jobb og færre på passive stønadsordninger. Vi skal også bidra til et velfungerende arbeidsmarked.

Kommunale tjenester i NAV Grimstad er økonomisk sosialhjelp, gjeldsrådgivning, kvalifiseringsprogrammet og Introduksjonsprogrammet for fremmedspråklige.

Statlige tjenester i NAV kontorene er likt i alle kommuner og omfatter

oppfølging og tiltak for brukere med ulikt bistandsbehov med mål om å beholde- eller skaffe arbeid.

I tillegg har kontoret tre jobbspesialister som jobber med tiltaket "utvidet oppfølging", et tiltak i NAV sin egen regi.

Vi har to Ressurs- og kompetanseveiledere som har ansvar for kontorets kompetanseplan og bidrar i opplæringsaktiviteter i tillegg til å være vikar for veiledere ved korte fraværperioder. Vi har et samarbeider med NAV Birkenes og NAV Lillesand om bruk av disse ressursene.

## 1.2 Rammebetingelser

### Økonomi

Tall i tusen kroner	Budsjett 2019	Budsjett 2018	Regnskap 2017
Inntekter			
Utgifter			
Netto driftsramme			

### Årsverk

	Budsjett 2018	Budsjett 2019	Resultat 2018
Årsverk			

## 2 Enhetens mål og satsingsområder

### Satsingsområder

Mål om flere i arbeid og aktivitet

Satsningsområder:

- Utvikling av NAV kontor - St.meld 33 - NAV i ny tid - mot arbeid og aktivitet
- Digitalisering
- Bedre levekår
- Flere i arbeid
- Bedre brukermøter - individ og bedrift
- Pålitelig forvaltning
- Kompetanse
- Arbeidsmiljø og sikkerhet

### Mål

	Resultat 2018	Kommunens mål	Enhetens mål
Sykefravær korttid (%)			
Sykefravær langtid (%)			
Totalt sykefravær		8%	8%
Antall HMS- avvik			
Antall kvalitetsavvik			
Andel heltidsansatte			
Gjennomsnittlig stillingsstørrelse			
Klima			
Miljø			

### 3 Aktiviteter

Aktiviteter knyttet til kontorets satsningsområder

- Utvikling av NAV kontor - St.meld 33 - NAV i ny tid - mot arbeid og aktivitet
  - Arbeidsgrupper for å utrede sammenslåing av NAV Grimstad, NAV Lillesand og NAV Birkenes
  - KS-nettverk - utvikling av partnerskapet
  - Ny organisering og nye metoder
- Digitalisering
  - Etablert læringsarenaer i kontoret for opplæring i digitale løsninger og utøvelse av veilederrollen i tråd med endringene.
  - Innføring av Digisos og elektronisk arkiv - kommunen
  - Arkiv Web - stat
- Bedre levekår
  - Prosjekt Nye mønstre - trygg oppvekst. Familiekoordinator som koordinerende tverrfaglig samarbeid - og følge opp hele familien. Prosjektet vil favne 10 familier.
  - Styrke tverrfaglig samarbeid med ulike enheter i kommune, fylkeskommunen som behandlere og videregående skoler og oppfølgingstjenesten (OT)
- Flere i arbeid
  - Videreutvikle kontorets Inkluderingsarbeid med særlig fokus på de med hull i CVen, fremmedspråklig utenfor EØS landene og de med nedsatt arbeidsevne.. Kontorets inkluderingssteam skal sikre samordnet innsats i inkluderingsdugnaden ved at alle fagområder er representert i teamet. Dette arbeidet omfatter oppfølging av både enkelt individ og virksomheter.
  - Planlagt og økt oppfølging av virksomheter med høyt fokus på inkludering.
  - Fortsatt høy fokus på bruk av kommunale og statlige tiltak- tiltakskjeding
  - Utvidet oppfølging og SE metodikk viktig tiltak i NAV sin egen regi.
  - Gruppeinnkallinger og veiledningsgrupper som tiltak for å komme i arbeidstrening eller arbeid.
  - Redusert tilgang andel unge uføre ved tett og samordnet oppfølging med ulike aktører basert på den enkeltes behov.
  - Arrangement for arbeidsgivere, arbeidssøkere og samarbeidspartnere med tema inkludering
- Bedre brukermøter - individ og bedrift
  - Brukermedvirkning- vi vil etablere brukerutvalg med medlemmer som er representative for NAV sine brukere.
  - Delta på ulike arena med arbeidsgivere og samarbeidspartnere
  - Kontinuerlig utvikling av veilederrollen for å sikre gode brukermøter med utgangspunkt i den enkeltes situasjon.
  - Møte med arbeidsgiver - bli kjent med virksomhetet og tjenestebehovet
- Pålitelig forvaltning
  - Kompetansehevende tiltak på ulike fagområder og sikre god kjennskap til de ulike brukerkanalene og nav.no
- Kompetanse

