

NAV

-

Kommunen, staten og partnerskapet

Torbjørn Lønne Lunden



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgåve
Hausten 2008

Forord

Proessen med å skrive ei masteroppgåve er ved vegg ende, og ei rekke personar må nemnast i den forbindelse. Først vil eg rette ein stor takk til rettleiaren min, Anne Lise Fimreite, for god oppfølging og svært inspirerande rettleiing gjennom heile prosessen. Du har vist stor interesse og tolmod, noko som blir satt veldig pris på. Eg vil også takke min birettleiar Per Læg Reid, for konstruktive innspel og tilbakemeldingar.

Eg vil også nytte høvet til å takke for mange gode faglege innspel frå alle deltakarar på seminaret; ”Politisk organisering og fleirnivåstyring”. Ein særleg takk rettast her til Paul G. Roness, Harald Sætren og Dag Runar Jacobsen. Nokre av mine medstudentar og kontorkompisar fortener å bli nemnt i denne samanheng. Eirik, Sindre og Ingrid; takk for (altfor) mange fine ”fem-minuttarar”. Eg vil også takke dei respondentane som i ein travel kvardag har teke seg tida til eit møte med meg. Utover desse personane må min familie takkast for oppussingshjelp, som har gjort at eg har kunne fokusere meir på oppgåva.

Sist, men langt ifrå minst, kjære Hilde. Tusen takk for all motivasjon og hjelp du har gitt gjennom heile prosessen.

Bergen, desember 2008

Torbjørn Lønne Lunden

Innholdsliste:

1.0 Innleiing.....	7
1.1 Problemstilling	8
1.2 Samfunnsmessig og fagleg aktualisering av tema.....	9
1.3 Strukturen i oppgåva	11
2.0 Kontekst	13
2.1 Aetat, trygdeetaten og sosialtenesta	13
2.1.1 Whole Of Government	14
2.2 NAV-reforma	16
2.2.1 Overordna organiseringa i NAV	17
2.2.2 Samarbeidsavtalen mellom kommune og stat	18
2.3 Forholdet mellom stat og kommune.....	20
2.3.1 KS.....	22
2.4 Oppsummering	23
3.0 Teori.....	24
3.1 Multi-level governance.....	24
3.1.1 Allokering av kontroll og ansvar i fleirnivåsystem.....	26
3.1.2 NAV-partnerskapet og multi-level governance	27
3.2 Governance.....	30
3.2.1 Governance som struktur og prosess.....	30
3.3 Tre scenario om staten og kommunen si rolle i NAV	32
3.3.1 Det instrumentelle scenarioet	33
3.3.2 Det komplementære scenarioet	35
3.3.3 Det transformativt scenarioet.....	37
3.3.4 Analyseskjema til scenarioa	38
3.4 Oppsummering	40
4.0 Metode	41
4.1 Casestudie.....	41

4.2 Datagrunnlag	42
4.2.1 Datatilgang	43
4.2.2 Kvalitative forskingsintervju	44
4.3.3 Dokument	46
4.3.4 Anna forskning	47
4.3 Vurdering av studien sitt datagrunnlag	49
4.3.1 Validitet	49
4.3.2 Reliabilitet	50
4.4 Oppsummering	51
5.0 NAV frå sentralt hald	52
5.1 Frå SATS til NAV	52
5.1.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane	56
5.2 NAV-interim -NAV tek form	56
5.2.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane	58
5.3 Rammeavtalen – Staten sitt samarbeid med KS	59
5.3.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane	60
5.4 Iverksetjinga av NAV	61
5.4.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane	62
5.5 Oppsummering	63
6.0 NAV i kommunane - det lokale partnerskap	64
6.1 Prosessen med å bli pilotkommune	64
6.1.1 Involverte aktørar	65
6.1.2 Ønsket om å bli pilot	67
6.1.3 Partnerskapstanken	70
6.1.4 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane	72
6.2 Samarbeidsavtalen	73
6.2.1 Involverte aktørar	74
6.2.2 Oppfatning av KS si rolle på lokalt nivå	78
6.2.3 Tenestetilbod	80
6.2.4 Leiingsstruktur	82
6.2.5 Samarbeidet mellom stat og kommune	84

