

Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene

Jakob Aars • Dag Arne Christensen



Uni Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie. Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

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

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISSN 1503-0946

Uni Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

Styring og kontroll av partnerskap: De lokale Nav-avtalene

JACOB AARS

DAG ARNE CHRISTENSEN

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH BERGEN

JANUAR 2011

Notat 01 – 2011

Innhold

FORORD.....	3
SAMMENDRAG.....	4
ABSTRACT	5
INNLEDNING.....	6
Datamaterialet	6
Partnerskap og eierstyring.....	7
Elementer av partnerskapsmodellen i Nav.....	7
Noen generelle kjennetegn ved partnerskap som organisasjonsform.....	8
Eierstyring og –kontroll: Nav-partnerskapet som prinsipal-agentrelasjon.....	10
Avtalenes utforming: Kartlegging.....	12
Kontraktsdesign: Hva omfatter avtalene?.....	12
Screening og utvelgelse: Ledelsesmodeller ved Nav-kontorene	17
Rapportering og oppfølging: Avtaleperiode og evalueringsintervall	19
Forklaringer på variasjon i de lokale Nav-kontorenes oppgaveportefølje	20
Hypoteser	21
OPPSUMMERING.....	23
REFERANSER	24

Forord

Dette notatet er skrevet som en del av Modul II i evalueringen av Nav-reformen. Formålet med modulen er å øke kunnskapen om det lokale Nav-kontoret. Modul II skal gi dokumentasjon av reformens innføring på lokalt nivå og gi kunnskap om variasjon i gjennomføring og organisering. Notatet bygger på den såkalte «Avtaledatabasen». Basen er en koding av alle lokale Nav-avtaler som er inngått mellom kommunene og Nav i fylkene. til og med 31.12. 2009 ble materialet samlet inn av Lars Monkerud ved BI. Fra og med 2010 har Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste hatt ansvaret for vedlikehold og komplettering av databasen. Vi vil rette en særlig takk til Kristopher Strauss ved NSD for det gode arbeidet han har gjort for å tilrettelegge dataene for analyse. Dette notatet ble først presentert ved Forskersamling for Nav-evalueringen i Berlin 18.–21. oktober 2010. Takk til deltakerne der for nyttige kommentarer.

Sammendrag

Relasjonen mellom stat og kommune innenfor Nav-reformen beskrives gjerne som et partnerskap. Partnerskapet kommer til uttrykk gjennom organiseringen av de lokale Nav-kontorene, men også i de avtalene som inngås mellom enkeltkommunene og Nav på fylkesnivå. Det er disse avtalene som er utgangspunktet for dette notatet. Notatet inneholder en forholdsvis bredt anlagt presentasjon av dataene som gir en oversikt over innholdet i avtalene og variasjonen mellom kommunene i utformingen av avtalene. Vi går nærmere inn ett særlig viktig element i avtalen: Oppgaveporteføljen. Vi finner ingen støtte for at den lokale problemsituasjonen kan forklare omfanget på den tjenesteporteføljen kommunene velger å legge til Nav-kontoret. Størst forklaringskraft har variabler som indikerer rammen om det lokale samarbeidet, det vil si kommunal økonomi og befolkningsstørrelse.

Abstract

The relation between state and local government within the Norwegian Welfare Administration is based on a partnership model. The partnership manifests itself in the establishment of the welfare offices at local level as well as through the agreements between local authorities and the state welfare administration at county level. These agreements form the point of departure for this working paper. In addition to presenting a broad outline over the contents of the agreements we give an account over the range of different outcomes. One issue receives particular attention: The range of local government services being allocated to the welfare offices. We find no support for the assumption that the range of services within the welfare offices can be explained through variables measuring local social conditions. Instead significant effects are observed from variables measuring the framework for cooperation locally, i.e. local government economy and population size.

Innledning

Et sentralt premiss i Nav-reformen er ideen om at Nav lokalt bygger på et partnerskap mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune. Det konkrete uttrykket for partnerskapet finner vi i de lokale Nav-avtalene som inngås mellom kommunene og Nav i det enkelte fylket. Formålet med dette notatet er å undersøke aspekter ved partnerskapet mellom staten og kommunene slik det materialiserer seg gjennom disse lokale samarbeidsavtalene. De lokale avtalene representerer således en viktig kilde til å studere utformingen av partnerskapet i praksis. Særlig vil vi rette oppmerksomheten mot samarbeidsavtalene som forsøk på å regulere eventuelle spenninger mellom de to eierne av partnerskapet. Mer spesifikt vil vi konsentrere oss om avtalene som uttrykk for eiernes behov for styring og kontroll av partnerskapet.

Partnerskapstanken har vært fremholdt som et viktig element i reformen og som et avgjørende vilkår for å oppnå politisk enighet om den (Christensen 2008: 64). Men, som også flere har påpekt, de sentrale dokumentene som ligger til grunn for reformarbeidet sier relativt lite om grunnlaget for og innholdet i et slikt partnerskap. Vi skal derfor i første del av notatet drøfte partnerskapet i Nav sett i forhold til de viktigste distinksjonene i litteraturen om partnerskap (offentlig/privat og offentlig/offentlig). I denne delen vil vi også presentere et begrepsapparat egnet til å fortolke de enkelte delene av avtalene mellom kommunene og staten. Med utgangspunkt i dette begrepsapparatet vil vi så i andre del presentere resultater fra analysen av avtalearkivet. Vi vil innlede med en forholdsvis bredt anlagt presentasjon av dataene for å gi en oversikt over innholdet i avtalene og variasjonen mellom kommunene i utformingen av avtalene. Dernest vil vi gå nærmere inn ett særlig viktig element i avtalen: Oppgaveporteføljen. Den empiriske delen av notatet er hovedsakelig deskriptivt, men det munner ut i en kort analyse av hvilke trekk ved kommunen som kan forklare omfanget av tjenester som legges til det lokale Nav-kontoret.

Datamaterialet

De empiriske analysene i notatet bygger på arkivet over avtaler som er inngått mellom kommuner (og noen bydeler) og Nav fylke. Datasettet inneholder avtaler for bortimot alle kontorene (470, hvorav 15 er andreavtaler, det vil si avtaler som er reforhandlet etter en viss tid).¹ Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) har ansvaret for å samle inn og kode avtalene etter en mal utarbeidet av BI.² Avtalene er klassifisert etter blant annet dato for opprettelse og slutføring, hvorvidt de omfatter én eller flere kommuner, hva slags tjenester som er lagt til Nav-kontoret (ut over lovens minimumskrav), samt hva slags ledelsesmodell som er valgt. I den siste delen, der vi analyserer variasjoner i løsninger for de lokale kontorene, vil vi bruke variabler fra Kommunedatabasen til NSD

¹ De som mangler er Nordstrand (utsatt til november), Kristiansand (etableres i første kvartal 2011), Årdal (ikke fått oversendt, hadde ikke inngått avtale per 7/4-10), i tillegg til at avtalen for Ringsaker hadde en del mangler.

² Ved Kåre Hagen og Lars Christian Monkerud

som forklaringsvariabler. I tillegg vil vi benytte variabler fra Kommunal- og regionaldepartementets organisasjonsdatabase (jfr. Hovik og Stigen 2008).

Partnerskap og eierstyring

Formålet med denne delen av notatet er å drøfte Nav-kontorene som partnerskap med utgangspunkt i noen idealtypiske kjennetegn ved partnerskapsformen. I første avsnitt søker vi å etterspore elementer av partnerskapsmodellen i Nav slik dette kommer til uttrykk i noen av reformens sentrale dokumenter. I det andre avsnittet tar vi for oss noen generelle kjennetegn ved partnerskap og diskuterer Nav-avtalene som partnerskap med utgangspunkt i disse kjennetegnene. I det tredje avsnittet foreslår vi å analysere avtalene i lys av et begrepssett der partnerskapet betraktes som en prinsipal-agentrelasjon.