- Kontinuerlig forbedringsprosesser
- Kunnskapsbasert utvikling
  - Samarbeid med UiA og forskermiljø
- Lederutvikling
- Arbeidsmiljø og sikkerhet
  - Evaluering og utbedring av sikkerhetsrutiner og sikkerhetstiltak
  - Jevnlig gjennomføring av øvelser
  - Dagsseminar om sikkerhetskultur inkludert praktiske øvelser
  - Nærværarbeid

# Vedlegg D: Utvalget/metode - survey

## Ordførere og rådmenn

For å få tak i epostadresser til alle ordførere og rådmenn i Norge, sendte vi ut en epost til postmottak i samtlige kommuner i Norge som ba om at de skulle svare på eposten med epostadresser til kommunens ordfører og rådmann. Vi sendte denne eposten ut til 420 kommuner og fikk oppgitt epost til rådmenn og ordførere i de aktuelle kommunene. Det var et fåtall av kommunene som ikke svarte på henvendelsen vår og epost til de respektive ordførere og rådmenn ble sporet opp manuelt via de aktuelle kommunenes hjemmesider eller via telefonkontakt. Vi opplyste i epost og på telefon hensikten med forespørselen - at vi skulle gjennomføre en nasjonal spørreundersøkelse til ordførere og rådmenn i landet om partnerskapet mellom stat og kommune på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Oslo og Bergen skiller seg ut med hensyn til organisering og vi gjorde noen grep for å få tak i riktige respondentene for undersøkelsen. Da Bergen kommune har et parlamentarisk styre har de ikke rådmann. Vi valgte derfor å sende spørreundersøkelsen til kommunaldirektør på Byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering som vi vurderte som tilnærmet lik rådmann i de andre kommunene. I tillegg sendte vi undersøkelsen til byråd for sosial, bolig og inkludering, som var tilnærmet lik ordfører. I Oslo valgte vi å sende undersøkelsen til bydelsdirektørene i de femten bydelene i Oslo til å representere det organisatoriske nivået til rådmenn i de andre kommunene og ledere for bydelsutvalgene i de ulike bydelene representerte ordfører-nivået for Oslo.

Til sammen sendte vi ut spørreundersøkelsen til 422 kommuner med 872 ordførere og rådmenn (inkludert representantene i Bergen og Oslo). Av den totale utsendelsen fikk vi 27 avviste epostadresser. Gjennom tre purringer fikk vi inn svar fra 218 kommuner med til sammen 272 personer. Dette gir en svarprosent på 31 prosent. I 179 kommuner har vi svar fra enten rådmann eller ordfører, i 38 kommuner har vi svar fra både rådmann og ordfører. I Oslo har vi svar fra syv bydelsdirektører og ni ledere for bydelsutvalg.



**Tabell 2: Oversikt over respondenter og svarprosent i ordfører og rådmann survey**

	<b>Rådmann</b>	<b>Ordfører</b>	<b>Total</b>
Antall utsendte	436	436	872
Antall besvarte	158	106	268 (inkl. 4 'annet')
Svarprosent	36%	24%	31%

### **Sammenligning over tid**

I utformingen av spørreundersøkelsen til ordførere og rådmenn tok vi inn noen spørsmål fra «gjøkunge-rapporten» (Kommunal gjøkunge? Ordførere og rådmenns erfaringer med de lokale Nav-kontorene, Jacob Aars 2011), slik at vi kunne sammenligne svarene fra 2011 til 2019. Da dataene fra denne rapporten ikke lenger er tilgjengelige måtte vi basere oss på tallene vi fant i rapporten og er den kilden vi bruker som sammenligningsgrunnlag.

