



## Rapport om partnerskapet i NAV

*"Partnerskapet handler i stor grad om hva enkeltmennesker vil og klarer. Kraften i enkeltmenneskers vilje og innsats for at NAV skal bli en suksess er viktigere enn hvordan organisasjonskartene ser ut." (NAV-leder)*

Arbeids- og velferdsdirektoratet  
Mars 2012  
Rapporten er utarbeidet av en intern arbeidsgruppe.

## Innholdsfortegnelse

1. Innledning og bakgrunn for rapporten.....	3
2. Politiske og administrative føringer for partnerskapet.....	3
3. Oppdrag og mandat til arbeidsgruppen.....	5
4. Om prosessen og arbeidet.....	5
5. Erfaringer med partnerskapet.....	6
5.1 Hovedfunn.....	6
5.2 Virksomhetsforståelse.....	8
5.3 Styring.....	8
5.4 Ledelsesmodell.....	10
5.5 Tjenesteinnhold på NAV-kontoret.....	11
5.6 Samhandling og samarbeid.....	12
5.7 Kommunikasjon.....	13
5.8 Kompetanse.....	13
5.9 Avtaleverk.....	14
6. Forslag til policy for partnerskapet.....	15
7. Forslag til tiltak og virkemidler som styrker og utvikler partnerskapet.....	17
8. Kilder, referanser og vedlegg.....	19

## 1. Innledning og bakgrunn for rapporten

NAV-kontoret har to eiere: stat og kommune. Målet med NAV-reformen, som ble iverksatt 1. juli 2006, var å skape en helhetlig og mer effektiv arbeids- og velferdsforvaltning. Eierskapsmodellen, med et forpliktende samarbeid mellom stat og kommune, skulle bidra til at hele virkemiddelapparatet ble tatt i bruk og sett i sammenheng, til beste for brukeren.

Stat og kommune har lange tradisjoner for å samarbeide på velferdsområdet, men NAV-modellen, med et lovpålagt partnerskap mellom de to, er ny i norsk forvaltningshistorie. Modellen regnes som krevende; ulike styringssystemer og -kulturer, avtaleverk og forvaltningsskikk i stat og kommune skaper utfordringer. Det er også slik at statens styring av NAV-kontorene skjer i en direkte linje innenfor et sektorielt område, mens kommunenes ansvar er territorielt. Kommunene har ansvar for og skal prioritere på tvers av mange ulike sektorer, der NAV er en liten del av den kommunale porteføljen.

Likevel omtales partnerskapsmodellen i NAV som et Columbi egg; en pragmatisk og praktisk løsning på en kompleks forvaltningsstruktur, og som har stort potensial i å utnytte felles statlige og kommunale virkemidler ut mot brukerne. Særlig vil brukere med sammensatte behov, som var et viktig utgangspunkt for NAV-reformen, nyte godt av kontorer som evner å utnytte kommunale og statlige virkemidler på tvers.

Partnerskapet medfører at stat og kommune har et felles ansvar for kontoret, at de styrer - og må stå til rette for resultatene - sammen. I følge Hernes (2008) innebærer partnerskapet *"en form for skjebnefellesskap, der partnerne er gjensidig avhengig av hverandre for å etablere førstelinje som faktisk fungerer. Svikter det hos den ene parten, svikter helheten. Svikter samhandlingen, lider brukerne. Politikerne har gitt stat og kommune en forpliktelse til å tenke helhet. Man skal ikke bare bo ved siden av hverandre i samme hus, men tenke ut et nytt, felles tjenestetilbud"*.

I den politiske retorikken er det lagt stor vekt på at det dreier seg om et forpliktende samarbeid mellom likeverdige instanser. Sammen med en nedbygging av organisatoriske grensesnitt i velferdsordningene, beskrives kommunalt selvstyre som et suksesskriterium for reformen. Flexibilitet lokalt vurderes som det viktigste virkemiddelet for å gjøre NAV som organisasjon robust, endringsdyktig og målorientert.

Det er i dag 457 NAV-kontor i Norge, fordelt på 430 kommuner. I de fem årene som har gått siden reformen ble vedtatt er det gjort flere evalueringer av NAV-reformen og partnerskapet. Det synes klart at et velfungerende partnerskap mellom stat og kommune er avgjørende for at NAV-kontoret skal kunne tilby gode, helhetlige tjenester til brukerne. Å videreutvikle partnerskapet er ett hovedgrep i NAVs virksomhetsstrategi. Som et ledd i det arbeidet ønsker direktoratet å kartlegge erfaringene med partnerskapet og lage en policy for dette sentrale området.

## 2. Politiske og administrative føringer for partnerskapet

### Politiske føringer

NAV-reformen er tuftet på Stortingets behandling av Sttingsproposisjon nr 46 (2004-2005), som legger føringer for sammenslåingen av tidligere Trygdeetaten, Aetat og for at kommunenes sosialtjenester inkluderes i det lokale NAV-kontor. NAV er et forvaltningsorgan underlagt Arbeidsdepartementet, som legger rammene for NAV gjennom tildelingsbrev.

På lokalt nivå styres NAV-kontorene i et lokalt partnerskap mellom stat og kommune, representert ved kommunenes folkevalgte og rådmann på kommunal side og fylkesdirektør i NAV på statlig side. Dette partnerskapet er vedtatt av Stortinget og forankret i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen som ble vedtatt av Odelstinget 7. juni 2006, og trådte i kraft 1. juli 2006. Partnerskapet er lovpålagt.

Det rettslige grunnlaget til NAV-kontorene består av fem hovedelementer:

- Det skal være et NAV-kontor i alle kommuner.
- Det skal utarbeides en avtale mellom kommune og stat i hver kommune.
- NAV-kontoret skal utføre oppgaver knyttet til Sosialtjenestelovens kapittel 5 (økonomisk sosialhjelp) som et minimum.
- Avtalen mellom kommune og stat kan bestemme at også andre kommunale tjenester legges inn i NAV-kontoret.
- Loven gir partene adgang til delegasjon av myndighet (kommune og stat kan overta hverandres oppgaver).

Politiske dokumenter beskriver at reformen skal gjennomføres som et samarbeid mellom stat og kommune, som likeverdige parter.

### **Administrative føringer**

I rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet la partene til grunn at den nye statsetaten og kommunene skulle ha stor lokal handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kunne tilpasse de felles lokale kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer. Med utgangspunkt i Lov om arbeids- og velferdsforvaltningen, skulle rammeavtalen danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnere. Rammeavtalen avklarer prinsipper for sentrale områder og angir hvor det skulle utarbeides felles underlagsmateriale eller igangsettes felles prosesser som skulle understøtte arbeidet med de lokale forpliktene avtalene.

Rammeavtalen inneholder:

- retningslinjer for et felles utgangspunkt ved de lokale kontorene
- retningslinjer som beskriver felles siktemål for NAV-kontorene
- finansielle føringer om økonomisk kompensasjon til kommunene
- prinsipper for tvisteløsning ved lokal uenighet
- arbeidsrettede tjenesteområder i de felles, lokale kontorene

En samarbeidsavtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og den enkelte kommune er obligatorisk med hjemmel i arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14; "Kontoret skal opprettes ved avtale mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunen. Avtalen skal inneholde bestemmelser om lokalisering og utforming, organisering og drift av kontoret, hvilke kommunale tjenester som skal inngå i kontoret, og hvordan kontoret skal samhandle med representanter for kontorets brukere og kommunenes øvrige tjenester (...)"

I forbindelse med de lokale samarbeidsavtalene utarbeidet KS og Arbeids- og velferdsetaten en veileder til lokal samarbeidsavtale. Grunnlaget for veilederen er rammeavtalen mellom KS og arbeids- og inkluderingsdepartementet, og veilederen var ment for å gi nødvendige føringer i forhold til:

- Hvilke tjenestetilbud som skal ligge i det felles lokale kontoret ut over lovens minstekrav – fysisk lokalisering av kontoret.
- Økonomiske rammebetingelser og fordelingsnøkler mellom stat og kommune.
- Organisering av kontoret i forhold til brukere/samfunn, og hvordan samhandlingen med disse og mot øvrig tjenestetilbud skal være.
- Om det skal være en eller to ledere for kontoret og hvilke fullmakter leder(e) skal ha.
- Dersom det velges en leder, må de avklares om denne skal ansettes på kommunale eller statlige vilkår.
- Hvordan lederstillingen(e) kunngjøres iht. gjeldende regler.
- Eventuell bemyndigelse til beslutninger i saksforhold på tvers av sektorene.