Elementer av partnerskapsmodellen i Nav

Ideen om at de lokale Nav-kontorene skulle bygge på en partnerskapsmodell ble lansert på et relativt sent tidspunkt i arbeidet med reformen. Christensen (2008: 52, 64) har vist hvordan partnerskapsbegrepet etter hvert vokste frem som et kompromiss mellom ideen om «én etat» og kommunenes ønske om å verne det lokale selvstyret. Det samme bildet fremkommer hos Fimreite (2008: 24). At partnerskapsløsningen ble kastet inn i reformprosessen på et forholdsvis sent tidspunkt bidro til at partnerskapsmodellen ikke fikk noen klar definisjon. En sterkere konkretisering ville muligens ha gjort løsningen mindre spiselig som kompromiss. Det som syntes klart var at partnerskap ikke innebar en total sammensmelting av de to statlige og den ene kommunale etaten. (I så fall kunne det heller ikke ha vært tale om et partnerskap.) Modellen innebar videre en viss fleksibilitet til å tilpasse lokale løsninger til lokale behov.

Partnerskapsbegrepet har heller ikke en fremtredende plass i de sentrale dokumentene som lå til grunn for reformen. I St.prp. nr. 46 (2004–2005) forekommer ordet «partnerskap» kun én gang. Til gjengjeld legges det inn en del premisser for hvordan partnerskapet er tenkt å fungere (s. 72):

Regjeringen legger til grunn for utformingen av en ny og helhetlig førstelinjetjeneste at den skal bygge på dagens ansvarsfordeling mellom stat og kommune. Dette betyr også at kommunene vil ha et fortsatt viktig medansvar for å få flere i arbeid og færre på stønad. En felles førstelinjetjeneste vil derfor innebære et forpliktende samarbeid og en samlokalisering mellom likeverdige instanser. Med utgangspunkt i tydelig ansvarsdeling er utfordringen å sikre et lokalt partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.

Videre blir det presisert at partnerskapet innebærer «...langt tydeligere krav til stat og kommunene», at det skal være «...et fast regulert og avtalebasert samarbeid», bygger på «... tydeligere, lovforankrede forpliktelser». Til slutt blir det presisert at partnerskapet skal bidra til å bygge ned «... eksisterende barrierer mellom stat og kommune.» Hovedbudskapet fra stortingsproposisjonen er at kommunene gis et klart medansvar for virkeliggjørelsen av arbeidslinjen.

Et annet sentralt dokument i forhold til det lokale partnerskapet mellom staten og kommunene er den rammeavtalen som ble inngått mellom AID og KS i 2006. Der heter det:

Reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter. Partene legger til grunn at den nye statsetaten og kommunene skal ha stor lokal handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med brukernes behov som det styrende.

Mens regjeringens formuleringer, slik de kommer til uttrykk i stortingsproposisjonen, understreker kommunenes ansvar for å bidra til å få flere i arbeid, er det i rammeavtalen mellom departementet og KS lagt større vekt på tilpasning til lokale behov.

I loven om Nav (LOV 2006–06–16 nr 20: Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven)) brukes ikke begrepet partnerskap, men loven presiserer at «Arbeids- og velferdsetaten og kommunene skal ha felles kontorer som dekker alle kommuner,» (§ 13), samt at det skal inngås samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen (§ 14). Loven sier videre noe om innholdet i samarbeidet når den slår fast følgende (§ 8):

Arbeids- og velferdsetaten skal gi sosialtjenesten bistand i saker som gjelder den enkelte brukeren. Etaten skal i sitt arbeid være oppmerksom på forhold som bør føre til tiltak fra sosialtjenestens side, og skal av eget tiltak gi sosialtjenesten opplysninger om slike forhold. (...) Sosialtjenesten plikter å gi opplysninger og bistand og avgi uttalelser til etaten uten hinder av taushetsplikt, ...

Som det fremgår av sitatene ovenfor, var tolkningen av partnerskapet forholdsvis lite presis, og mye tyder på at dette var en uklarhet som var tilsiktet slik at flere politiske aktører kunne slutte seg til ideen. Noen holdepunkter var det likevel. Fimreite og Læg Reid (2008: 15) fremhever fire trekk ved partnerskapet på basis av grunnlagsdokumentene:

1. Partnerskapet er lovpålagt for alle kommuner, ikke frivillig.
2. Det skal som en hovedregel være ett Nav-kontor i hver kommune, men det åpnes for interkommunale løsninger der dette er mest hensiktsmessig.
3. Nav-kontorene kan enten ha enhetlig ledelse eller todelt ledelse, der det er én leder for den kommunale og én for den statlige delen av kontoret.
4. Det er også spesifisert hva som er minimumsinnholdet når det gjelder sosiale tjenester ved det enkelte Nav-kontoret.

Vi skal så bevege oss fra de forestillingene om partnerskap som ligger i grunnlagsdokumentene og sammenholde dette med tolkninger av partnerskapsbegrepet fra litteraturen.

Noen generelle kjennetegn ved partnerskap som organisasjonsform

Innledningsvis er det verdt å bemerke at mye av litteraturen som diskuterer partnerskapsbegrepet er konsentrert om partnerskap som inngås mellom offentlige og private aktører, såkalt offentlig-privat samarbeid (OPS). Mye av rasjonalet bak den økte

bruken av partnerskap, ikke minst i Storbritannia (se for eksempel Powell og Dowling 2006: 37), har vært å skape såkalte synergieffekter ved å etablere samarbeid mellom aktører innenfor og utenfor offentlige organisasjoner. Men et partnerskap trenger ikke være basert på offentlig-privat samarbeid. Det vesentlige er at samarbeidet går på tvers av organisasjonsgrenser, det vil si at det er inter-organisatorisk.

Peters (1998: 12f) trekker frem fem idealtypiske kjennetegn ved partnerskap. For det første involverer et partnerskap to eller flere aktører. Peters framholder her at minst én av partene må være en offentlig aktør, men at vi også godt kan tenke oss et offentlig-offentlig samarbeid. Et underpunkt av dette kunne være at alle partnerskap bygger på konsensus, mer eller mindre avgrenset (McQuaid 2000: 11). For det andre er det et sentralt kjennetegn ved et partnerskap at alle parter er prinsipaler, det vil si at de har autonomi til å forhandle og inngå avtaler på egne vegne. Dette forholdet kan ofte være problematisk, ikke minst når det gjelder offentlige organisasjoner der det kan være flere nivåer av godkjenning og kontroll. De er «innbakt i forskjellige institusjonelle kontekster.» (Andersen og Røiseland 2008: 13). Et tredje kjennetegn ved et partnerskap er at de er av en viss varighet. Et partnerskap er med andre ord ikke en hvilken som helst interaksjon mellom to eller flere parter, men innebærer en kontinuerlig relasjon. For det fjerde innebærer partnerskapsrelasjonen at alle parter yter et bidrag til partnerskapet. Det vil si at ressurser investeres, men også at kontroll over visse ressurser helt eller delvis overføres til partnerskapet. Den femte og siste komponenten i et partnerskap er i følge Peters at partene langt på vei deler ansvaret for utfallet av deres felles innsats. Dette innebærer en vanskeliggjøring av ansvarsutkravelse.

Det er viktig å understreke at de elementene i en definisjon som er trukket frem ovenfor ikke er slik å betrakte at et visst antall kriterier må være oppfylt for at en relasjon kan karakteriseres som et partnerskap. I stedet er det rimelig å forstå disse punktene som forhold som kjennetegner de fleste partnerskap og som samtidig kan tenkes å underlette etablering og vedlikehold av et partnerskap.

Hvordan kan vi så karakterisere Nav-kontorene som uttrykk for partnerskap? Anvender vi Peters' definisjonselementer til å analysere Nav-avtalene, er det særlig ett forhold som blir viktig; at partnerskapet er lovpålagt (Fimreite 2008: 25). Det er staten som lovgiver som pålegger kommunene å inngå i lokale partnerskap med arbeids- og velferdsetaten. Et påtvunget partnerskap synes å bryte med den grunnleggende ideen om autonomi som ligger i Peters' definisjon. Ikke minst gir autonomien til å trekke seg ut av partnerskapet partene forhandlingskraft. Når exit-alternativet ikke foreligger, er det i beste fall tale om et begrenset partnerskap. Samtidig kan det argumenteres for at det tvungne partnerskapet kan gi en alternativ type forhandlingsressurser til den parten som er tvunget inn i partnerskapet. Tvang skaper potensielt motvilje, og ettersom partnerskapet er basert på avhengighet, vil sterk motvilje fra en av partene undergrave relasjonen. En slik asymmetri kan gi grunnlag for kompensasjon, slik at symmetrien kan gjenopprettes. Rammeavtalen mellom KS og AID (sitert ovenfor) kan tolkes i lys av et slikt resonnement. Det at lokale Nav-kontor skal etableres i samarbeid mellom staten og kommunene er et uomtvistelig vilkår. Men gitt dette vilkåret, understrekes det tydelig i avtalen at partene er likeverdige. Videre legger avtalen stor vekt på «lokal handlefrihet» samt tilpasning til «lokale forhold, behov og utfordringer.»