## **Kontorsurvey**

Vi tok et tilfeldig trekk på 100 kontorer av alle Nav-kontor i Norge (se vedlegg 1 over hvilke Nav-kontor som ble trukket ut). Vi fikk en fullstendig liste over alle Nav-kontor fra Arbeids og velferdsdirektoratet. I det tilfeldige utvalget var det tretten kontor som valgte å ikke svare på undersøkelsen. Til sammen fikk vi inn svar fra 952 respondenter i det tilfeldige utvalget.

I tillegg inkluderte vi de 57 kontorene som vi hadde surveydata fra 2014 som vi valgte å følge opp videre for å se på eventuell utvikling over tid på disse kontorene (se vedlegg 2 over hvilke kontorer dette er). Heretter kaller vi disse kontorene for oppfølgingskontor. Det tilfeldige uttrekket beskrevet over inkluderte 17 av de 57 oppfølgingskontorene vi vil følge over tid. Ett av oppfølgingskontorene valgte å ikke svare på undersøkelsen. Vi har svar fra 804 respondenter i oppfølgingsutvalget.

I tillegg valgte vi å sende surveyen til de seks casekontorene vi har fulgt opp med kvalitative datainnsamling. Vi har svar fra 187 respondenter fra casekontorene. Ett av casekontorene ble trukket ut tilfeldig, mens to andre var del av de 57 oppfølgingskontorene. Dette betyr i prinsippet at det er overlapp mellom de tre utvalgene (se tabell 2). Til sammen ble surveyen sendt ut til tilsammen 142 kontorer (veiledere og ledere), og samtlige 315 kontor (enhetsledere). Vi fikk inn svar fra ansatte ved 124 kontor ved Nav-kontor i Norge.

**Tabell 3: Oversikt over de ulike utvalgene**

Utvalg	Antall enheter	Antall respondenter
Tilfeldig trekk fra samtlige Nav-kontor i Norge	100 Nav-kontor	952
Oppfølgingskontor	57 Nav-kontor	804
Casekontor	6 Nav-kontor	187
Enhetsledere ved samtlige Nav-kontor	315 Enhetsledere	220

Vi valgte videre å sende ut surveyen til alle enhetsledere ved Nav-kontorer i Norge og sendte derfor surveyen til samtlige enhetsledere i Norge. Vi fikk 315 epostadresser fra Arbeids- og velferdsdirektoratet over ledere ved 315 ulike kontorer. Av disse fikk vi svar fra 220 enhetsledere på 218 kontorer. En svarprosent på 70 prosent (se tabell 3).

**Tabell 4: Oversikt over respondenter og svarprosent i kontorsurvey**

	Ledere	Andre	Total
Antall utsendte	315	4372	4687
Antall besvarte	220	1525	1745
Svarprosent	70%	35%	37%

Til sammen sendte vi ut 4859 e-poster og fikk 135 e-poster i retur. Av disse 135, var det fravær av typen fått ny jobb, sykemelding eller permisjon (n= 90). De resterende var e-poster som vi fikk i retur av ukjent grunn (n= 45). Vi slettet 94 e-poster i første runde fordi

e-postadressen ikke fungerte – leverte ikke, eller det var tydelig at personen ikke var på jobb i perioden hvor undersøkelsen skulle besvares. I andre runde (purring) sendte vi ut 4760 e-poster. Vi la til 5 nye eposter på bakgrunn av automatisk svar på e-post, som bruk denne [nye] adressen, eller vi har fått ny leder, dette er han/huns adresse.

I denne rapporten bruker vi data fra alle tre utvalg, pluss undersøkelsen til alle enhetsledere ved Nav-kontor, totalt 1745 respondenter.

# Vedlegg E: Metode – Litteraturgjennomgang

## Beskrivelse av fremgangsmøte i forbindelse med litteraturgjennomgang

Vår litteraturgjennomgang tar utgangspunkt i at det tidligere er gjort en kunnskapsoppsummering av forskning på partnerskapet mellom stat og kommune i Nav, og de suksesskriteriene som står beskrevet i denne (Larsen, Malmberg-Heimonen, & Johannessen, 2012). Denne kunnskapsoppsummeringen var basert på litteratur fra 2006 til og med 2011. For å unngå «dobbeltarbeid», samt for å gjøre en litteraturstudie innenfor dette prosjektets økonomiske rammer, har vi valgt å søke etter litteratur som er publisert fra 2012 og fram til 06.2018. I tillegg har vi valgt å delvis «kopiere» søket fra den tidligere publiserte kunnskapsoppsummeringen, for å sørge for at vi fikk tilnærmet like typer treff.