Med utgangspunkt retningslinjene gitt i rammeavtalen mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet, ble det også utarbeidet håndbok for etablering av NAV-kontor. Håndboken ble utgitt i samarbeid mellom KS og Arbeids- og velferdsetaten. Formålet med håndboken var å gi noen anbefaler rundt sentrale målsettinger for etableringen av NAV-kontoret, og det ble anbefalt at

håndboken ble brukt parallelt med veilederen til lokal samarbeidsavtale under etableringen av kontoret.

### 3. Oppdrag og mandat til arbeidsgruppen

Direktørmøtet besluttet 13. september 2011 å nedsette en intern arbeidsgruppe som skulle innhente erfaringer med partnerskapet og, på bakgrunn av identifiserte utfordringer og muligheter, utarbeide forslag til en policy for partnerskapet og andre tiltak som styrker partnerskapet.

Arbeidsgruppen fikk i oppdrag å:

- Oppsummere relevant kunnskap om partnerskapet
- Hente inn erfaringer med hvordan partnerskapet praktiseres lokalt
- Identifisere utfordringer og muligheter ("Best Practice")
- Utarbeide utkast til direktoratets policy for partnerskapet
- Vurdere behov for, og eventuelt utarbeide forslag til, roller og ansvar sentralt, regionalt og lokalt
- Foreslå tiltak og virkemidler som styrker og utvikler partnerskapet

Frist for å levere en rapport fra arbeidet ble satt til 1. mars. 2012. Gruppen har fått utsatt fristen til 16. mars.

Arbeidsgruppen startet sitt arbeid i oktober og har vært sammensatt av følgende representanter:

Anne Høgetveit, Styringsenhet kommunale sosiale tjenester (leder)  
May Britt Christoffersen, Fagstab Tjenester, Seksjon oppfølging  
Øystein Olsen, Fagstab Tjenester, Seksjon sosiale tjenester  
Erik Stene, Styringsenhet fylkeslinjen  
Vegard Rydningen, fylkesdirektør i NAV Nord-Trøndelag  
Liv Bråthen, representant for Styringsenhet spesialenhetslinjen

Tone Dehli, Styringsenhet kommunale sosiale tjenester, har gjennomført QuestBack-undersøkelsen og vært sekretær/skribent for gruppen.

### 4. Om prosessen og arbeidet

Arbeidet med å innhente erfaringer fra partnerskapet har vært gjennomført på to måter; gjennom besøk og møter med aktørene i partnerskapet og gjennom en stor QuestBack-undersøkelse. I tillegg har Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA), på oppdrag fra arbeidsgruppen gjort en oppsummering av relevant forskning og studier på området. Disse tre kildene dekker til sammen de to første kulepunktene i mandatet, og er en bakgrunn for den analysen som ligger til grunn for arbeidsgruppens forslag til policy og tiltak for direktoratets videre arbeid med partnerskapet.

#### **Møter med aktørene i partnerskapet**

Arbeidsgruppen vurderte det som viktig å møte deltakere i etablerte fora for å hente inn synspunkter som er relevante for å belyse problemstillinger knyttet til partnerskapet. Møtene er gjennomført i perioden november 2011-januar 2012. Arbeidsgruppen har lagt vekt på å møte et utvalg av relevante "typer" fora i partnerskapet. I tillegg ble det avholdt et heldags, særmøte med Sør-Trøndelag for å kunne drøfte utvalgte problemstillinger med en bredt sammensatt gruppe bestående av fylkesdirektør, representanter fra Fylkesmannen, NAV-ledere, Trondheim kommune og KS.

Av tidshensyn har vi ikke foretatt en geografisk fordeling på møtene, men har måttet velge ut møter som passet i forhold til gruppens tidsplan. Alle foraene har møtt våre forespørsler om møter med velvilje og interesse.

Erfaringene er basert på følgende møter med:

- Sør-Trøndelag/Trondheim kommune
- Sentralt samarbeidsutvalg i Oslo
- Partnerskapsmøtet i bydel Grorud, Oslo
- Samarbeidsutvalget i Akershus
- Sentralt rådmannsutvalg (RU)
- Rådmannsutvalget i Sogn og Fjordane

**QuestBack-undersøkelsen** ble gjennomført for å sikre bredde i erfaringene med partnerskapet. Alle fylkesdirektører og fylkesmannsembeter fikk tilsendt undersøkelsen, i tillegg til rådmann og NAV-leder(e) i fire kommuner i hvert fylke. Av tidshensyn fikk arbeidsgruppen hjelp av fylkesdirektørene til å foreslå kommuner, ut fra kriterier som by/land, ulik kommunestørrelse og ulik ledelsesmodell og tjenesteomfang ved NAV-kontoret. Undersøkelsen, som ble gjennomført i perioden desember 2001-januar 2012, har en solid svarprosent på 81. Av 191 respondenter svarte 155.

### **Kunnskapsoppsummeringen**

Kunnskapsoppsummeringen, som er utarbeidet av HiOA, er en sammenfatning av eksisterende forskningsbasert kunnskap om partnerskapet mellom stat og kommune i NAV-kontorene. I følge HiOA er det ikke gjort mye forskning på partnerskapet, derfor har de valgt å inkludere masteroppgaver. En del av forskningen som er gjort, ble gjennomført tidlig i reformen. Kunnskapsoppsummeringen ble levert arbeidsgruppen 16. februar.

### **Om rapporten**

Rapporten som foreligger er ingen forskningsrapport, men en rapport utarbeidet på bakgrunn av arbeidsgruppens erfaringsinnhenting innenfor et begrenset tidsrom. Der arbeidsgruppen har funnet det naturlig er det referert til HiOAs kunnskapsoppsummering.

Rapporten er ment for internt bruk, som underlag for forslag til tiltak som styrker partnerskapet, og som utgangspunkt for en policy for etaten når det gjelder partnerskapet. Erfaringsinnhenting ga arbeidsgruppen en stor mengde informasjon. I rapporten har vi plukket ut hovedfunn og temaområder som fremstår som særlig viktige i og for partnerskapet.

En oppsummering av QuestBack-undersøkelsen og HiOAs kunnskapsoppsummering er vedlegg til rapporten.

## **5. Erfaringer med partnerskapet**

### **5. 1 Hovedfunn**

Erfaringene arbeidsgruppen har innhentet tyder i all hovedsak på at partnerskapet i NAV fungerer godt. Etter en krevende omstillings- og etableringsperiode synes det lokale partnerskapet langt på vei å ha funnet sin form. De fleste steder er det god dialog mellom stat og kommune, og partene fremholder at samarbeidet går stadig bedre.

Den store variasjonen i lokale løsninger for NAV-kontorene synes relativt uproblematisk. Lokal tilpasning og lokalt eierskap ser snarere ut til å øke graden av fornøydhets med partnerskapet.

I QuestBack-undersøkelsen om partnerskapet svarer sju av ti respondenter at partnerskapet fungerer fra relativt godt til svært godt. Mest fornøyd er rådmennene og fylkesdirektørene. På en skala fra 1 til 6, fra svært lite fornøyd til svært fornøyd, ligger snittet for begge gruppene på 4,2.

Rådmenn vi har vært i dialog med bekrefter at erfaringene med partnerskapet i hovedsak er positive. De peker på at mange av problemene og utfordringene som så store ut i begynnelsen av reformen har løst seg underveis, og at mye av det praktiske arbeidet ved NAV-kontoret nå går greit. Kontorene

jobber nå mer målrettet med å få folk ut i arbeid, et av hovedmålene i reformen. Rådmannsutvalget trekker fram som positivt at partnerskapet har gitt kommunene flere arenaer for dialog med staten. De opplever at det er dedikerte folk på begge sider som ønsker å løse utfordringene, og som vil hverandre vel.