6.2.6 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærminga	87
6.3 Tida etter innføringa	88
6.3.1 Involverte aktørar	89
6.3.2 Partnerskapsforumet	91
6.3.3 Partnerskapet framover	92
6.3.4 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane	94
6.4 Oppsummering	95
7.0 Analyse	96
7.1 NAV og dei tre scenarioa	97
7.1.1 Det instrumentelle scenarioet	97
7.1.2 Det komplementære scenarioet	100
7.1.3 Det transformativt scenarioet	103
7.1.4 Partnerskapet i NAV	105
7.2 Implikasjonar overliggende strukturar og prosessar har på partnerskapet	109
7.3 Har NAV konsekvensar for det kommunale politiske leiarskapet sine føresetnader til påverking av det lokale velferdstilbodet?	113
7.4 Oppsummering	115
8.0 Oppsummering	116
8.1 Studien sine funn	117
8.2 Vidare forskning	119
9.0 Litteraturliste	121
9.1 Offentlege dokument	124
9.2 Internettkjelder	124
Vedlegg	126
Intervjuguide for tilsette og politikarar i kommunen	126
Intervjuguide for den lokale NAV-leiar	127

Figur og tabelloversikt:

Figur 1: Organisasjonskartet til NAV/Arbeids- og velferdsetaten.....	17
Tabell 1: Analyseskjema –forventingar til empirien.....	39 og 106
Tabell 2: Pådrivarar bak reforma.....	65
Tabell 3: Kva forhold hadde betydning for etablering av pilotkontor.....	67
Tabell 4: Grad av involvering ved etableringa.....	74
Tabell 5: Politikarane sin grad av involvering ved etableringa.....	75
Tabell 6: Grad av påverknad frå KS i utforming av avtale mellom stat og kommune.....	78
Tabell 7: Vurdering av leiarmodell sett i forhold til type leiarmodell.....	83
Tabell 8: Grad av nøgd med samarbeidet mellom stat og kommune fram til opninga.....	84
Tabell 9: Grad av involvering etter opning.....	89
Tabell 10: Vurdering av samarbeidet mellom stat og kommune etter opninga.....	91
Tabell 11: Grad av nøgd med samarbeidet mellom stat og kommune så langt.....	92
Tabell 12: Forventingar til samarbeidet mellom stat og kommune framover.....	93
Tabell 13: Funn frå empirien.....	97

1.0 Innleiing

Våren 2005 vedtok Stortinget å etablere ei ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV), for å tilby ei meir heilskapleg tenesteyting til brukarane av arbeids- og velferdstenestene. Vedtaket innebar ei samanslåing av dei to statlege etatane, trygdeetaten og arbeidsmarknadsetaten, som saman med den kommunale sosialtenesta skulle formidle dei lokale arbeids- og velferdstenestene i eit felles førstelinjekontor. *Førstelinjekontoret baserast på eit forpliktande samarbeid mellom stat og kommune* (Ot.prp nr 47 2005-2006). Forma dette samarbeidet tek er eit lovfesta partnerskap, der kommune og stat skal formidle arbeids- og velferdstenestene som to likeverdige partar. Vedtaket av denne organiseringa medførte ei av dei største forvaltingsreformene i Noreg i nyare tid, der alle innbyggjarane i Noreg skal ha tilgang til eit lokalt NAV-kontor innan 2010. Dette inneber ei ny organisering for over 16 000 tilsette og to millionar brukarar, og med ein samla etat som årleg vil forvalte i overkant av ein tredjedel av statsbudsjettet. Eit lovfesta partnerskap mellom kommune og stat i dette omfanget er ei ny strukturell utforming i norsk samanheng, og utfordrar tidlegare styringsaspekt i forholdet mellom stat og kommune, då ansvarsområde ikkje lenger er territorielt avgrensa. Tema for denne studien er nettopp dette partnerskapet mellom stat og kommune.

Ordet partnerskap er noko ein gjerne brukar i daglegtalet for å beskrive forskjellige likeverdige samordningsformer. Konnotasjonar til ordet kan vere samarbeid, gjensidig avhengnad, fellesskap, tillit og forplikting. Partnerskapet mellom stat og kommune i NAV vil nok også kunne kjenneteiknast av fleire av desse orda. I kva grad det vil vere likeverd, gjensidig avhengnad og samarbeid er likevel spørsmål som raskt kan melde seg. Staten som maktsentrumet i den norske forvaltninga i eit partnerskap med ein norsk gjennomsnittskommune, kan, satt på spissen, verke litt som David mot Goliat. Samarbeidet i NAV involverar eit mangfald av statlege og kommunale aktørar og relasjonar frå nasjonalt til lokalt nivå, der for eksempel KS vil representere kommunane som forhandlingspartner på nasjonalt nivå. NAV og partnerskapet kan difor seiast å vere eit system som er basert på fleirnivåstyring (Bache og Flinders 2004), og beskrivast difor gjerne som eit fleirnivåsystem (Fimreite og Lægreid 2008a). Dette inneberer at partnerskapet vil bli påverka av prosessar på overliggende nivå gjennom både informasjon, retningslinjer og føringar. Eit trekk ved slike fleirnivåsystem er at makt og påverknadskraft er fragmentert, noko som medfører at ansvarsforholda mellom stat og kommune i NAV også kan bli uklare. Denne studien vil søke å beskrive korleis desse maktforholda er og korleis dei verkar inn på det lokale partnerskapet.