## Søkemetode

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

**Hovedsøk:** Basis for litteraturgjennomgangen er den norske biblioteksdatabase Oria, hvor vi har søkt i kategorien «Norsk fagbibliotek» med søkeordene 'Nav (reform\* OR partner\* OR tjeneste\* OR portefølje\* OR kommune\* OR kommunal\* OR stat\*)'. Søket ble gjort juni 2018. I tillegg til rapporter, bøker og artikler, valgte vi også å ta med masteroppgaver i søket. Dette fordi etablerte forskere i liten grad har skrevet om partnerskapet. Vi gjorde en grovsortering i Oria før vi eksporterte litteraturlisten til Endnote for nærmere gjennomlesning.

**Supplerende søk:** Vi gjorde supplerende søk med søkeordene 'partnerskapet i Nav' og 'Nav partnerskap' på Google Scholar, idunn.no (database for norske tidsskrift) og på Google. Treff som ikke ble fanget opp av hovedsøket ble lagt til litteraturlisten.

**Kvalitetssikring:** Til slutt ba vi erfarne Nav-forskere fra Arbeidsforskningsinstituttet om tips til relevant litteratur om partnerskapet i Nav, samt å gå gjennom vår litteraturliste for å se om noe manglet. Etter denne runden ble noen publikasjoner lagt til.

## Resultat

Totalt fikk vi en litteraturliste på 82 publikasjoner etter første grovsortering. Disse ble lest, klassifisert og referert ved hjelp av et eget skjema for litteraturgjennomgang. Av publikasjonene er 45 irrelevante for vår rapport (det vil si at de enten ikke handler om partnerskapet, eller at de behandler det på en måte som ikke passer inn med spørsmålene vi er interesserte i), 13 fokuserer kun på negative aspekter ved partnerskapet, og 3 passer

ikke inn i noen av våre kategorier. 21 trekker imidlertid fram positive aspekter ved partnerskapet. Disse ble studert i detalj. Dette er følgende typer publikasjoner:

- Fagbøker: 1
- Kapitler i fagbøker: 1
- Fagartikler: 1
- Konferansebidrag: 1
- Forskningsrapporter: 8
- Masteroppgaver: 9

Kun fem av bidragene handler om positive aspekter eller «suksesskriterier» ved partnerskapet i snever forstand – det vil si om styringen og forholdet mellom eierne; rådmann, lokalpolitikere, fylkesdirektør i Nav, Nav-leder. Derfor gikk vi gjennom litteraturen for beskrivelser av partnerskapet i utvidet forstand. Vi operer da med følgende nivåer:

- Eier- /systemnivå: forholdet mellom eierne
- Tjenestenivå: samarbeidet mellom Nav og de andre kommunale tjenestene
- Kontornivå: integreringen av kommunalt og statlig ansatte internt i kontoret

## Referanser

Larsen, H., Malmberg-Heimonen, I., & Johannessen, A. (2012). *Kunnskapsoppsummering om partnerskap mellom stat og kommune i Nav-kontorene*. Oslo: Høgskolen i Oslo- og Akershus.

# Vedlegg F: Intervjuguide casestudie

## Intervjuguide med Nav-kontorleder og avdelingsleder

### Personlig

1. Kan du (både leder og avdelingsleder) fortelle oss om bakgrunn og utdanning, og når du ble henholdsvis Nav-kontorleder og avdelingsleder?
2. Er du statlig eller kommunalt ansatt?

### Litt om kontoret

3. Hvor mange ansatte har kontoret? Hvor mange er statlig og kommunalt ansatte?
4. Hvordan er kontoret organisert? (Mottak og oppfølging, tverrfaglige team, spesialistteam etter ytelse, fordeling på dato?)
5. Kompetansesammensetning ved kontoret? Eks. andelen sosialarbeidere? Fordeling statlig og kommunalt?
6. Mottar kontoret statlige utviklingsmidler? Hvilke prosjekter går disse eventuelt til?