### **Utfordringer**

Erfaringene tyder på at utfordringene i partnerskapet i stor grad er knyttet til opplevelsen av likeverdighet og partenes ulike "tyngde" inn i NAV-kontoret. NAV utgjør bare en liten del av den kommunale porteføljen, og det kommunale engasjementet i NAV-kontoret varierer. En sterk og enhetlig statlig styring kan bidra til å redusere den lokale handlefriheten, og kan være til hinder for utvikling av det lokale partnerskapet. Endringer på hver side skjer ofte uten at det har vært god nok dialog mellom partene, også når endringene får store konsekvenser for den andre parten. Noen kommuner opplever staten som en for lite forutsigbar partner. Det er en gjennomgående tilbakemelding og erfaring at to avtaleverk for lønn og arbeidstid skaper utfordringer, og at håndtering av to sett med regelverk, administrative systemer og rapporteringsregimer fører til slitasje på NAV-ledere.

### **Suksesskriterier**

For å få et partnerskap til å fungere optimalt bør noen betingelser være tilstede. En viss formalisering og forpliktelse bør ligge som grunnleggende rammevilkår. Der partene innser og anerkjenner gjensidig avhengighet og potensiell nytte av partnerskapet, vil dette legge gode føringer for å kunne lykkes. (Andreassen og Fossestøl, 2009)

Partnerskap som, i følge erfaringene, fungerer godt kjennetegnes ved flere forhold:

- Partene ser nytten av det statlig-kommunale samarbeidet og begge har stor vilje til å finne løsninger.
- Partene ser NAV-kontoret som et felles anliggende og er opptatt av gode tjenester til innbyggerne i kommunen.
- Partene har respekt for hverandre og behandler hverandre som likeverdige. Dialogen preges av tillit og åpenhet.
- Partene involverer hverandre og er bevisst på å informere hverandre om alt som berører den andre parten.
- Partene har felles mål og er samkjørte i sitt oppdrag til NAV-kontoret. NAV-leder har delegert myndighet og ser tjenester og oppgaver på tvers av stat og kommune.

På bakgrunn av erfaringsinnhentingene ser topp 10-listen over suksesskriterier for partnerskapet slik ut:

- Felles mål og resultatoppfølging
- Kunnskap om hverandre, gjensidig respekt og forståelse for hverandres oppdrag og utfordringer
- Sterkt brukerperspektiv
- Lokal handlefrihet
- Likeverdighet mellom partene
- Solid kommunal forankring og kommunalt engasjement i NAV-kontoret
- Forutsigbare rammebetingelser, blant annet ryddige og tydelige avtaler
- Gode samhandlingsarenaer og jevnlig møter
- Godt samarbeid mellom fylkesdirektør og rådmann, mellom rådmann og NAV-leder, og ved todelt ledelse, mellom lederne på kontoret
- God vilje, tillit og åpenhet og gjensidig informasjon

### **Enighet om mål og middel**

Erfaringene som arbeidsgruppen har innhentet bekreftes langt på vei av HiOs kunnskapsoppsummering. Hovedkonklusjonen her er likevel at bildet er komplekst, og at erfaringene fra partnerskapet varierer fra kommune til kommune. Problemene i partnerskapet er i hovedsak knyttet til at stat og kommune har ulike agendaer og mål. Staten leverer premissene, hvilket bidrar til en opplevelse av manglende likeverdighet mellom partene. Studiene viser at det er krevende når NAV-ledere skal forholde seg til to systemer og være lojale mot begge.

Forskere i oppsummeringen understreker at forutsetningen for et godt fungerende partnerskap er at stat og kommune er enige om mål og middel. Lojalitet og oppmerksomhet til både stat og kommune er et suksesskriterium. NAV-reformen krever forhandling, dialog og gjensidighet, noe som betyr andre styringsmidler enn linjestyring ovenfra og ned (HiOA-kunnskapsoppsummeringen 2012). Dette *kan* være mer ineffektivt, men å bygge på lokale ressurser, vilje og etablerte samarbeidserfaringer kan også gi muligheter. For å nå målet om mer helhetlig og tilpasset hjelp for å få brukerne i arbeid, må NAV spille på lag med aktører som ikke er underlagt etatens styring, blant annet helsetjenester og arbeidsgivere.

## 5. 2 Virksomhetsforståelse

Utgangspunktet for et partnerskap er at partene har forskjellige ressurser, og at man oppnår en gevinst ved å bringe disse ressursene sammen. Fordi partene har ulike hensikter og mål, kan det være vanskelig å forplikte seg til et felles overordnet mål for partnerskapet (HiOA-kunnskapsoppsummeringen 2012).

Alle aktørene i partnerskapet har erfart at forståelse for samfunnsoppdraget og kunnskap om hverandres roller og særoppdrag er grunnleggende for at partnerskapet skal lykkes. Respondentene i QuestBack-undersøkelsen understreker at stat og kommune må ha felles forståelse av NAV-reformens intensjoner, partene må være omforente om oppdraget og utarbeide felles mål for NAV-kontoret. Det framheves som viktig at det brukes tid på å forstå og beskrive samfunnsoppdraget, før man går løs på organisasjonsutfordringene.

Å ha kunnskap om og forståelse for hverandres ulike roller og oppdrag fremheves av alle aktørene som grunnleggende for suksess. Begge parter må forstå hvordan tjenestetilbudet henger sammen og hvordan arbeid på statlige områder påvirker arbeidet og utviklingen på kommunale områder, og omvendt. Når partene ser helheten, og trekker i samme retning, øker det NAV-kontorets mulighet til å yte gode tjenester til innbyggerne. Det er også viktig at partene ser at mange brukere ikke bare er knyttet til NAV-kontorets tjenester, men har utfordringer på tvers av velferd, helse og arbeid.

På kommunal side er man også opptatt av at stat og kommune har en felles forståelse av hva likeverdighet i partnerskapet betyr. Partene må også akseptere og respektere hverandres egenart. Det er, for eksempel, viktig å forstå at NAV bare er en liten del av kommunens samlede tjenester, og at det kan føre til ubalanse i partenes oppmerksomhet mot NAV-kontoret. Samtidig trekker både fylkesdirektørene og NAV-lederne fram rådmannens engasjement som et av de viktigste suksesskriteriene for partnerskapet. For mange har det vært en utfordring å skape felles kultur og holdninger i partnerskapet, men med gjensidig respekt for hverandres mål, oppdrag og utfordringer er det mulig.

### Direktoratet og partnerskapet

NAV-ledere i undersøkelsen understreker at kunnskap om "de andre" ikke bare er viktig i det lokale partnerskapet. Det er vel så viktig at direktoratet, som en tung premissleverandør inn i partnerskapet, har solid kunnskap om partnerskapet og forstår at NAV-kontoret har to eiere. Alle gruppene vi har snakket med er opptatt av at når direktoratet gjør endringer som ikke er forankret i partnerskapet, er risikoen stor for at det oppstår unødvendige utfordringer ute i organisasjonen. NAV-ledere mener noe av problemet ligger i at *"ytre etat forholder seg til partnerskapet som noe grunnleggende, mens direktoratet ikke alltid synes å integrere partnerskapet i sine prosesser"*.

Flere er opptatt av at moderniseringsprosjektet blir godt forankret i partnerskapet, og at nye IKT-systemer i størst mulig grad er innrettet slik at de kommuniserer med lokale systemer.

## 5. 3 Styring

Det er to styringslinjer inn mot NAV-kontoret. Den ene går fra Arbeids- og velferdsdirektoratet via fylkesdirektøren, den andre fra Kommunestyret via rådmannen. NAV-kontoret får de fleste og viktigste



styringssignaler og resultatkrav i forbindelse med det årlige plan og budsjettarbeidet. Det er en utfordring at:

- detaljeringsgraden i de statlige styringssignalene er langt større enn i de kommunale
- styringssignalene (styringsdokumentene) fra stat og kommune kan komme med flere måneders mellomrom. Budsjetttrammene for den enkelte virksomhet i kommunene blir vanligvis vedtatt i juni, mens mål og disponeringsbrevet til NAV Fylke kommer i desember.
- kommune og stat har ulik grad av forutsigbarhet; kommunen legger planer for fire år av gangen, mens staten planlegger for ett år av gangen.