1.1 Problemstilling

Fokus i denne studien vil vere partnerskapet i NAV¹, og korleis innføring av NAV-reforma påverkar kommunen og kommunepolitikarane sine utsikter til å utforme ein eigen politikk på velferdsfeltet. Staten si rolle og styring i partnerskapet vil vere ein sentral faktor for å forstå dette, samt den rolla KS vil ha som forhandlingspartner for kommunane på sentralt nivå. Overordna problemstilling for studien vil vere:

”Beskrive implikasjonar som overliggende prosessar og strukturar har på det lokale partnerskap mellom stat og kommune i NAV, og belyse om innføringa av NAV har konsekvensar for det kommunale politiske leiarskapet sine føresetnader til påverking av det lokale velferdstilbodet?”

Fleire spørsmål vil vere sentrale for å svare på den overordna problemstillinga. Eit av dei vil vere *kva* overliggende strukturar og prosessar som verkar inn på det lokale NAV-partnerskapet. Overliggende strukturar og prosessar vil i denne studien definerast som strukturar og prosessar på nasjonalt eller regionalt nivå, utover staten sitt fylkesledd i NAV som kommunane har den direkte kontakten med, for styringa av det lokale NAV-kontor. Desse implikasjonane vil dermed også kunne seiast å omhandle korleis staten som maktsentrum styrer inn mot partnerskapet og NAV-kontoret, og effektane det har på den kommunale autonomien. Her bør det også nemnast at implikasjonane denne studien vil rette seg mot, først og fremst er dei som påverkar likeverden i dette partnerskapet. Eit anna sentralt spørsmål vil vere *kva* som er mekanismane for deltaking og informasjon i partnerskapet, spesielt med tanke på kommunepolitikarane. Dette vil omhandle i *kva* grad kommunepolitikarane har moglegheit til å involvere seg, og kor mykje dei eventuelt blir involvert.

Min studie er av kvalitativ art og vil sjå partnerskapet både gjennom erfaringar på nasjonalt og kommunalt nivå. Studien vil belyse *kva* som har prega iverksetjinga på sentralt hald, og *kva* dette kan peike mot i forhold til styring av NAV. Den vil gå gjennom Stortinget, regjeringa og sentralforvaltinga sitt syn på reforma frå initiativ til vedtak, saman med nokre erfaringar frå det første året med etableringar av NAV-kontor. Den vil også sjå på utforminga av det som kallast rammeavtalen. Rammeavtalen er framforhandla mellom Arbeids- og

¹ NAV var opphavleg eit akronym for Ny Arbeids- og Velferdsforvalting, men er no eit eigennamn for arbeids- og velferdsforvalting utan å representere noko forkorting.

inkluderingsdepartementet og KS, og skal legge grunnlag for samhandlinga mellom kommune og stat som likeverdige partnerar i arbeids- og velferdsforvaltinga. På lokalt nivå vil min studie rette seg mot to kommunar², som i NAV-samanheng er såkalla pilotkommunar. Pilotkommunar er tjuefem kommunar som innførte NAV-kontor i kort tid etter etableringa av Arbeids- og velferdsdirektoratet 1. juli 2006, for ei testing av nye arbeidsformer. Data frå dei to valte kommunane vil hovudsakleg vere i form av intervju utført våren 2008 av politikarar og administrativt tilsette. Framstillinga av data frå dei to kommunane vil sjåast i forhold til ei kvantitativ undersøking av tjueto pilotkommunar, som har blitt utført av Arbeidsforskningsinstituttet (Andreassen, Drange, Thune og Monkerud 2007). Denne undersøkinga vil vidare gå under namnet pilotevalueringa.

Partnerskap er eit omgrep som vil stå sentralt i denne studien, og vil i studien forståast som eit arrangement med ei viss formalisering, varigheit og stabilitet, der dei deltakande partar har status av prinsipal og bidrar med noko inn i dette arrangementet (Andersen og Røiseland 2008, Peters 1998). Partnerskap er teoretisk gjerne forbunde med nettverk (Fimreite og Lægreid 2008), og når det er knytt til offentleg styring, gjerne meir eksakt governance-nettverk. Eit governance-nettverk kan definerast som eit stabilt horisontalt arrangement av gjensidig avhengige, men operasjonelt autonome aktørar som påverkar kvarandre gjennom eit institusjonalisert fellesskap, og som er sjølvregulerande innafor rammene som settast av politiske myndigheiter og i vid forstand bidrar til offentleg styring (Sørensen og Torfing 2005). Mitt teoretiske utgangspunkt i studien vil difor vere governance- og multi-level governance-teoriar, som har fokus på framskriden av nettopp slike nettverk i samfunnstyringa. Multi-level governance er gjerne kalla fleirnivåstyring og har fokus på nivåovergripande nettverk, noko som NAV kan seiast å tilsvare. Governance er meir retta mot den enkelte demokratiske institusjonen si samhandling med nettverket, og kva former og utslag det kan gi. Eg vil nytte begge desse tilnærmingane for eit beskrivande føremål av dei makt- og styringsforholda som er i partnerskapet. Forventingar frå teorien til partnerskapet i NAV vil konkretiserast gjennom tre kategoriserande scenario som Klijn og Skelcher (2007) har utforma for å beskrive slike netteverk.