### Partnerskapet på systemnivå

7. Kan du beskrive Nav partnerskapet i din kommune? Hvordan er dette organisert og hva består det av?
  - Plassering i den kommunale organiseringen
  - Møtepunkter
  - Felles virksomhetsplan?
  - Andre tverrfaglige samarbeids- eller koordineringsarenaer
  - Deltakelse i evt. kommunalt strategiarbeid
  - Kommunale oppgaver/tjenester ut over minimumsløsningen
  - Frihet til å omdisponere kommunale driftsmidler (som har blitt innspart) til utvikling av tjenestene
  - Endringer i partnerskapsavtaler (husk å få med/laste ned denne!)
  - Andre formelle avtaler med fylkeskommunale og/eller kommunale tjenester
8. Hvilke deler av partnerskapet synes dere fungerer godt?
  - Type spørsmål

- Personer som er involvert
- Personenes handlinger som får det til å fungere
- Formelle og uformelle relasjoner mellom disse personene

9. Hvilke deler av partnerskapet fungerer mindre bra?

- Type spørsmål
- Forskjeller og likheter med de delene som fungerer godt

10. Er kommunen interessert i Nav?

- Hvilke deler (politisk, ledelse, adm., tjenester)

11. Har du vært konflikter rundt partnerskapet, og hvordan har disse i så fall blitt løst?

- Personer involvert
- Hva gjorde personene for å løse konfliktene

12. Hvordan er deres relasjon til Fylkesmannen?

- Samarbeid
- Avtaler
- Hva fungerer positivt

### **Samarbeid på tjenestenivå**

13. Hvilke kommunale oppgaver/tjenester er en del av Nav-kontoret?

14. Hvordan foregår samarbeidet mellom kommunen og Nav i forhold til å levere disse tjenestene?

15. Hvilke deler av samarbeidet fungerer godt?

- Type tjenester
- Personer som er involvert
- Personenes handlinger som får det til å fungere
- Formelle og uformelle relasjoner mellom disse personene

16. Hvilke deler av samarbeidet fungerer mindre bra?

- Type tjenester
- Forskjeller og likheter med de tjenestene som fungerer godt

17. Har du vært konflikter rundt samarbeidet, og hvordan har disse i så fall blitt løst?

- Personer involvert
- Hva gjorde personene for å løse konfliktene

## **Samarbeid internt i kontoret**

18. Organiseringen.
  - Hvorfor på denne måten
  - Styrker og svakheter på denne måten
  - Grad av integrering av kommunalt og statlig ansatte
  
19. På hvilke arbeidsområder opplever dere at samarbeidet mellom kommunalt og statlig ansatte fungerer godt på kontoret?
  - Type områder
  - Personer som er involvert
  - Personenes handlinger som får det til å fungere
  - Formelle og uformelle relasjoner mellom disse personene
  
20. På hvilke områder fungerer samarbeidet mindre bra?
  - Type områder
  - Forskjeller og likheter med de områdene som fungerer godt
  
21. Har du vært konflikter mellom kommunalt og statlig ansatte på kontoret, og hvordan har disse i så fall blitt løst?
  - Personer involvert
  - Hva gjorde personene for å løse konfliktene
  
22. Er det noen forskjell i lønns- og arbeidsvilkår mellom statlig og kommunalt ansatte?
  - Hva består disse i
  - Hva har det å si for samarbeidet på kontoret

## **Utviklingsarbeid ved kontoret**

23. Har det foregått innovasjon/utviklingsarbeid ved kontoret de siste årene? Hva slags?
  
24. Har partnerskapet vært en viktig faktor i eller påvirket utviklingsarbeidet? Evt. hvordan?

## **Overordnet vurdering**

25. Hva består et godt partnerskap i?
  
26. Hva skal til for å få til et godt partnerskap?
  
27. Hva er forutsetningene for å få til dette?
  
28. Noe dere vil legge til som vi ikke har spurt om?



Vedlegg

Eksempel på lederavtale



## mellom tittel, navn, kommune, direktør Elisabeth Blørstad, NAV Agder og NAV-leder navn, NAV kontor

Lederavtalen regulerer forventinger og krav kommunal representant og direktøren ved NAV Agder har til virksomhetsleder/enhetsleder (heretter kalt «NAV-leder») angående oppgaver, tjenester og resultater samt eiernes forpliktelser overfor NAV-leder. Virksomhetsplanen spesifiserer dette og er et vedlegg til lederavtalen. Ved vesentlig endringer av rammebetingelsene gjennom året, kan partene i fellesskap endre avtalen. Endringer med virkning for ansatte skal drøftes med de berørte og med aktuelle arbeidstakerorganisasjoner.