Partnerskapsmodellen med to eiere og to styringslinjer inn mot NAV-kontoret regnes som en krevende modell. NAV-ledere klarer likevel i stor grad å samordne og integrere statlige og kommunale styringssignaler. Rundt 80 prosent av NAV-lederne i QuestBack-undersøkelsen svarer at dette går relativt greit. NAV-ledere på kontor med én leder finner det lettere å samordne styringssignaler enn ledere på kontor med todelt ledelse. NAV-ledere med minimumsløsning finner det enklest å samordne styringssignalene.

Et hovedintrykk fra erfaringsinnhentingen er at to styringslinjer er relativt uproblematisk for NAV-leder å forholde seg til, så lenge stat og kommune samordner styringssignalene før de "treffer" NAV-kontoret. En NAV-leder forklarer det slik:

*«Det å forholde seg til to styringslinjer i dag oppleves som uproblematisk, fordi eierne (fylkesdirektør og rådmann) samarbeider tett og taler med "én tunge". Når stabene til rådmannen og fylkesdirektøren er samkjørte, og styringen oppfattes som enhetlig, går det bra.»*

#### **Doble systemer, dobbelt arbeid**

Den store utfordringen for NAV-ledere ligger snarere i alt dobbeltarbeidet knyttet til to lønns- og personaladministrative systemer, ulike regelverk og IKT-systemer som ikke er integrert. I følge QuestBack-undersøkelsen er dette en utfordring uavhengig av hvilken ledelsesmodell NAV-kontoret har, men kontor med todelt ledelse opplever å takle dette – og rapportering i to linjer - litt bedre enn de med én leder. Doble systemer fører til mye slitasje og tapt energi for NAV-ledere. Alle vi har snakket med ønsker mest mulig forenkling på dette området.

Kunnskapsoppsummeringen til HiOA referer til lignende funn. Ifølge en undersøkelse er det ikke de to styringslinjene i seg selv som er problemet, men dobbelheten i form av flere fagsystemer. I undersøkelsen antar man at denne dobbelheten ville vært annerledes med én styringslinje. Også andre undersøkelser peker på konflikten som følger av det å ha for lite tid til å gjøre alt som forventes av en tjeneste mellom to linjer. I en presset situasjon kreves gode horisontale forbindelser, der partene kan samkjøre sine krav.

I følge QuestBack-undersøkelsen har stat og kommune en vei å gå for bedre samordning av sine respektive planverk. Men erfaringene her er delte, og jo større kommune, jo mer samordnet synes kommunale og statlige planer og strategier å være. Ideelt sett bør det lages felles planer- og rapporteringspunkter for NAV-kontoret.

#### **Samhandling og samordning i direktoratet**

Det synes åpenbart at samordning av styringssignaler på lokalt nivå er en forutsetning for at NAV-leder skal kunne få frigjort tid til arbeid med og i NAV kontoret. Det fremheves også at det er for lite samhandling mellom avdelinger i direktoratet. Manglende samordning av sentrale styringssignaler skaper utfordringer i forhold til fokus og prioriteringer.

#### **Måloppnåelse og rapportering**

Staten har over tid hatt en større tradisjon for målstyring enn det en finner i mange kommuner. NAV-kontoret blir målt opp mot en rekke statlige måleparametere som er felles for alle kontor, mens det er stor variasjon i hvordan kommunene måler og følger opp resultater. Denne ulikheten i styringsform blir kommentert av respondentene.

Det er et stort rapporteringstrykk i de to linjene. Mange opplever det statlige rapporteringsregimet som krevende. En gjennomgående tilbakemelding er at den statlige styringskulturen er detaljert, og med et sterkt fokus på måling knyttet til aktivitet. Erfaringene med å rapportere i to linjer varierer veldig. I

QuestBack-undersøkelsen svarer kontor med todelt ledelse at de opplever dette noe mindre utfordrende enn det kontor med én leder gjør.

Der stat og kommune har felles resultatoppfølging av kontoret unngår NAV-leder dobbeltarbeid og får frigjort tid til annet arbeid på kontoret. Erfaringene med å bruke felles målkort, med kommunale måleindikatorer, er gjennomgående gode. Kommunale indikatorer i målekortet bidrar til mer balanse i oppmerksomheten overfor statlige og kommunale oppgaver. De bidrar til å tydeliggjøre helhet og sammenheng mellom oppgavene, og gir økt likeverdighet mellom partene. I QuestBack-undersøkelsen peker mange på at de små kommunene, som opplever minst grad av likeverdighet og som i liten grad har lagt inn kommunale indikatorer i målekortet, med fordel kan ta i bruk dette verktøyet.

### **Styring og likeverdighet**

Likeverdighet mellom partene er et suksesskriterium for partnerskapet. Samtidig er det en betydelig utfordring å få det til. I de politiske føringene for partnerskapet er det lagt stor vekt på at partnerskapet i NAV handler om et forpliktende samarbeid mellom likeverdige instanser. På spørsmål om de opplever likeverdighet i partnerskapet svarer over halvparten av respondentene i QuestBack-undersøkelsen på den negative siden av skalaen. Rådmennene og Fylkesmannen opplever minst likeverdighet.

Små kommuner (under 3000 innbyggere) opplever mindre likeverdighet enn store kommuner (over 15000 innbyggere). Noen små kommuner har løst dette ved å slå seg sammen i dialogen med NAV Fylke. Erfaringene med slikt samarbeid er gode; det gir større kommunal tyngde og mer likeverdighet i partnerskapet. En tilleggsgevinst er at det har ført til mer erfaringsutveksling mellom kommunene og til økt samarbeid om felles utfordringer på velferdsområdet. De som har erfaring med kommunale indikatorer i målekortet mener at dette er et verktøy som kan bidra til mer likeverdighet og bedre balanse når det gjelder fokus på statlige og kommunale oppgaver.

Kunnskapsoppsummeringen konkluderer med at sentrale, statlige føringer påvirker likeverdigheten mellom stat og kommune lokalt. I samhandlingen mellom direktoratet og KS, har KS hatt liten reell innflytelse. Likeverdighet bør etterstrebes og kan oppnås gjennom utvidet forståelse for hva som kan være ressurser i partnerskapet. Resurser handler ikke bare om økonomi, de kan like gjerne være ekspertise og demokratisk legitimitet.

### **Lokal handlefrihet**

I rammeavtalen mellom KS og daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet fra 2005 heter det at: *"Partene legger til grunn at den nye statsetaten og kommunene skal ha stor handlefrihet til å finne konkrete løsninger, slik at de i samråd med lokale samarbeidspartnere kan tilpasse de felles kontorene til lokale forhold, behov og utfordringer".*

Erfaringene tyder på at detaljstyring fra direktoratet reduserer den lokale handlefriheten. Direktoratet legger premissene for det meste av arbeidsmåter, verktøy og innhold på NAV-kontoret. Mange mener den sterke statlige styringen undergraver likeverdigheten og begrenser partnerskapets og NAV-kontorets mulighet til å utvikle seg. Direktoratet blir bedt om å «senke skuldrene» og ha større tillit til at de lokale partene klarer å finne de beste løsningene.

Større handlingsrom etterlyses på flere nivåer. Fylkesnivået i NAV bruker mye tid på å jobbe med sekvensielle satsinger og særordninger som kommer fra sentralt hold, og som skal implementeres i NAV-kontorene. Fylkesnivået ønsker større frihet til å organisere egen virksomhet og til å bruke stillinger på en mer hensiktsmessig måte; for eksempel ved å rette innsatsen mot å styrke kvaliteten på avklaring og oppfølging av brukere.