Lovpålegget om å etablere lokale Nav-kontor basert på samarbeidsavtaler var således et påtvunget partnerskap, men med et relativt vidt lokalt manøvreringsrom. Dette manøvreringsrommet omfatter i praksis ikke bare den kommunale delen av Nav-kontoret. Rammeavtalen mellom KS og AID vektlegger gjensidigheten mellom den nye statlige arbeids- og velferdsetaten og sosialetaten som er kommunenes ansvar. I samarbeid skal man søke å finne lokalt tilpassede løsninger. Det betyr at begge parter må nærme seg hverandre i en partnerskapsrelasjon, og i en viss forstand legger partnerskapsmodellen et større press på den statlige enn den kommunale etaten ettersom trygd og arbeid i større grad enn sosialhjelp har vært standardiserte ytelser.

Videre innebærer dette at både staten og kommunene må betraktes som partnerskapets prinsipaler. Nav-kontorene har to eiere med ulike interesser og virkelighetsoppfatninger. Tilpasnings- og samordningsbestrebelsene vil formodentlig skape spenninger mellom de to prinsipalene. Begge eiere vil legge inn premisser for eierskapet, noe som vil kunne skape motsetninger knyttet til styring og i neste omgang behov for kontroll. Eiernes behov for styring og kontroll er utgangspunktet for diskusjonen i neste avsnitt.

Eierstyring og –kontroll: Nav-partnerskapet som prinsipal-agentrelasjon

De fleste som har skrevet om partnerskap legger vekt på at de etableres for å skape synergier, det vil si at effektene av samarbeid potensielt er større enn de enkelte partenes sammenlagte ressurser. Utgangspunktet er at makt er en knapp ressurs: Makt må skapes for å kunne utøves (Stone 1989). Mange bidrag innenfor den såkalte «governance»-litteraturen er opptatt av hvordan offentlige institusjoner kan styrke sin handlingskapasitet gjennom å initiere eller inngå i nettverk med aktører fra både privat og offentlig sektor, eventuelt aktører på ulike styringsnivå. Partnerskapslitteraturen har derfor handlet mye om det som forener partnerne og mindre om det som splitter dem. Muligheten til å forene ressurser har utvilsomt vært et viktig utgangspunkt for organiseringen av Nav-reformen. Men selv om samarbeid har potensial til å øke de enkelte partenes handlingskapasitet, betyr ikke det at samarbeid er fritt for motsetninger. Ikke minst i forbindelse med etableringsfasen, er det sannsynlig at ulike interesser vil komme til uttrykk, og partnerskapsavtaler kan betraktes som forsøk på å regulere motsetninger mellom partene (Andersen og Røiseland 2008: 16). Vi er i dette notatet opptatt av nettopp etableringsfasen for partnerskapet, der det materialiserer seg i form av en samarbeidsavtale.

Lowndes og Skelcher (1998: 321) har understreket at styringsprinsippene i partnerskap er avhengig av fase eller det de kaller partnerskapets livssyklus. Når partnerskap etableres og konsolideres, skjer det en endring fra en styringsform som primært er nettverksbasert til en formalisering og hierarkisering av relasjonen mellom partene. Fimreite og Læg Reid (2008: 11) karakteriserer partnerskapsløsningen som ble valgt i Nav som en hybridmodell som bygger på elementer av så vel hierarkisk styring som nettverksstyring. Sentralt i denne sammenhengen er det at partnerskapsløsningen representerer et forsøk på å balansere territoriell og funksjonell spesialisering. Det territoriale spesialiseringsprinsippet var representert ved friheten kommunene hadde til å tilpasse avtalene til lokale behov innenfor sosialhjelpsområdet. Det funksjonelle

spesialiseringsprinsippet var representert ved den statlige styringslinjen for de to sammenslåtte statlige etatene for trygd og arbeid. Det vesentlige for oss er at motsetningene som ble bygget inn i partnerskapet skapte behov for regulering av relasjonen.

Et sentralt premiss er at ethvert partnerskap inngås mellom parter med potensielt ulike interesser. Partene er i dette tilfellet eierne, det vil si staten, representert ved Nav i fylket, og den enkelte kommunen. Interesseulikheter gir i neste omgang grobunn for konflikt. Når de to partene hver på sin kant delegerer myndighet til en utøvende part, det vil si Nav-kontoret, skapes et behov for styring og kontroll. De lokale Nav-avtalene kan forstås som uttrykk for et ønske fra partene om å regulere sider ved relasjonen slik at man øker potensialet for styring av det utøvende leddet samtidig som eventuelle motsetninger kan motvirkes. Gjennom disse avtalene gjør partene forsøk på å bestemme kontraktsbinde deler av relasjonen der konflikt kan oppstå.

Strøm, Müller og Smith (2010) har i en artikkel om parlamentarisk kontroll med koalisjonsregjeringer skilt mellom *ex ante* (forhåndsvis) og *ex post* (etterskuddsvis) mekanismer for kontroll. Her betraktes de respektive partiene som deleiere i en koalisjonsregjering. Mens parlamentspartiene betraktes om prinsipaler, oppfattes regjeringen som agenter, som skal sette ut i livet et mandat gitt av parlamentet gjennom velgerne. Denne delegasjonen av autoritet skaper usikkerhet, ikke minst fordi koalisjoner innebærer flere prinsipaler med potensielt ulike interesser. Samtidig medfører relasjonen mellom lovgivende og utøvende makt en informasjonsmessig asymmetri i favør av utøvende makt. Begge disse faktorene betyr at det er behov for kontroll med eksekutivorganet.

Dette perspektivet vil være godt egnet til å analysere et partnerskap i etableringsfasen. I denne fasen legges vekt på å avklare relasjonen mellom eierne og partnerskapet som utøvende organ, det vil si å fastlegge rammene for relasjonen mellom prinsipal(e) og agent(e). Over tid kan partnerskapet endre karakter, slik Stoker (1998: 22) har påpekt. Han ser for seg at partnerskapet kan utvikle seg til å bli et interorganisatorisk forhandlingsforum, der omforente løsninger blir forhandlet frem mellom partene. I siste fase kan partnerskapet utvikle seg til å bli et verdimeslig fellesskap, der behovet for fremforhandlede løsninger avtar og partnerskapet for en stor del blir selvstyrt.

Som sagt skiller Strøm et al. mellom *ex ante* og *ex post* styrings- og kontrollinstrumenter. Innenfor dette perspektivet kan vi plassere Kiewit og McCubbins' (1991: 27) skille mellom ulike grupper av styrings- og kontrollredskaper. For det første nevner de kontraktsdesign (primært *ex ante*), for det andre screening og utvelgelse av personell (*ex ante*), for det tredje rapporterings- og oppfølgingssystemer (*ex post*), og for det fjerde institusjonelt design. Med det siste menes det institusjonelle rammeverket som utgjør grensene for hva kontrakten mellom partene kan omfatte.

Overført på Nav-reformen vil dette se om lag slik ut: Med *kontraktsdesign* vil vi tenke på selve samarbeidsavtalen og hva den omfatter. Avtaleverket er i seg selv et *ex ante* styringsmiddel, for så vidt som avtalene rommer et sett virkemidler som er ment å være effektive også etter at Nav-kontoret er etablert. Relaterer vi det til avtalearkivet, inkluderer kontraktsdesignet, som det viktigste punktet, oppgaveportefølje (type og omfang av tjenester som legges til Nav-kontoret). Utover dette er det naturlig under dette punktet å se på om avtalene omfatter en enkelt kommune eller flere kommuner,

eventuelt hvor mange av avtalene som er sub-kommunale, det vil i praksis si bydelvis. I tillegg er det rimelig å se eventuelle avtaler om kostnadsdeling mellom partene som en del av kostnadsdesignet.