### NAV-leders forpliktelser

- Leder har ansvaret for drift, fagutvikling og implementering av planer samt resultater og måloppnåelse innenfor eget tjenesteområde. Virksomhetens/enhetens (heretter kalt virksomhetens) virksomhetsplan (vedlegg) spesifiserer dette nærmere og er grunnlaget for styrings-/lederdialogen gjennom året.
- Det forventes at leder holder seg løpende oppdatert på fagfeltet, følger med på større nasjonale endringer og tar initiativ til tjenesteutvikling og kontinuerlig forbedring.
- Leder skal holde eierne løpende informert om vesentlige hendelser og avvik når det gjelder:
  - Fag/kvalitet
  - Økonomi/drift
  - PersonalDette gjelder også saker som kan skape oppmerksomhet i media og/eller politisk debatt.
- Leder har ansvar for at virksomheten følger kommunens og NAV Agders regler og rutiner og at kvalitets- og avvikssystemene i sektoren/kommunen og NAV Agder anvendes.
- Det er leders ansvar å sikre god representasjon i eiernes møter fra NAV Navn på kontor og forsvarlig bruk av stedfortreder der det er nødvendig.
- NAV-leder er ansvarlig for innkalling, agenda og referat fra partnerskapsmøtene, og skal presentere en helhetlig resultatutvikling for sin enhet, på tvers av statlig og kommunal portefølje når dette er hensiktsmessig.

### Eiernes forpliktelser:

- Eierne skal holde NAV-leder og hverandre orientert om politiske signaler som er av betydning for virksomheten, og ha en løpende drøfting av eventuelle endringer i rammevilkårene gjennom året.
- Eierne skal legge til rette for en planmessig leder- og styringsdialog gjennom året i tråd med felles årshjul.
- I partnerskapet skal eierne sammen med NAV-leder sørge for forsvarlige felles prioriteringer i tråd med det lokale utfordrings- og målbildet i kommunen. Dette skal synliggjøres i en felles virksomhetsplan for kontoret.
- Uavhengig av formelt forvalteransvar er eierne gjensidig forpliktet for utviklingen av NAV Navn på kontorets totale ansvar.
- Eieren som har personalansvar for NAV-lederen skal gjennomføre medarbeidersamtalene med NAV-leder. Samtalen(e) må være forankret hos begge eiere.

Kommune, dato

-----  
Tittel  
Navn kommune

-----  
Direktør  
NAV Agder

-----  
Leder  
NAV Navn på kontor

Vedlegg: Virksomhetsplan/Strategiplan for NAV Navn på kommune

## Vedlegg

Program for samlingene i pilotnettverket



## Vitalisering og utvikling av partnerskapet i NAV i Agder

### 1. samling: Scandic Kristiansand Bystranda 17.-18.4.2018

Tirsdag 17. april 2018	
09:30	Kaffe og en matbit
10.00	Velkommen ved Åse Snåre, avd.direktør i KS  Introduksjon til nettverksarbeid Bakgrunn og forventninger  Hva er aksjonsforskning og hvorfor skal vi ha det på dette nettverket? Øyvind Hellang, Agderforskning,  Forventninger og ambisjoner fra deltagere
11.30	Lunsj
12.30	Utvikling av partnerskapet og oppfølging av arbeidsgruppens forslag – planer og refleksjoner. Anne Høgetveit, prosjektleder i Avdir.  Partnerskapets utfordringer og muligheter sett fra rådmannens/fylkesdirektørens ståsted. Tone Marie Solheim- rådmann i Grimstad Elisabeth Blørstad – fylkesdirektør i Vest Agder
14.00	Hva er mulighetsrommet og potensialet i vårt lokale /regionale partnerskap? Egenvurdering og sparring
15.30	Hvordan legge til rette for en ønsket utvikling. Suksesskriterier for utviklingen av et vellykket partnerskap
17.00	Slutt for i dag
19.00	Middag