Også for NAV-ledere er det viktig å få tillit og nok handlingsrom til å kunne styre kontoret innenfor gitte rammer. Flere NAV-ledere gir uttrykk for at detaljstyring av kontoret i verste fall kan tappe ledere for energi.

## **5. 4 Ledelsesmodell**

Det er viktig å skille mellom ledelsesmodell og todelt eierskap (partnerskapet). Alle NAV-kontor har todelt eierskap, mens ledelsesmodellen varierer. Det lokale partnerskapet velger selv ledelsesmodell,

og hele åtte av ti kontor i QuestBack-undersøkelsen har valgt én leder. Små og mellomstore kommuner har en klar forkjærlighet for denne ledelsesmodellen. Det er i store kommuner, og særlig i de store byene, vi finner todelt ledelse.

Hovedinntrykket er at partene er fornøyd med den ledelsesmodellen de har valgt, uavhengig om det er en én-ledermodell eller to-ledermodell.

Mange gir uttrykk for at ledelsesmodellen ved NAV-kontoret er avgjørende for at partnerskapet skal fungere godt. Ni av ti fylkesdirektører og NAV-ledere i QuestBack-undersøkelsen mener dette. Hvilken modell som er best, er det delte meninger om. Mange uttrykker skepsis til to-ledermodellen, særlig de som selv praktiserer enhetlig ledelse og har gode erfaringer med denne.

Erfaringene med én leder er overveiende positiv. Nær 90 prosent av respondentene i undersøkelsen svarer at de opplever denne modellen som hensiktsmessig, og halvparten opplever den som svært hensiktsmessig. Erfaringene med todelt ledelse varierer mer, men rundt 60 prosent svarer på den positive halvdel av skalaen (fra 1-6) i QuestBack-undersøkelsen.

Ifølge kunnskapsoppsummeringen er NAV-leder ved én-leder-kontorene oftest ansatt i staten. Det er likevel en tendens til at kommuner av en viss størrelse foretrekker å ha lederen ansatt i kommunen.

En av kommunene som har valgt todelt ledelse peker på at todelt ledelse ikke nødvendigvis betyr manglende enhetlig ledelse ved kontoret. Når de to lederne er samkjørte, oppleves dette som enhetlig ledelse. Nevnte kommune opplever todelt ledelse som det mest ryddige og logiske i forhold til de to styringslinjene, og som best i forhold til likeverdigheten i partnerskapet. Samtidig erkjenner de at ledelsesmodellen krever god kjemi og godt samarbeid mellom de to lederne.

I QuestBack-undersøkelsen er det liten forskjell mellom de to ledelsesmodellene når det gjelder opplevelse av likeverdighet i partnerskapet. Uavhengig av modell, ligger rundt halvparten av respondentene på den negative skalaen på dette spørsmålet.

Siden valg av ledelsesmodell er lovfestet, og valget gjøres av partnerskapet lokalt, mener flere at direktoratet bør være varsomme med å framheve den ene eller den andre løsningen som best egnet.

## **5. 5 Tjenesteinnhold på NAV-kontoret**

Minimumsløsning<sup>1</sup> eller ikke, er et tema som ofte blir brakt på banen i forhold til partnerskapet og som det er til dels sterke meninger om. Hvilken løsning som oppleves som mest hensiktsmessig, avhenger av øyet som ser. Ut fra datamateriale som nå er samlet inn synes konklusjonen klar: Uavhengig av hvilken løsning man har valgt, er man fornøyd med den. Det synes dermed som om de lokale partene har brukt sin handlefrihet til å finne den løsningen som passer best for dem.

De fleste NAV-kontor har kommunale tjenester utover minimumsløsning, uavhengig av kommunestørrelse. I alt 83 prosent av kommunene/kontorene i QuestBack-undersøkelsen har tjenester utover minimumsløsning.

Arbeidsgruppen erfarer at en del aktører, særlig på statlig side, ønsker minimumsløsning, eller mest mulig lik tjenesteportefølje fra kontor til kontor. For kommunene synes valg av kontorløsning å handle mer om pragmatikk. For dem er det viktig at lokale forhold og behov styrer hvilke tjenester som legges til NAV-kontoret. Kommunestørrelsen synes å være mest avgjørende i vurderingen av hvilke tjenester utover minimumsløsningen som blir lagt inn; de minste kontorene legger ofte inn langt flere tjenester enn det de store kontorene gjør.

Kunnskapsoppsummeringen bekrefter disse funnene, og viser til at kommunene synes å bruke sin frihet til bestemme den lokale tjenesteporteføljen. I følge funn fra oppsummeringen er brukerne mest fornøyd der kontorene har tjenester utover minimumsløsningen.

---

<sup>1</sup> Minimumsløsning betyr at NAV-kontoret kun har kommunale tjenester etter Lov om sosiale tjenester (råd og veiledning, økonomisk rådgivning, økonomisk stønad, individuell plan, midlertidig botilbud og kvalifiseringsprogrammet).

Kommuner/kontor med tjenester utover minimumsløsning svarer mer positivt på spørsmål om partnerskapet i QuestBack-undersøkelsen. Rådmenn arbeidsgruppen har snakket med mener dette kan tyde på at flere kommunale tjenester i kontoret øker likeverdigheten og kommunens engasjement i NAV-kontoret.

Uavhengig av tjenesteinnhold samarbeider NAV-kontorene godt med andre kommunale tjenester (utenfor kontoret) der det er behov for det, men de med tjenester utover minimumsløsning gjør det i noe større grad.

## 5. 6 Samhandling og samarbeid

God samhandling er viktig for at NAV-kontoret utvikler seg i riktig retning og at tjenestene fremstår som samordnede for brukerne. Svikter samhandlingen, kan tjenestene fremstå som fragmenterte og tilfeldige.

Samhandling foregår på flere nivå og på mange ulike arenaer, men partnerskapet utøves formelt på ledernivå, i partnerskapsmøtet mellom rådmann og fylkesdirektør. Partnerskapsmøtet er en viktig informasjons- og samordningsarena, der satsingsområder, prioriteringer og koordinering av statlige og kommunale oppgaver drøftes. Den andre, formelle samhandlingsarenaen for partnerskapet er regional, likeverdig arena. Der møtes fylkesdirektør, rådmannsutvalget, Fylkesmannen og KS for å diskutere og samordne fylkesvise tiltak.

Åtte av ti respondenter i QuestBack-undersøkelsen mener partnerskapsmøtene er en svært viktig samhandlingsarena i partnerskapet, og deltakerne synes møtene fungerer relativt godt. Erfaringene med regional, likeverdig arena er mer varierte. Ni av ti respondenter mener samhandling og samordning av signaler på fylkesnivå er viktig, men ikke alle synes den regionale, likeverdige arenaen i fylket fungerer godt nok. De som ikke synes arenaen fungerer, opplever den som lite viktig. Rådmennene er mindre fornøyd med denne arenaen enn de andre deltakerne er.

Tilbakemeldingene til direktoratet er at intensjonen med den regionale, likeverdige arenaen må bli klarere. Arenaen bør bli en mer tydelig strategisk arena, som i større grad bidrar til å synliggjøre kommende utfordringer og til å avklare hva som forventes av de ulike partene.

God samhandling krever engasjement fra begge parter. I datamateriale som er hentet inn er det særlig rådmannens engasjement som vektlegges, og som fremheves som et suksesskriterium for partnerskapet. God forankring av NAVs oppgaver i kommunens administrative ledelse er viktig, men også samhandling med kommunens politiske ledelse, for å sikre oppmerksomhet mot tjenesteområdet.