Screening/utvelgelse vil omfatte lederskapsmodellen som velges for Nav-kontoret. Vi vil undersøke to dimensjoner ved ledelse: a) om det er valgt enhetlig eller todelt ledelse, og b) om lederne for Nav-kontorene kommer fra statlig eller kommunal sektor. Valg av lederskapsmodell vil være et ex ante styrings- og kontrollmiddel.

Når det gjelder *rapporterings- og oppfølgingsystemer*, har vi data om omfanget av avtaleperioden samt hvor stor del av avtalene som er andregangsavtaler, det vil si reforhandlede. Dette sier noe om tidspunkt for revisjon. Ved siden av dette omfatter avtalearkivet opplysninger om hvor mange avtaler som inneholder bestemmelser om evaluering. Under dette punktet kan vi kort også nevne noen forhold som ikke er omfattet av vårt datasett og som følgelig *ikke* vil bli analysert i dette notatet: a) Partnerskapsforum som er etablert mellom kommunene og Nav i de enkelte fylkene. b) Tvisteløsningsordningen mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene.³ Rapporterings- og oppfølgingsordningene er en form for ex post styrings- og kontrollredskap. Det er rett nok avtalesfestet på forhånd, men de konkrete tiltakene er tenkt gjennomført på ulike tidspunkter etter at avtalen mellom partene er inngått.

Punktet om *institusjonelt design* er ikke like aktuelt i forbindelse med dette notatet. Det vil innbefatte reformens lovgrunnlag, det vil si Nav-loven samt Lov om sosiale tjenester, i tillegg til at vi kan regne rammeavtalen mellom KS og AID som del av det institusjonelle rammeverket for de lokale avtalene. Endelig må den organisasjonsmessige oppbygningen av etaten betraktes som del av det institusjonelle rammeverket som setter premisser for de lokale avtalene (Fimreite og Læg Reid 2008: 16), for eksempel spørsmålet om styringslinjer samt arbeidsdeling mellom Nav-kontorene og forvaltningsenhetene.

Avtalenes utforming: Kartlegging

Den følgende gjennomgangen av datamaterialet vil følge den inndelingen som er gjort ovenfor, det vil si vi vil først se på kontraktsdesign, deretter screening/utvelgelse og til slutt rapportering og oppfølgingsystemer.

Kontraktsdesign: Hva omfatter avtalene?

De sentrale spørsmålene i denne forbindelsen er hvor omfattende avtalene er i forhold til minimumsløsningen og i hvilken grad avtalene har fått en lokal profil. Men når vi spør etter hvilke forhold avtalene regulerer, er det viktig å slå fast at det er en viss variasjon med hensyn til hvilke geografiske områder som omfattes av avtalene. Som vi ser av tabell 1 er det en hovedregel at avtalene omfatter ett kommunalt Nav-kontor. Men i noen tilfeller inngås det avtaler som omfatter flere kommuner; interkommunale avtaler. I noen andre tilfeller inngås det flere avtaler for én kommune. Dette siste dreier seg i praksis om bydelvis avtaler i de fire byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

³ Forskrift om løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven (FOR 2007–03–12 nr 294)

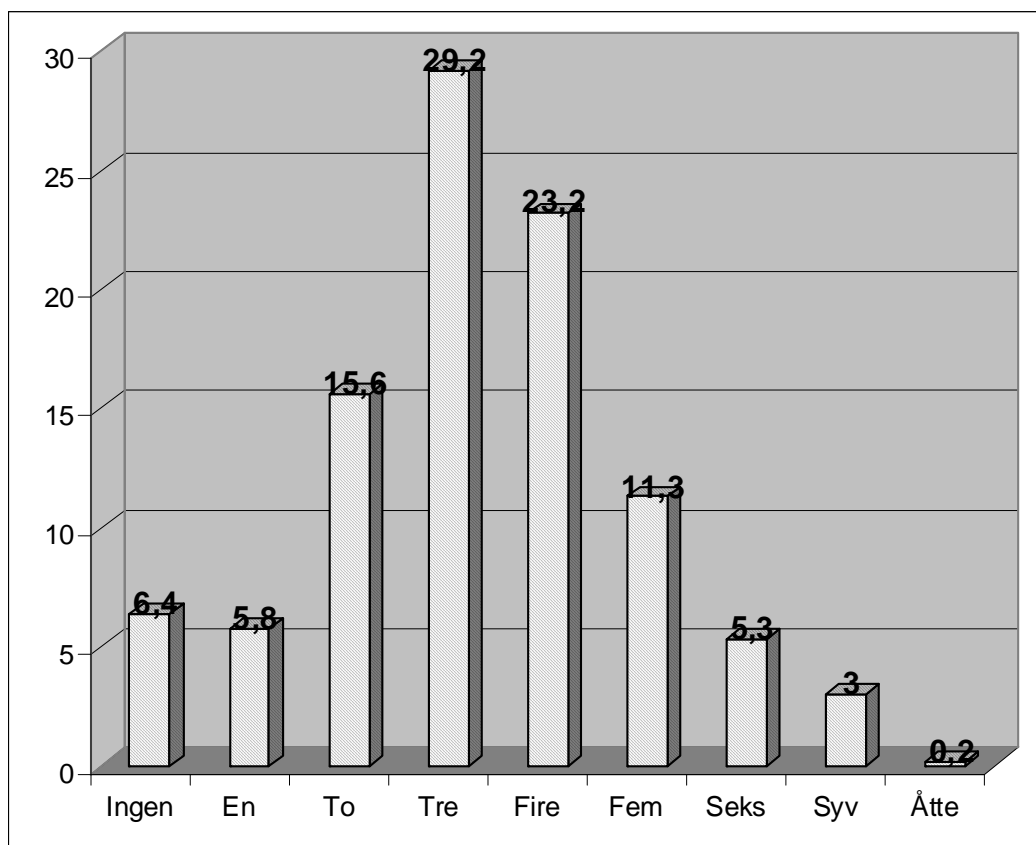
Tabell 1: Fordeling mellom kommunale, interkommunale og bydelsvise avtaler

	Kommunale kontorer	Interkommunale kontorer	Bydelskontorer	Totalt
Antall	385	54	31	470
Prosent	82	11	7	100

82 prosent av avtalene gjelder Nav-kontoret i én enkelt kommune. 11 prosent av avtalene gjelder to eller flere kommuner. Dette betyr imidlertid ikke nødvendigvis at alle avtalevilkår er like for alle kommunene som inngår i den interkommunale avtalen. Enkeltkommunenes oppgaveprofil kan for eksempel variere. Det er også forholdsviss stor variasjon når det gjelder antall kommuner som inngår i de interkommunale avtalene. Marker/Rømskog eller Gran/Lunner er eksempler på tokommunesamarbeid. Det største antallet kommuner som inngår i en interkommunal avtale er seks. Dette gjelder Nord-Gudbrandsdal, Valdres og et kontorsamarbeid i Nord-Trøndelag.

Som vi ser av tabellen er det 31 bydelsvise avtaler. Disse er som sagt inngått i kommunene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. I praksis er det bare i Oslo at vi finner ulikheter mellom bydelsavtalene. I de tre øvrige byene er det inngått sentrale avtaler, det vil si at de er likelydende avtaler for samtlige bydelskontorer.

Vårt neste punkt handler om i hvilken grad og på hvilke områder ulike oppgaver blir integrert i de lokale Nav-kontorene. Figur 1 gir en enkel oversikt over antallet tjenesteområder og tiltak som er lagt til Nav-kontorene.