Onsdag 18. april 2018	
08.30	Velkommen til en ny dag!  Ønsket utvikling av NAV-kontoret – hvilke elementer må inngå? Hvordan organisere forbedringsarbeidet?
11.00	Prioritering og plan videre Planlegging av dialog med samarbeidspartnere på hjemmebane
12.00	Avslutning og lunsj

NAV pilotnettverk i Agder  
Utvikling av partnerskapet



## Vitalisering og utvikling av partnerskapet i NAV i Agder

2. samling: Hotell Ernst, Kristiansand 30.8.2018

Torsdag 30.august	
09:00	Kaffe og en matbit
09.30	Velkommen Utfordringsbilde til NAV i Agder og valgte utviklingsområder, Øyvind Hellang, Agderforskning
	Hva sier forskningen om NAV partnerskap, og hva kjennetegner de gode praksiseksempelene Sveinung Legard, AFI
	Refleksjon
	Likeverdig partnerskap i NAV, Innledning ved Bernhard Nilsen, rådmann Flekkefjord og Elisabeth Blørstad, fylkesdirektør Vest Agder
11.30	Lunsj
12.30	Likeverdig partnerskap - Hva betyr det for NAV leder, Geir Svendsen, NAV leder Arendal
	Diskusjon
13:00	Gjensidig læring av utviklingsområdene
	Robuste NAV kontor – hva og hvordan
	Virksomhetsplan Innledning ved Tina Fabricius, ass. kommunalsjef, Grimstad
16.15	Endringsforslag og ideer til egne utviklingsområder og forberedelser til neste samling
17.00	Slutt på dagen

NAV pilotnettverk i Agder  
Utvikling av partnerskapet



## Vitalisering og utvikling av partnerskapet i NAV i Agder

3. samling: Hotell Tyholmen, Arendal 23. oktober 2018

Tirsdag 23. oktober	
09.00	Kaffe og en matbit
09.30	<b>Velkommen</b>  Hva skjedde sist og hva er oppgaven i dag  Partnerskap, involvering og politisk nivå – ved forsker Knut Fossetøl
	<b>Levekårssatsningen</b> Hva kan NAV kontoret og eierne gjøre i samarbeid med andre for å få resultater?  Innledning ved Kristin Tofte Andresen/Ann-Camilla Schultze-Krogh
	Pause underveis
	<b>Deres lokale utvikling</b>  Refleksjoner, deling og innspill på utviklingsområdene
12.00	<b>Lunsj</b>
12.45	<b>Interkommunale løsninger for NAV</b>  Innledning ved Sør Trøndelag NAV kontor Hvordan gå frem? Utfordringer og muligheter i interkommunale løsninger  Vi deler oss i nye grupper og drøfter partnerskapets roller og interkommunale løsninger
	Pause underveis
15.00	<b>Avsluttende poster</b> Hva må gjøres til neste gang? Evaluering
15.30	Slutt for dagen og vel hjem

NAV pilotnettverk i Agder  
Utvikling av partnerskapet



## Vitalisering og utvikling av partnerskapet i NAV i Agder

4. samling: Hunsfos Næringspark Vennessla, tirsdag 5.mars 2019

Tirsdag 5.mars	
09.00	Kaffe og en matbit
09.30	<b>Velkommen</b> Litt om Hunsfos Næringspark
	<b>Erfaringer med partnerskapet i NAV Kristiansand</b>  NAV-leder Heidy Døsvik
	<b>Foreløpige funn i prosjektet og bruk av virksomhetsplaner</b>  Forsker Øivind Hellang  Erfaringsdeling
12.00	<b>Lunsj og mulighet for å se seg rundt på Hunsfos</b>
13.00	<b>Hva er god ledelse i komplekst utviklingsarbeid?</b>  Fagsjef Anne Margrete Fletre, KS
15.00	<b>Informasjon om felles verktøy for partnerskapet i Agder</b> Ass. Fylkesdirektør Hilde Høyenes  <b>Avslutning ved ASD og KS</b> Aase Lunde og Nina Hjertø Ingebrigtsen
15.30	Slutt for dagen og vel hjem

NAV pilotnettverk i Agder  
Utvikling av partnerskapet



NORCE Norwegian Research Centre AS  
[www.norceresearch.no](http://www.norceresearch.no)