### Den menneskelige faktor

Der partnerskapet fungerer godt er samhandlingen mellom partene preget av gjensidig respekt, tillit og åpenhet. Positive relasjoner skaper god vilje til å finne løsninger og styrker bærekraften i partnerskapet. God kjemi mellom rådmann og fylkesdirektør, mellom rådmann og NAV-leder, og mellom lederne der det er todelt ledelse, fremheves som en viktig årsak til at man lykkes i å finne løsninger på utfordringer som har dukket opp underveis. En NAV-leder uttrykker det slik: *"Partnerskapet handler i stor grad om hva enkeltmennesker vil og klarer. Kraften i enkeltmenneskers vilje og innsats for at NAV skal bli en suksess er viktigere enn hvordan organisasjonskartene ser ut".*

### Samarbeid på fylkesnivå

Hovedinntrykket er at samarbeidet mellom NAV Fylke og Fylkesmannen de fleste steder er godt. Fylkesmannens rolle i partnerskapet er hovedsaklig knyttet til kompetanseutvikling. Sammen med NAV Fylke skal Fylkesmannen sørge for at opplæringstiltak rettet mot NAV-kontoret er samordnet.

Både Fylkesmannen og NAV Fylke mener de i stor grad klarer å samordne kompetansetilbudet fylket. Ikke alle NAV-ledere er enige i det; bare tre av ti NAV-ledere i QuestBack-undersøkelsen mener tilbudet er samordnet nok. Flere ber direktoratet stille tydelige krav til samhandling og samordning på fylkesnivå.

Når det gjelder Fylkesmannens tilsyn med de kommunale tjenestene på NAV-kontoret mener 45 prosent av respondentene i QuestBack-undersøkelsen at tilsynet ikke har påvirket samarbeidet i partnerskapet. 20 prosent svarer vet ikke, mens 33 prosent svarer at tilsynet har virket positivt inn på partnerskapet. Bare to prosent av respondentene mener tilsyn har påvirket partnerskapet negativt.

Fylkesmannen har også en viktig rolle i å bidra til godt samhandling mellom stat og kommune og skal være tvisteløser der det oppstår konflikt mellom partene i partnerskapet. Av alle respondentene i undersøkelsen er Fylkesmannen minst fornøyd med partnerskapet, og da særlig likeverdigheten. Flere peker på at Fylkesmannens rolle i partnerskapet ikke er tydelig nok og mener Fylkesmannen både kan og bør spille en mer aktiv rolle, for eksempel ved å bidra til at kommunene tar et aktivt medeierskap i partnerskapet. Fylkesmannen jobber også med forebygging og har en portefølje på helse- og omsorgsområdet som er svært interessant for NAV.

### **Samarbeid i tjenesteområder**

I følge QuestBack-resultatene samarbeider rundt 60 prosent av NAV-kontorene med andre kontor i såkalte tjenesteområder (statlige oppgaver) i NAV. De fleste av dem er godt fornøyd med dette samarbeidet. Samarbeidet praktiseres på ulike måter; formaliseringen av samarbeidet er det som skiller løsningene fra hverandre. De fleste samarbeider om tjenester og om fagutvikling, men en del har gått videre og formalisert tjenesteområdene med én felles leder på statlig side.

Bare 24 prosent sier de har interkommunalt samarbeid om kommunale tjenester i NAV-kontoret. Men også de er fornøyd med en slik løsning.

### **Samhandlingsreformen**

Mange tror Samhandlingsreformen vil påvirke NAV-kontoret, men er usikre på hvordan. En del tror reformen vil føre til mer samarbeid mellom NAV-kontoret og kommunen og spesialisthelsetjenesten, særlig på rus- og psykiatriområdet. Målet med Samhandlingsreformen er å forebygge sykdom ved å sette inn ressurser tidlig. Dersom det lykkes, vil færre personer trenge omfattende oppfølging fra NAV. Stat og kommune har felles interesse i å samarbeide for å nå målene i reformen, og partnerskapet i NAV kan bidra til dette.

Det er en klar tilbakemelding, spesielt fra NAV-ledere, at direktoratet må avklare sin holdning til Samhandlingsreformen og være tydelig på hva som forventes i det kommende reformarbeidet.

## **5. 7 Kommunikasjon**

God dialog og åpen kommunikasjon er et suksesskriterium for partnerskapet. Erfaringene viser at verken stat eller kommune er gode nok til å informere og involvere hverandre i saker som angår den andre parten. Hele ni av ti rådmenn i QuestBack-undersøkelsen mener staten i liten grad involverer kommunen i endringer og prioriteringer på statlig side. Både stat og kommune synes her de er bedre til å involvere partneren enn det partneren selv synes.

Det er et klart behov for å involvere hverandre mer i alt som påvirker den andre parten, ikke minst i forbindelse med langsiktige strategier, planer og nye satsingsområder og når rammebetingelsene endres. Det er ikke tilstrekkelig å bare informere i etterkant.

Den store informasjonsulikheten mellom stat og kommune oppleves av mange som problematisk. Den påvirker også opplevelsen av manglende likeverdighet i partnerskapet. Tilbakemeldingen er at direktoratet gjør for lite for å tilgjengeliggjøre partnerskapsrelevant informasjon for kommuner og fylkesmenn. Mye av informasjonsarbeidet blir overlatt til NAV Fylke eller NAV-leder. På kommunal side oppleves det også som en utfordring at informasjon går i direkte linje til NAV-kontoret, utenom kommunen. Direktoratet må være oppmerksom på at informasjon til Fylkesmannen ikke nødvendigvis når fram til kommunene eller fylkesleddet i NAV.

## **5. 8 Kompetanse**

NAV-reformen er av mange beskrevet som en kompetansereform. Dette sier noe om det store behovet for å sikre god og riktig kompetanse i NAV. Det har vært iverksatt store kompetansehevede tiltak, spesielt på IKT-området, og etterspørselen etter ulike typer kompetanse er stor. Det er særlig de

små kommunene som har utfordringer når det gjelder å sikre at de ansatte har kompetanse som svarer til mål og krav som stilles.

Rundt 200 kommuner har under 3000 innbyggere. Det er en utfordring for de minste NAV-kontorene å ha tilstrekkelig kompetanse til å gjennomføre NAVs tjenester generelt, og til å følge opp brukere med stadig mer sammensatte behov. Dette er en sentral utfordring for begge partene i partnerskapet, og som handler om kvalitet og likhet i tjenestene til brukerne, effektiv tjenesteproduksjon og økonomi. En del småkommuner har løst kompetanseutfordringer ved å samarbeide i tjenesteområder, og ved å bygge nettverk og kompetansemiljøer på tvers av kommunegrensene.

Enkelte rådmenn framhever det som en utfordring at tilbud om kompetanse i sosiale tjenester går direkte fra Fylkesmannen til NAV-leder, utenom rådmannen/kommunen.

## **5. 9 Avtaleverk**

Samarbeidet mellom stat og kommune er nedfelt i den lokale partnerskapsavtalen, som inneholder lokale mål og resultatkrav, styring og ledelse av det felles kontoret, hvilke tjenester som inngår, med mer. Driftsavtalen regulerer de mer daglige driftsutfordringene og hvordan utgiftene ved kontoret skal deles.

Respondentene i QuestBack-undersøkelsen er relativt godt fornøyd med begge avtaler. Mest fornøyd er rådmennene i de store kommunene; over 90 prosent av dem er fornøyd med driftsavtalen. Kommuner med tjenester utover minimumsløsningen er mer fornøyd, med begge avtaler, enn det kontorer med minimumsløsning er.

De som har partnerskapsavtaler som legger vekt på felles mål, lokal tilpasning, likeverdighet og tydelige ansvarsforhold og lokal tilpasning er mest fornøyd. Forankring av avtalen i NAV-kontoret er også viktig. Tilbakemeldingen til direktoratet er at sentrale avtaler ikke må oppleves som for detaljstyrende. Rammene for de lokale avtalene må være romslige nok til at det kan skapes utvikling og energi i det lokale partnerskapet.

NAV Hjelpemiddelsentraler, som har en viktig rolle med å tilrettelegge for personer med funksjonsnedsettelse, har i dag egne samarbeidsavtaler med alle kommuner og tett samarbeid med kommunehelsetjenestene. Avtalene bør samkjøres med de overordnede partnerskapsavtalene, for å samarbeide med NAV-kontorene om å bidra til at personer med funksjonsnedsettelse får arbeid - og beholder arbeid.