Figur 1: Antallet kommunale oppgaver i det lokale Nav-kontoret (N=469)

Figur 1 vitner om forholdsvis stor variasjon mellom kommunene med hensyn til tjenesteprofil. Med andre ord kan vi slå fast at kommunene utnytter det handlingsrommet de er gitt til å legge lokale føringer inn i samarbeidsavtalene. Kun 30 kommuner eller ca. 6 prosent, har lagt seg på minimumsløsningen. Én kommune (Tvedestrand) har lagt hele åtte tjenester/tiltak til det lokale Nav-kontoret. Gjennomsnittsverdien er 3,29, og standardavviket 1,6. Hvorvidt dette skal betraktes som et bredt eller smalt oppgavespekter vil avhenge av ståsted, men det departementsoppnevnte ekspertutvalget som har vurdert tiltak for å forbedre Nav har antydnet at en begrensning av den kommunale oppgaveporteføljen i de lokale Nav-kontorene vil være en fordel ut fra målet om å styrke arbeidsfokuset gjennom Nav-reformen (Hagen et al. 2010: 25). Fra kommunenes perspektiv kan det være andre hensyn som ligger til grunn for en tett integrasjon av kommunale tjenester og tiltak i Nav. Ett hensyn er det ekspertgruppen selv peker på, at særlig mindre kommuner kan ha vanskeligheter med å dele opp tjenester som har ligget til sosialkontoret. Men i tillegg *kan* en bred kommunal oppgaveportefølge betraktes som en kilde til kommunal innflytelse over de lokale Nav-kontorene. En bred tjenesteprofil betyr sterkere kommunal tilstedeværelse i Nav-kontorene og, muligens, også sterkere kommunal innflytelse over den totale tjenesteproduksjonen. En videre implikasjon av et slikt argument er at bred oppgaveportefølge ikke nødvendigvis innebærer tjenestemessig integrasjon. Det kan tvert imot bety at kommunen laster inn mange oppgaver for å styrke den kommunale komponenten i partnerskapet av frykt for å bli overkjørt av eller opptatt i en statlig etat. Denne typen overveielser kan imidlertid også føre til motsatt utfall. Det kan være like sannsynlig at kommuner som ønsker å ha kontroll over innholdet i sosialtjenesten vil tendere mot å beholde en størst mulig andel av tjenesten i kommunal regi.

Det nevnte ekspertutvalget drøfter om det har skjedd endringer i den kommunale oppgaveporteføljen over tid. De nevner eksempler på at tjenester tas ut av avtaler som er blitt reforhandlet (Hagen et al. 2010: 23). Avtalearkivet gir imidlertid ikke støtte til en antakelse om at andregangsavtalene har et mer begrenset tjenesteomfang enn førstegangsavtalene. Totalt inneholder datasettet 15 andregangsavtaler. Sammenligner vi disse med førstegangsavtalene finner vi at 11 av disse har det samme antallet tjenester som førstegangsavtalene. De fire tilfellene der det har skjedd endringer danner ikke noe entydig mønster, men summen av endringene er at to nye tjenesteområder er lagt til den totale oppgaveporteføljen. Mens Luster og Loppa begge har tatt vekk én oppgave i de reforhandlede avtalene, har Nittedal og Øksnes lagt til henholdsvis én og tre oppgaver. Summen av endringene blir derfor +2.

En annen fremgangsmåte for å måle endringer i oppgaveomfang over tid er å sammenligne antallet tjenester etter avtalenes tidspunkt for ikrafttredelse. Er det slik at de senere avtalene er preget av større forsiktighet fra kommunenes side, det vil si at kommunene etter hvert er blitt mer tilbakeholdne med å innlemme kommunale oppgaver i Nav?

Tabell 2: Antallet kommunale oppgaver i det lokale Nav-kontoret etter ikrafttredelsestidspunkt. Gjennomsnittsverdier

År for ikrafttredelse	Gjennomsnitt	Standardavvik	N
2006	4,08	1,96	25
2007	3,42	1,45	126
2008	3,20	1,73	153
2009	3,13	1,53	157
2010	3,43	,98	7
Total	3,28	1,61	468

Tabell 2 gir betinget støtte til antakelsen om at kommunenes oppgaveportefølje i Nav over tid er i ferd med å bli smalere. Fra 2006 til 2009 går det gjennomsnittlige antallet oppgaver ned fra 4,08 til 3,13. Men de 7 avtalene fra 2010 som ligger inne i databasen bidrar til å så tvil om hvor sterk denne trenden er. Her går gjennomsnittet opp igjen. Det dreier seg dog om et lite antall avtaler.

En mulig tolkning av den utviklingen vi observerer i tabell 2 er at de tidligste kommunene er reformentusiastene. Disse uttrykker sterk støtte til endørsfilosofien og legger følgelig mange oppgaver til Nav-kontoret. De mer nølende kommunene er i større grad kritiske til integrasjonstanken i reformen og legger derfor også færre oppgaver inn under Nav. Dersom denne tolkningen har noe for seg, er det ikke nødvendigvis slik ekspertgruppen antyder, at kommunene etter hvert vil erkjenne ulempene ved for stor oppgavefragmentering ved Nav-kontorene.

Så langt har vi sett på omfanget av de oppgavene som kommunen legger inn i Nav. Et annet spørsmål handler om hvilke typer av tjenester og tiltak som blir integrert gjennom avtalene.

Tabell 3: Hvilke oppgaver legger kommunene til Nav-kontorene? (N=469)

Tjeneste/tiltak	Antall	Prosent
Rusbehandling	366	77
Boligvirkemidler	360	76
Flyktningtjenesten	239	50
Gjeldsrådgivning	287	60
Tiltak for personer med psykiske lidelser	38	8
Barnevernstjenesten	25	5
Støttekontaktordning (LOST §4–2c)	120	26
Avlastning og assistanse (LOST §4–2a og b)	69	15
Omsorgslønn (LOST §4–2d)	37	8

En tilsvarende oversikt over kommunenes tjenesteprofil er gitt av Monkerud (2008: 8). Han benyttet det samme materialet, men antallet avtaler var betydelig lavere (176). De samme avtalene som Monkerud baserte sin oversikt på inngår dermed også i vårt materiale, men sammenligningen mellom disse to oversiktene kan like fullt gi en indikasjon på om oppgaveporteføljen ved Nav-kontorene har endret seg over tid.

Hovedinntrykket dersom vi sammenligner med Monkeruds resultater er at mønsteret er relativt stabilt, men med noen ikke ubetydelige endringer. Andelen som har lagt inn rusbehandling er redusert fra 89 til 77 prosent. Gjeldsrådgivning legges imidlertid inn i en større del av avtalene nå enn tidligere; 61 mot 53 prosent. Det har videre vært en viss reduksjon i antallet avtaler som integrerer flyktningtjenesten i Nav-kontoret, fra 57 til 51 prosent. Den viktigste av disse endringene er trolig reduksjonen i antall kontorer som inkluderer rusrettede tjenester. En mulig forklaring på dette er at kommunene retter blikket mot den kommende samhandlingsreformen og i større grad enn tidligere holder helserelaterte tjenester utenfor Nav.

Til tross for at det over tid har skjedd enkelte forandringer, er bildet av hvilke typer tjenester som hovedsakelig legges inn i Nav ganske stabilt. Rus, bolig, flyktningtjenesten og gjeldsrådgivning er fremdeles de fire tjenestene som klart hyppigst integreres i Nav-kontorene. Monkerud (2008: 9) mente å observere at tjenester der det er lite rom for skjønnsutøvelse og som er nært knyttet til bestemte ytelser oftest blir lagt til Nav-kontorene. Dette argumentet tilsier at kommunene i liten grad bruker friheten til å øke sin innflytelse over de lokale partnerskapene ved å plassere flere tjenester inn i de lokale kontorene. I stedet kan dette resonnementet gi grunnlag for en «offload-hypotese»: Kommunen velter over på partnerskapet ressurskrevende tjenester der de samtidig har lite manøvreringsrom. Tjenester der det er mer rom for skjønnsutøvelse beholder de i større grad som kommunale tjenester. På den andre siden er det vanskelig å se at de kommunale tjenesteområdene som hyppigst legges til Nav-kontorene innebærer noen sterk form for rettighetsfesting. Snarere dreier det seg om at kommunene er forpliktet til å utarbeide planer i samarbeid med personer som over tid er avhengige av sosialhjelp, for eksempel gjennom såkalte «kvalifiseringsprogram»

Et spørsmål som enda klarere dreier seg om ressurser er kostnadsdelingen mellom partene. I KS' og Navs felles Håndbok for etablering av Nav-kontor ble det lagt stor vekt på at fordelingen av utgifter knyttet til Nav-kontoret skulle være avtalt i god tid før etableringen av kontoret. Dette dreier seg om slike forhold som husleie, andre utgifter for felles lokaler, strøm, renhold og vakthold.⁴

Tabell 4: Prinsipp for kostnadsdeling i Nav-avtalene

Prinsipp	Antall	Prosent
Delt etter antall årsverk	372	80
Etter egen avtale	96	21
Totalt	468	101

⁴ KS/Nav: Håndbok for etablering av Nav-kontor, pkt. 2.3. (Versjon 4, 01.03.2009)

Den sterke vektleggingen av hvor viktig det er å få på plass utgiftsfordelingen mellom partene på et tidlig tidspunkt indikerer at kostnadsdeling er en sak der potensialet for konflikt mellom eierne er stort. Håndboken understreker betydningen av å regulere dette forholdet ex ante; før kontoret er kommet på plass. Den nevnte håndboken går imidlertid ikke lenger enn å peke på et mulig problem. Det foreslås ingen konkrete modeller for hvordan kostnadsdelingsspørsmålet skal løses. Trolig ville det være problematisk for KS å presentere modeller som for medlemmene kunne minne om pålegg. Likevel later det til at de aller fleste har valgt å dele kostnader i henhold til antall årsverk i Nav-kontoret. Denne modellen er fulgt i 80 prosent av tilfellene. I de øvrige tilfellene er kostnadsdelingsspørsmålet søkt løst gjennom en egen avtale.