### **Fordelingsnøkkelen for kostnader**

Driftsavtalen fordeler utgiftene til NAV-kontoret mellom stat og kommune. Når fordeling av kostnadene ved NAV-kontoret oppleves som urettferdig kan det oppstå konflikt. I dag fordeles kostnadene etter antall årsverk ved kontoret, en praksis man har hatt siden etableringen av NAV. Kostnadsnøkkel slår uheldig ut når en av partene trekker ut personell fra kontoret. Alle endringer hos en av partene påvirker den andres budsjett. Staten oppleves av og til som uforutsigbar, og det skaper problemer for kommunene. Begge parter ønsker seg en mer rettferdig kostnadsnøkkel. Det kan, for eksempel, gjøres ved å fordele etter prosent i stedet for årsverk. Tilbakemeldingen fra partnerskapsaktørene er at nøkkelen bør vurderes ved jevne mellomrom, slik at den i større grad samsvarer med den reelle situasjonen på kontoret.

### **Garantiordningen for små kontor**

Stillingsgarantien for små kontor har mange steder vist seg å påføre urimelig belastninger på de andre NAV-kontorene, særlig de mellomstore. Når det skjer nedtrekk av personell, for eksempel ved at ressurser flyttes fra NAV-kontor til forvaltningsenheter, eller ved andre tilfeller der bemanningen på NAV-kontoret reduseres, skjermer garantien de små kontorene. I fylker med mange små garantikontor får nedtrekk store konsekvenser for de kontorene som er igjen; de må avgi ressurser og blir dermed mindre robuste.

### **Lønns- og arbeidsvilkår**

Ulike lønns- og arbeidsvilkår for kommunalt og statlige ansatte på NAV-kontoret blir av mange fremhevet som er en utfordring. De gangene det, i følge en fylkesdirektør, oppstår konflikt i

partnerskapet handler oftest om økonomi, eller om de ulike lønns- og arbeidsvilkårene innenfor samme kontor. Begge parter ønsker å finne en løsning på dette, som synes å være noe av en gordisk knute. Et rådmannsutvalg mener det bør jobbes med å få til ett felles tariffområdet for ansatte på NAV-kontor.

## 6. Forslag til policy for partnerskapet

Skal NAV lykkes med å skape et helhetlig og godt tilbud til brukerne må samarbeidet mellom stat og kommune fungere. En policy for partnerskapet skal bidra til å styrke og videreutvikle dette samarbeidet. NAV-etatens policy skal bidra til felles forståelse av hva partnerskapet innebærer, hvilke muligheter som ligger i samarbeidet, og sikre lik praksis når det gjelder involvering og forankring i partnerskapet.

Policyen skal bidra til at NAV-etaten fremstår som enhetlig, og sikre at behovet for lokal tilpasning blir ivare tatt. Den skal bidra til at etaten blir en forutsigbar partner for kommunene og en proaktiv aktør når det gjelder å videreutvikle og utnytte mulighetene som ligger i partnerskapet lokalt.

NAV-etatens policy for partnerskapet har to perspektiv. Det ene perspektivet handler om å styrke partnerskapet som en administrativ forordning; å tydeliggjøre hva som er forutsetninger for et godt partnerskap og hva som bidrar til å styrke det felles eierskapet i NAV-kontoret.

Det andre perspektivet handler om å videreutvikle og utnytte mulighetene som ligger i partnerskapet. Det siste innebærer at rolleforståelsen utvides, at partene ser at de har et velferdsmandat som går utover den enkelte parts tjenesteportefølje, og at de bruker partnerskapet som en strategisk mulighet til å se samarbeid og velferdsutvikling lokalt i en større helhet.

For NAV-etaten betyr dette å se NAV som en lokal samfunnsaktør med et mandat til å bedre folks velferd, og partnerskapet som en strategisk mulighet til å utvikle velferd lokalt. Det innebærer å utvide partnerskapet til et samarbeid om velferdsutfordringer og -tiltak utover NAV-tjenestene, for eksempel i forbindelse med Samhandlingsreformen, eller sammen med lokalt arbeidsmarked og næringsliv. Forutsetningene for at partnerskapet skal kunne "løfte seg" og utvikle seg er likeverdighet og lokalt handlingsrom.

NAV-etaten skal fremme et godt samarbeidsklima og legge til rette for utvikling av partnerskapet med kommunene. Da må det legges til grunn at NAV-etaten:

- ser nytten av det statlig-kommunale samarbeidet og viser vilje til å finne løsninger.
- legger tilrette for lokalt handlingsrom, for slik å bidra til god håndtering og gode vekstvilkår for partnerskapet.
- har respekt for kommunen som likeverdig partner og bidrar til at dialogen med kommunen preges av tillit og åpenhet.
- har rutiner for å involvere kommunen i beslutninger og endringer som har konsekvenser for partnerskapet.
- sikrer at kommunene er informert om alt som berører partnerskapet.
- bidrar til felles mål og oppdrag til NAV-kontoret.
- bidrar til å utvikle og utvide samarbeidet på andre velferdsområder sammen med kommunene.
- legger tilrette for gode samarbeidsarenaer for drøfting og utvikling av partnerskapet.

### Virksomhetsforståelse

Stat og kommune har et felles, overlappende arbeids- og velferdsmandat lokalt. Forståelse for samfunnsoppdraget, og kunnskap om hverandres roller og særoppdrag er grunnleggende for partnerskapet. NAV-etaten skal ha god kunnskap om kommunenes rolle og ansvar, om egne mål og krav og skal formidle kunnskap om etatens oppdrag og rammer til partneren på alle nivåer, sentralt, regionalt/fylket og lokalt. Dette gjør vi gjennom å:

- sette felles virksomhetsforståelse på dagsorden på de ulike samarbeidsarenaene/partnerskapsmøtene.
- etablere felles virksomhetsmål for NAV-kontorene i partnerskapet.

- forankre de felles virksomhetsmålene i aktuelle politiske fora i kommunene.
- stimulere til erfaringsutveksling i fylkene, og mellom fylkene.

### **Ledelse og styring**

Partnerskapsmodellen med to eiere og to styringslinjer inn mot NAV-kontoret er det bærende prinsippet for partnerskapet. Styringssignalene til NAV-kontoret skal samordnes i det lokale partnerskapet, slik at det blir et enhetlig oppdrag til NAV-leder. Dette gjør vi gjennom å:

- samordne styringssignaler fra direktoratet til NAV Fylke og Fylkesmannen.
- ha tydelige rutiner for å involvere kommunene og KS.
- la det lokale partnerskapet avgjøre ledelsesmodell.
- lage felles, langsiktige strategier for å utvikle tjenestene og videre samarbeid.

### **Likeverdighet mellom partene**

Å etterstrebe likeverdighet er grunnleggende for et velfungerende partnerskap. NAV-etaten skal bidra til en god balanse mellom oppmerksomheten på statlige og kommunale oppgaver, tydeliggjøre sammenheng og helhet og øke likeverdigheten mellom partene. Det skal legges mer vekt på å skape dialog som preges av tillit og åpenhet. Dette gjør vi gjennom å:

- ha kunnskap om hverandre, og vise gjensidig respekt og forståelse for hverandres egenart, oppdrag og utfordringer.
- informere og involvere hverandre.
- stimulere til bruk av felles målekort (inkludert kommunale indikatorer) og resultatoppfølging.
- tydeliggjøre og understøtte Fylkesmannens rolle i partnerskapet.

### **Samarbeid og samhandling:**

God samhandling på alle nivå er viktig for at partnerskapet og NAV-kontoret utvikler seg i riktig retning, og at tjenestene fremstår som samordnede for brukere og ansatte. NAV-etaten skal legge til rette for, og bidra til, en god samhandling med kommunene, slik at vi i fellesskap finner gode løsninger for brukerne og de ansatte. NAV skal bidra til et godt samarbeid med Fylkesmannen, Fylkeskommunen og andre offentlige instanser. Dette gjør vi gjennom å:

- etablere og utvikle gode samhandlings- og samarbeidsarenaer.
- gjennomføre jevnlig møter og ha god dialog med samarbeidspartnere.
- utvikle organisasjonen, arbeidsmetoder og tjenester i dialog med kommunene.
- utvikle og utvide samarbeidet i partnerskapet til å gjelde andre felles interesseområder, som for eksempel Samhandlingsreformen.
- få på plass, oppdatere og revidere aktuelle avtaler mellom partene i partnerskapet.
- koordinere og samkjøre oppdragene til Fylkesmannen og NAV Fylke, og samarbeide ut mot kommunene.

### **Organisering, utforming og innhold i tjenester**

Det lokale partnerskapet avgjør utforming og innhold i NAV-kontoret. Det er stor variasjon i hvordan NAV-kontorene er organisert og hvilket tjenesteinnhold de har. Lokalt eierskap til løsningen er viktig. NAV-etaten skal sikre at minimumsløsningen er tilgjengelig for alle brukere. Tjenester utover dette skal avtales i det lokale partnerskapet, men understøtte hovedstrategien om arbeid først. Dette gjør vi gjennom å:

- la det lokale partnerskapet avgjøre tjenesteinnhold.
- stimulere til samarbeid om tjenesteområder.
- økt integrasjon av tjenester mellom kommune og stat.
- sikre god kjennskap og forståelse til lovverk som berører NAVs samarbeidsflate.



## 7. Forslag til tiltak og virkemidler som styrker og utvikler partnerskapet

De foregående kapitlene i rapporten handler om erfaringer partnerskapet, samt forslag til policy for partnerskapet. I tillegg til en policy for NAV-etaten på dette området, er det en rekke tiltak direktoratet kan vurdere å iverksette for å utvikle og styrke partnerskapet ytterligere. Tiltakene er sortert etter noen hovedtemaer innenfor partnerskapet:

### Styring og involvering

- Lage systemer, modeller og rutiner som sikrer at berøring med partnerskapet blir vurdert i alle endringer og beslutninger:
  - Alle styringsdokumenter som sendes ut skal klareres i forhold til partnerskapet og lokalt handlingsrom.
  - Alle saker som fremmes for direktørmøtet skal ha vurdert konsekvensene for partnerskapet, og i forhold til kommunestørrelse.
  - Evaluering og utvikling av partnerskapet er tema på direktørmøtet hvert halvår.
- Lage systemer, modeller og rutiner som sikrer involvering og forankring på ulike nivå:
  - Sentralt politisk nivå (informasjon om politiske rammebetingelser):
    - årlig møte med KS i etterkant av fremleggelsen av satsbudsjettet
    - møter med KS sentralt ved behov
    - regionale møter mellom rådmannsutvalg og NAV Fylke ved behov
  - Sentralt direktoratsnivå (drøfting av saker som påvirker rammebetingelsene for kontorene):
    - møte med KS ved behov
    - fylkesvise prosesser ved behov
  - Lokalt nivå (lokale, forhandlingsbaserte prosesser eller drøftinger):
    - partnerskapsmøte mellom fylkesdirektør og den enkelte kommune
    - regionale likeverdige samhandlingsarena som strategisk fora (KS, Fylkesmann, rådmannsutvalg)
- Utarbeide gode kommunale måleindikatorer. Og - utarbeide flere kvalitative måleindikatorer på statlig side.
- Se på muligheten for å tidsmessig samkjøre styringssignalene fra stat og kommune til NAV-kontoret i større grad, for å øke forutsigbarhet og styrke langtidsplanlegging.

### Samhandling og samarbeid

- Etablere tettere samarbeid med KS, ha jevnlig møter med KS
  - Samarbeide om tiltak for å styrke kommunene i partnerskapet
  - Se på samarbeid med KS om styringssignaler til kommunene.
- Sette tydeligere krav til samarbeid og samhandling på fylkesnivå.
  - Klargjøre intensjonen med regionale, likeverdige arenaer, som et strategisk forum.
  - Samkjøre styringssignaler til NAV Fylke og Fylkesmannen
  - Synliggjøre og understøtte Fylkesmannens rolle
- Belyse Samhandlingsreformen og folkehelseperspektivet, og utarbeide og formidle forventninger til NAV-etaten.
- Iverksette prosjekter og understøtte med midler utvidet samarbeid om felles, overlappende interesseområder.

- Ta initiativ til en nasjonal konferanse for erfarings- og kunnskapsutveksling om partnerskapet, i samarbeid med KS.
- Vurdere en egen samhandlingsstruktur med storbyene.

#### **Avtaleverk:**

- Redusere detaljeringsgraden i sentralt utarbeidede maler for avtaler.
- Samkjøre samarbeidsavtaler på hjelpemiddelområdet med partnerskapsavtaler – ett avtaleverk
- Revidere/finne andre prinsipper for fordelingsnøkkelen for kostnader.
- Se på garantiordningen.

#### **Doble systemer**

- Se på muligheter for forenkling av ulike systemer (IKT, regelverk, lønns- og personaladministrative systemer).
- Begrense plan- og rapporteringspunkter. Differensiere krav om informasjon og rapportering som tar hensyn til kontorets størrelse/lederens ulike rammevilkår.
- Anbefale felles mål, planer og rapporter.
- Vurdere mulighet for samordning av regelverk
- Forankre moderniseringsprosjektet i partnerskapet, og sikre at nye IKT-systemer kan integreres med lokale systemer.
- Se på løsninger på utfordringene som ulike lønns- og arbeidsvilkår i stat og kommune skaper; se på muligheten for at NAV-ansatte blir eget tariffområde.

#### **Informasjon og kommunikasjon**

- Iverksette kommunikasjonstiltak som har som mål å øke kunnskap og forståelse, bedre forutsigbarhet og involvering, og som bidrar til å bygge ned informasjonsulikheten i partnerskapet:
  - Lage samtalepakke om partnerskapet.
  - Bruke interne og eksterne kanaler til å sette tema partnerskapet på dagsorden, synliggjøre hva som skal til for å lykkes.
  - Løfte frem partnerskap som får det til, formidle gode grep og løsninger.
  - Etablere nettsider for kommunene.
  - Gi Fylkesmannen tilgang til NAVET
  - Lage én fellesmail fra direktoratet til alle aktørene i partnerskapet.

#### **Kompetanse**

- Stimulere til mer samarbeid om kompetanse og tjenesteområder.
- Samordne kompetansetilbud fra fylket (NAV Fylke og Fylkesmannen).
- Avklare ansvaret for, og samordne tilbud om, lederstøtte og ledelsesutvikling (stat og kommune).
- Sikre at Fylkesmannen forankrer opplæringstilbud i kommunene før det går til NAV-leder.

## 8. Kilder, referanser og vedlegg

- Møter med aktører i partnerskapet:
  - Dagsmøte med Sør-Trøndelag/Trondheim kommune (1. november 2011)
  - Møte med sentralt samarbeidsutvalg i Oslo (5. desember 2011)
  - Møte i partnerskapsmøtet i bydel Grorud, Oslo (8. desember 2011)
  - Møte med samarbeidsutvalget i Akershus (14. desember 2011)
  - Møte med sentralt rådmannsutvalg (RU) (11. januar 2012)
  - Møte med rådmannsutvalget i Sogn og Fjordane (24. januar 2012)
- QuestBack-undersøkelsen om partnerskapet, januar 2012
- "Kunnskapsoppsummering om partnerskap mellom stat og kommune i NAV-kontorene", Høgskolen i Oslo og Akershus, Larsen m. flere, 2012
- "NAV – hvorfor og hvordan", Torgeir Hernes 2008
- St. prp. Nr. 46 (2004-2005) og Innst. S. nr. 198 (2004-2005)
- Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (21.04.2006) Gyldig fram til 31.12.09.
- Veileder til lokal samarbeidsavtale, utgitt av KS og Arbeids- og velferdsetaten (versjon 2 – godkjent 12.02.2007)
- Håndbok for etablering av NAV-kontor, utgitt av KS og Arbeids- og velferdsetaten (versjon 4 – 01.03.2009)
- "Å utvikle en helhetlig og brukerrettet forvaltning - oppdragsstyring eller samstyring", Andreassen og Fossetøl 2009