Screening og utvelgelse: Ledelsesmodeller ved Nav-kontorene

Til nå har vi sett på hvilke uttrykk for styring og kontroll som ligger i selve avtaleverket. Kontroll over utvelgelse av personell er en enda tydeligere kilde til styring av partnerskapet. Ettersom et viktig formål med partnerskapet i Nav-kontorene er å gi et samordnet og tilpasset tilbud til brukerne, har det vært en prioritert oppgave å bygge ned barrierer mellom den statlige og den kommunale etaten. Ett virkemiddel til å få til slik integrasjon er ledelse. Det har vært argumentert for at enhetlig ledelse er en forutsetning for å lykkes med dette. Tabell 5 viser at en svært høy andel av Nav-kontorene har én leder. Men syv prosent har valgt å dele lederskapet mellom en statlig og en kommunal leder.

Tabell 5: Ledelsesmodell ved de lokale Nav-kontorene

Modell	Antall	Prosent
Enhetlig	435	93
Delt	35	7
Totalt	470	100

Den todelte modellen foretrukket av flere av landets største kommuner. Dermed bor en stor del av landets innbyggere i kommuner med delt ledelse. Med andre ord: Langt de fleste av landets kommuner har valgt enhetlig ledelse, men en stor andel av befolkningen bor i en kommune med todelte ledelse ved Nav-kontorene. I forlengelsen av dette er det også interessant å undersøke leders opphav i de tilfellene der det er enhetlig ledelse. Dette er vist i tabell 6.

Tabell 6: Ansettelsesforhold for ledere ved de lokale Nav-kontorene

Ansettelsesforhold	Antall	Prosent
Delt ledermodell	35	7
Kommunal	37	8
Statlig	133	28
Ikke spesifisert i avtalen	265	56
Totalt	470	100

Tabellen viser at det statlige lederskapet er dominerende i de tilfellene der leders ansettelsesforhold er spesifisert i avtalen. Totalt gis det opplysninger om dette i 170 avtaler. I hele 78 prosent av disse avtalene finner vi en statlig leder, og i de resterende 22 prosent av avtalene er det en kommunal leder. Kommunene ser med andre ord ut til å ha tapt kontrollen med lederskapet over de lokale Nav-kontorene i de fleste tilfeller. Når så ekspertutvalget argumenterer for å sløyfe det delte lederskapet (Hagen et al. 2010: 27), vil det innebære en ytterligere svekkelse av kommunenes kontroll over lederskapet, ikke minst fordi den delte lederskapsmodellen har blitt valgt i flere av de største kommunene.

Vi skal ikke i dette notatet gå grundig inn i en analyse av hvilke faktorer som er med på å bestemme valget av lederskapsmodell. Men en rimelig antakelse ville være at det er en sammenheng mellom bredden i den kommunale oppgaveporteføljen i Nav-kontorene og valget av lederskapsmodell. Når det gjelder spørsmålet om enhetlig vs. delt ledelse, kunne man ut fra et styrings- og kontrollperspektiv anta at mange kommunale oppgaver i et Nav-kontor ville gjøre det mer sannsynlig med todelt ledelse. Når det gjelder spørsmålet om leders opphav, kunne vi langs de samme linjene forvente at mange kommunale oppgaver i Nav ville øke sjansene for at lederen kommer fra kommunens rekke.

For det første later det til at tilbøyeligheten til å velge todelt ledelse er noe større i kommuner med mange oppgaver lagt til Nav-kontoret. På kontorer der det er lagt inn tre eller flere kommunale tjenester er det todelt ledelse i 13 prosent av tilfellene. Den tilsvarende andelen ved kontorer med færre enn tre kommunale oppgaver er 4. I en viss forstand er det et paradoks at bredere kommunal oppgaveportefølje øker mulighetene for todelt ledelse. Ekspertutvalget fremholder nettopp problemer med å integrere ulike tjenesteområder som et viktig argument for enhetlig ledelse. Nå er det også slik at enhetlig ledelse er regelen i de fleste kommunene, men det kan synes som om eierne av partnerskapet tenker annerledes enn ekspertgruppen: Når kommunen går inn i Nav med mange tjenester, gir det dem til en viss grad en rett til å få en egen leder.

Hva med leders opphav? Er det slik at et bredt kommunalt oppgavespekter også gir kommunene et sterkere krav på lederskapet der lederskapet er delt? Til en viss grad synes dette også å være tilfellet. I kommuner med delt lederskapsløsning, og kommunene har lagt inn tre eller flere tjenester i Nav-kontoret, kommer 25 prosent av lederne fra kommunal sektor. I de tilfellene der det er lagt inn færre enn tre tjenester i Nav-kontoret, kommer lederen kun i 11 prosent av tilfellene fra kommunal sektor.

Rapportering og oppfølging: Avtaleperiode og evalueringsintervall

Ettersom de aller fleste avtalene i dette datasettet er førstegangsavtaler, vil det formodentlig være viktig for partene å kunne revidere dem etter relativt kort tid. I en tidlig fase vil samarbeidet være preget av usikkerhet. Som vi har sett, inneholder avtalearkivet kun 15 andreavtaler så langt, men antallet reforhandlede avtaler vil etter hvert øke. Videre vil vi anta at behovet for læring i denne fasen vil være stort og at evaluering av avtaleverket vil bli prioritert fra partenes side. Vi skal i det følgende undersøke to forhold som relaterer seg til rapportering og oppfølging av avtalene. Først skal vi se på avtalenes varighet. Dernest undersøker vi i hvilken grad samarbeidsavtalene inkluderer planer for evaluering av det lokale kontoret.

Tabell 7: Samarbeidsavtalenes varighet, antall år

Varighet (år)	Antall	Prosent
0	4	1
1	48	11
2	45	10
3	11	2
4	1	0
5	1	0
Ikke opplyst	365	77
Totalt	475	100

Det mest iøynefallende ved tabell 7 er det høye antallet avtaler som ikke gir informasjon om utløpsdato. Dette gjelder hele 77 prosent av avtalene. Tallet er høyt særlig ut fra forventningen om at partene ville betrakte første avtaleperiode som en slags prøveperiode for partnerskapet. En mulig forklaring er at partene ikke tillegger den formelle samarbeidsavtalen særlig stor vekt. Eventuelt kan det tenkes at andre samarbeidsinstitusjoner vurderes som viktigere nettopp i en oppstartsfasen. Vi tenker da særlig på de tidligere nevnte partnerskapsmøtene. En direkte og, muligens, mer uformell dialogform vil være av stor betydning i en innledende fase, før samarbeidet har fått anledning til å «sette seg». En slik tolkning kan innebære at samarbeidsavtalene som instrumenter for styring og kontroll kanskje ikke er av like stor betydning som vi har antatt, men det er også mulig at partene ikke har lagt stor vekt på å spesifisere en termineringsdato nettopp fordi man i partnerskapsforumet har et organ som til en hver tid gjør det mulig å ta opp avtalen til revisjon.

Gjennomsnittlig varighet for de avtalene der det finnes informasjon om dette er ca. 1,6 år. Vi ser av tabell 7 at de aller fleste avtalene der sluttdato er spesifisert har en varighet på ett eller to år. Bare to avtaler har lengre varighet enn tre år.

Et klarere uttrykk for partenes ønske om oppfølging av partnerskapsrelasjonen finner vi i punktet om evaluering. Avtalenes informasjon om evalueringsintervall er kartlagt i tabell 8.

Tabell 8: Intervall mellom evalueringer, slik det er spesifisert i samarbeidsavtalene

Maksimalt intervall mellom evalueringer	Antall	Prosent
Ett år	199	42
To år	133	28
Tre år	2	0
Ikke oppgitt	141	30
Totalt	475	100

Overraskende nok er det langt flere avtaler som inneholder informasjon om evalueringsintensjoner enn det er avtaler som inneholder opplysning om sluttdato. Evalueringsintervall er presisert i 70 prosent av avtalene. Dessuten er partene, som vi ser av tabell 8, i hele 42 prosent av tilfellene enige om et evalueringsintervall på kun ett år. Det gjennomsnittlig evalueringsintervallet er ikke høyere enn 1,4 år.

Tallene fra tabell 8 antyder at evaluering oppfattes som viktig av partene. Den mer løpende dialogen som kan føres i partnerskapsmøtene er nyttig og kan fungere som en ventil for eventuelle motsetninger mellom eierne. Men dette forumet kan ikke erstatte en mer formell evaluering av samarbeidet. Vi finner også en negativ korrelasjon (-.16***) mellom det å ha spesifisert termineringsdato og det å ha spesifisert evalueringsintervall, noe som tyder på at de til en viss grad uttrykker alternative strategier for rapportering og oppfølging. 20 prosent (93) av avtalene har verken spesifisert sluttdato eller evalueringsintervall, mens 13 prosent (63) har inneholder opplysninger om begge deler.

Forklaringer på variasjon i de lokale Nav-kontorenes oppgaveportefølje

Notatet har til nå hovedsakelig presentert et oversiktsbilde av noen sentrale punkter i samarbeidsavtalene, organisert i henhold til en klassifisering i styrings- og kontrollmidler. Men det mest interessante med avtalearkivet er den variasjonen som vi observerer mellom de kommunale avtalene. Det er også i analyser av variasjon at det største potensialet for innsikt ligger. For det første gir materialet muligheter til å analysere årsaker til variasjon i avtaleutforming. Særlig vil det da være av interesse å undersøke om utformingen av avtalene varierer systematisk etter trekk ved kommunene. Trekk ved avtalene vil da være avhengige variabler. For det andre vil det på lengre sikt være særlig interessant å analysere eventuelle effekter av variasjoner i avtalene, for eksempel på måloppnåelse og produktivitet ved kontorene. Trekk ved avtalene vil da være uavhengige variabler.

Her har vi gjort en første analyse av årsaker til variasjon i en av datasettets nøkkelvariabler: Kommunenes oppgaveportefølje. Denne variabelen er sentral fordi den

bidrar til å uttrykke det som i rammeavtalen mellom KS og AID omtales som «...lokal handlefrihet til å finne konkrete løsninger, ...» Nærmere bestemt er den avhengige variabelen i analysen *antallet tjenester lagt inn i det lokale Nav-kontoret*. Deskriptiv statistikk for denne variabelen er presentert i forbindelse med figur 1 i dette notatet.

Analysen omfatter tre hovedtyper av forklaringer med dertil hørende variabler. Analysemodellen er presentert i tabell 9:

Tabell 9: Analysemodell med operasjonaliserte variabler

Forklaringstype	Forklaringsvariabler	Avhengig variabel
Kommunale rammer om samarbeidet	a) Kommunestørrelse (Folkemengde pr. 01.01.2009 (log))	Antallet tjenester i det lokale Nav-kontoret
	b) Kommuneøkonomi (Frie inntekter pr. innbygger)	
Problempress	a) Sosialhjelpstilfeller (Sos.hjelpsmottakere pr. 1.000 innbyggere)	Antallet tjenester i det lokale Nav-kontoret
	b) Arbeidsledighet (Antall arbeidsledige i % av arbeidsstyrken)	
Omstillingsberedskap	a) Gjennomførte organisasjonsendringer (Endret både politisk og administrativ struktur siste 4 år, dummy)	

Hypoteser

I det følgende har vi gjort en presisering av de antakelsene som ligger til grunn for valget av variabler. Presentasjonen er organisert rundt de tre gruppene av forklaringer: Rammer om samarbeidet, problempress og omstillingsberedskap

1) Kommunale rammer om samarbeidet.

- a. H_1 : Kommunestørrelse: *Mindre kommuner vil være mest tilbøyelige til å legge mange oppgaver inn i Nav-kontorene.* Begrunnelsen er, i tråd med ekspertutvalgets diskusjon, at mindre kommuner vil ha vanskeligere for å dele opp tjenester som tidligere har ligget til sosialkontoret. I tillegg representerer Nav-kontorene en potensiell styrking av det kommunale fagmiljøet.
- b. H_2 : Kommuneøkonomi: *Kommuner med dårlig økonomi vil være mest tilbøyelige til å legge mange oppgaver til Nav-kontorene.* Begrunnelsen er at rike

kommuner har bedre kapasitet til å ivareta ressurskrevende oppgaver. Ettersom de er bedre i stand til å håndtere oppgavene, er de også mer interessert i å stå til ansvar for dem.

2) Problempress

- a. H₃: Sosialhjelpsmottakere: *Høy andel sosialhjelpsmottakere gjør kommunene mer tilbøyelige til å legge mange oppgaver inn i Nav-kontorene.*
- b. H₄: Arbeidsledige: *Høy andel arbeidsledige gjør kommunene mer tilbøyelige til å legge mange oppgaver inn i Nav-kontorene.* Begrunnelsen for både hypotese 3 og 4 er at Nav-kontorene gir en velkommen anledning til «offload» i kommuner der problempresset er høyt. Plassering av oppgaver i Nav-kontoret er en for form ansvarsfraskrivelse eller pulverisering.

3) Omstillingsberedskap

- a. H₅: *Høy omstillingsberedskap gjør kommunene mer tilbøyelige til å plassere mange oppgaver i Nav-kontorene.* Begrunnelsen er at kommuner som er endringsorienterte vil ha lavere terskler for å omorganisere de kommunale tjenestene, og det å plassere mange oppgaver i Nav-kontoret vil oppleves som en mer radikal endring enn å beholde mange oppgaver innenfor den kommunale organisasjonen.⁵

Dette notatet følger for en stor del opp resonnementer som har vært utviklet i tidligere arbeider innenfor Modul II av Nav-evalueringen (Monkerud 2008). En gruppe av variabler vi imidlertid har valgt å ikke inkludere, er de som beskriver trekk ved kommunestyrets politiske sammensetning. Etter vår oppfatning er de underliggende argumentene for at politisk konstellasjon skal ha noe å si foreløpig ikke godt nok utviklede. Ett resonnement kunne dreie seg om at partiene som på nasjonalt plan har vært reformentreprenører ville tendere til å legge flere oppgaver til reformen. Men dette resonnementet er problematisk av flere grunner. For det første har Nav-reformen vært et politisk prosjekt med støtte fra begge de politiske leirene. For det andre har ministre fra ulike politiske blokker hatt ansvaret for å drive reformen gjennom i ulike faser. Et annet resonnement, som vi finner ansatser til hos Monkerud (2008: 22), er at kommuner med sosialistisk flertall tenderer til å legge flere tjenester inn under Nav-kontoret fordi dette er i tråd med deres sosialpolitiske profil. Heller ikke dette resonnementet er tilfredsstillende ettersom det ikke går klart frem hvorfor kommunestyreflertall med sterk sosialpolitisk profil skulle ta de sosialpolitiske oppgavene ut av det kommunale myndighetsområdet. Dersom kommunestyreflertallet ønsket å gjennomføre en sosialpolitisk satsing, er det lite sannsynlig at de ville søke å innskrenke det aktuelle politikfeltet i kommunen.

Resultatet av analysen er vist i tabell 10.⁶

⁵ En alternativ antakelse er at omstillingsvillige kommuner vil beholde en størst mulig tjenesteportefølje innenfor den kommunale organisasjonen slik at de har størst mulig kontroll over elementene i organisasjonen.

⁶ Kommuner med interkommunale Nav-kontor er tatt med i analysen, som enkeltvise kommuner.

Tabell 10: Regresjonsanalyse (OLS). Avhengig variabel: Antall oppgaver lagt til Nav-kontor (N=272)⁷

	B	Standardfeil	Sig.
Konstant	10,139	1,756	,000
Folkemengde (log)	-,540	,143	,000
Frie inntekter pr. innb.	-,060	,017	,001
Sos.hjelpsmottakere pr. 1.000 innb.	,012	,012	,325
Arb.ledige, % av arb.styrken	-,143	,136	,294
Omstillingsvilje	,109	,241	,651

Justert R²: ,05

Det første å bemerke ved analysen er at modellen er meget svak. De inkluderte variablene forklarer ikke mer enn 5 prosent av variasjonen i den avhengige variabelen. To variabler har likevel signifikant effekt på antall oppgaver som kommunene legger til Nav-kontorene; kommunestørrelse og kommuneøkonomi. Det er med andre ord kun variabler tilhørende gruppen «rammer om samarbeidet» som har effekt. Koeffisientene har begge negative fortegn, noe som er i tråd med våre hypoteser. Små og fattige kommuner er mest tilbøyelige til å plassere mange oppgaver i Nav-kontorene. Verken problempress eller omstillingsvilje har betydning for oppgaveporteføljen.⁸

Det at rike kommuner i større grad enn fattige kommuner beholder et bredt spekter av oppgaver i kommunen gir kanskje en viss støtte til argumentet om at Nav-kontorene er ofre for offload. Imidlertid skulle vi i så fall forvente å finne signifikante positive effekter av problempress i kommunen, det vil si av høy andel sosialhjelpsmottakere og arbeidsledige. Det finner vi ikke.

Oppsummering

De lokale Nav-avtalene kan betraktes som materialiseringen av lokale partnerskap i forbindelse med etableringen av Nav-kontor i kommunene. Avtalene kan forstås i et styrings- og kontrollperspektiv, der eierne som prinsipaler har behov for kontrollere aktiviteten i partnerskapet, det vil si Nav-kontoret. Den empiriske kartleggingen i

⁷ De fire byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger er kun kodet med sine bydelskontorer i datasettet. Ettersom statistikktilfanget på bydelsnivå er svært begrenset, er vi avhengig av å gjennomføre analysen på kommunenivå. For å få med disse fire byene, har vi valgt å gi dem én verdi på den avhengige variabelen. I den grad dette byr på problemer, gjelder det Oslo, der det er ulike bydelsvise avtaler. I de tre andre byene er det felles avtaler for alle bydelskontorer. Bergen, Trondheim og Stavanger har derfor samme verdi for alle bydeler. Denne er også gitt kommunene som helhet. Oslo kommune har vi gitt gjennomsnittsverdien for de 14 bydelene der det finnes data. Dette byr heller ikke på store problemer ettersom variasjonen med hensyn til tjenesteomfang er forholdsvis liten mellom bydelene. 12 av 14 bydeler hadde verdien 4 eller 5, mens én bydel hadde verdien 6 og én 7.

⁸ Vi har gjennomført to alternative analyser med andre indikatorer for problempress. I den ene analysen erstattet vi antall sosialhjelpsmottakere pr. 1.000 innbyggere med en variabel som målte antall langtidsmottakere (mer enn seks måneder) pr. 1.000 innbyggere. I en annen analyse inkluderte vi en variabel som målte antall langtidsmottakere av sosialstønning som samtidig var arbeidsledige. Antakelsen var at langtid brukere i størst grad er kombinasjonsbrukere og derfor skaper behov for samordning av tjenesteapparatet. Ingen av disse analysene ga imidlertid et vesentlig forskjellig resultat fra det som er vist i tabell 10. De to alternative forklaringsvariablene viste svakere effekter på den avhengige variabelen, mens forklart varians i begge tilfeller var om lag den samme som i modellen som er presentert i tabell 10.

notatet er organisert i henhold til begrepene kontraktsdesign, screening/utvelgelse og rapportering/oppfølging.

Kommunene benytter seg i stor grad av sin frihet til å bestemme en lokal oppgaveportefølje, og bare et mindretall av kommunene velger minimumsløsningen. Når det gjelder oppgavetype, er bildet relativt stabilt sammenlignet med tidligere undersøkelser, men resultatene indikerer muligens at rusbehandling noe oftere tas ut av Nav-kontorene og organiseres i tilknytning til helserelaterte tjenester i kommunene. Også med hensyn til ledelsesmodell er bildet preget av relativt stor stabilitet i forhold til de tidligere analysene av det samme materialet (i en mer begrenset utgave). Enhetlig ledelse dominerer, men mange av de største kommunene har valgt todelt ledelse. Der det er enhetlig ledelse, har lang de fleste lederne bakgrunn fra staten. Men når kommunene går inn med mange oppgaver i Nav-kontorene, synes sannsynligheten noe større for at lederen har bakgrunn fra kommunene. Materialet om rapportering og oppfølging viser først og fremst at mange avtaler ikke spesifiserer noe utløpstidspunkt. Det er en klart større andel av avtalene som inneholder bestemmelser om evalueringsintervall.

I den siste delen av notatet har vi gjennomført en analyse av mulige forklaringer på variasjoner i oppgaveomfang. Analysen har liten forklaringskraft, men to variabler viser seg å ha effekt på antallet oppgaver som legges inn i Nav: Kommunestørrelse og kommuneøkonomi. Begge variablene har negativ effekt. Store og velstående kommuner har en tendens til å holde mange tjenester utenfor de lokale Nav-kontorene. Den lokale problemsituasjonen hadde ingen effekt på kommunenes oppgaveportefølje.

Referanser

- Andersen, Ole Johan og Asbjørn Roiseland (2008): Introduksjon, i Andersen, Ole Johan og Asbjørn Roiseland (red.): *Partnerskap. Problemløsning og politikk*. Bergen: Fagbokforlaget
- Christensen, Tom (2008): *En felles etat – en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (Nav)*. Rapport 5–2008, Rokkansenteret. Bergen: Rokkansenteret
- Fimreite, Anne Lise (2008): *Mission impossible made possible? – Tenkning og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune i Nav*. Notat 14–2008, Rokkansenteret. Bergen: Rokkansenteret
- Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid (2008): *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, networks and accountability*. Working Notat 6–2008, Rokkansenteret. Bergen: Rokkansenteret
- Hagen, Terje m. fl. (2010): *Tiltak for å forbedre Navs virkemåte*. Sluttrapport fra ekspertgruppa som vurderer oppgave og ansvarsdelingen i Nav.
(http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/rapporter_planer/rapporter/2010/Tiltak-for-a-bedre-Navs-virkemate.html?id=609542)
- Hovik, Sissel og Inger Marie Stigen (2008): *Kommunal organisering 2008*. NIBR-rapport 2008:20. Oslo: NIBR
- Håndbok for etablering av Nav-kontor (versjon 4, 01.03.2009). Oslo: Nav
- Kiewit R. and M. McCubbins (1991): *The Logic of Delegation*. Congressional Parties and the Appropriations Process (Chicago, IL: The University of Chicago Press
- LOV 2006–06–16 nr. 20: *Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen «Nav-loven»*
- Lowndes, V. and Skelcher, C. (1998): «The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance», *Public Administration*, 76 (2), 313–33

- McQuaid, Ronald (2000): The Theory of Partnerships i Osborne, Stephen P., (ed.) *Public-Private Partnerships; Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Monkerud, Lars Chr.(2008): *Det lokale Nav-kontoret: Hvilke løsninger velges?* Discussion Notat (BI) - 01/2008. Oslo: BI
- Peters, B. Guy (1998): With a Little Help From our Friends. Public–Private Partnerships as Institutions and Instruments, i J. Pierre (ed.) «Partnerships in Urban Governance: European and American Experience», *Basingstoke: Macmillan*. pp. 11–33.
- Powell, Martin og Bernard Dowling (2006): «New Labour's Partnerships: Comparing Conceptual Models with Existing Forms» *Social Policy and Society*, 5, pp 305–314
- St.prp. nr. 46 (2004–2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Oslo: Det Kongelige Arbeids- og sosialdepartement
- Stoker, G., (1998): «Governance as theory: five propositions». *International Social Science Journal* 50 (155), 17–28
- Stone, Clarence N. (1989): *Regime Politics: Governing Atlanta 1946–1988*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Strøm, Kaare, Wolfgang C. Müller, og Daniel Markham Smith (2010): «Parliamentary Control of Coalition Governments» i *Annual Review of Political Science*, Vol. 13: 517–535