1.2 Samfunnsmessig og fagleg aktualisering av tema

Min studie er ein del av modul 1 i eit omfattande forskingsprosjekt, "Evaluering av NAV". Prosjektet er lagt under Norsk Forskningsråd med professor Anne Lise Fimreite som

² Disse to kommunane vil i studien hovudsakleg bli referert til som *respondentkommunane*.

prosjektleiar. Oppdraget er gitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet og har to hovudmål. Det eine er å dokumentere om og korleis NAV, gjennom organisatorisk reform på statleg, fylkes- og kommunalt nivå, endrar det samla velferdsstatlege verkemiddelapparatet i ei meir heilskapleg, effektiv arbeidsorientert og brukarretta tenesteyting³. Det andre målet er å etablere solide innsikter om samanhengane mellom verkemiddelapparat, yrkesroller og brukaråtferd - og utviklinga i befolkninga si arbeidsintegrasjon. Min studie rettar seg mot å dokumentere korleis organiseringa av det offentlege apparatet påverkar partnerskapet og den kommunale velferdspolitikken. Samfunnsmessig grunnngjevast studien gjennom at den vil belyse korleis prosessane og strukturane er for partnerskapet, kommunen og lokal politikk på eit særst viktig område for velferdsstaten Noreg. Kommunane er svært viktig reint volum- og oppgåvemessig i Noreg som lokal iverksettar av nasjonal politikk. Dei forvaltar ein stor del av offentlege midlar og offentleg politikk, men det er svært uklart i kva grad det er mogleg å sette eit lokalt politisk preg på innhaldet i dei ulike politikkområda (Christensen, Egeberg, Larsen, Læg Reid og Roness 2002). Argument for lokal politisk variasjon kan hevdast å bli satt i skuggen av krav om nasjonal likskap og standardisering. Brukarane av sosialtenesta er gjerne individ i midlertidig økonomisk uføre der ein lokal tilpassing av velferdstilbodet kan vere sentralt for å møte behova desse brukarane har. Å belyse kva rom kommunane har til lokale tilpassingar er difor særst viktig. I kva grad kommunane har moglegheit til å påverke dette tilbodet i den grad at det gir grunnlag for borgarane å gjere kommunane og deira folkevalde ansvarlege er eit anna viktig moment som denne studien vil belyse. Vidare kan studien ha nytteverdi for staten og kommunar som jobbar opp mot dette partnerskapet, då det kan gi eit innblikk i korleis dei ulike aktørane møter denne reforma.

Organisering, demokratisk legitimitet og korleis samfunnet styrast er sentrale tema i statsvitskapen. Fagleg og forskingsmessig vil denne studien gi innsikt i forhold som omhandlar desse tema, med eit empirisk fokus som i liten grad har vore belyst tidlegare. Kommune og stat har lange tradisjonar med ulike former for samhandling i Noreg, men eit lovfesta partnerskap av dette omfanget er, som nemnt i innleiinga, ei ny bindingsform mellom dei to demokratiske institusjonane. På grunn av at NAV-reforma er relativt fersk har det vore lite forskning på dette området, og denne studien vil vere med på å produsere nye data og analysere viktige aspekt ved dette partnerskapet. Studien sin empiri og analyse vil også kunne

³ http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=GenerellArtikkel&cid=1172688937437&pagename=evanav%2FGenerellArtikkel%2FVis_i_opprinnelig_menypunkt

brukast til vidare forskning på dette området, og vere med å kaste lys på og legge grunnlag for kva samanhengar ved partnerskapet som kan vere viktige å sjå nærmare på.

1.3 Strukturen i oppgåva

Studien er organisert i åtte kapittel, der neste kapittel startar med ein presentasjon av kontekst, bakgrunn og sentrale aktørar for mitt forskingsfokus. Her vil det bli gitt ei innføring i bakgrunnen for reforma og ei kort utgreiing om prosessen fram til den formelle etableringa av NAV. Vidare vil eg gi ein oversikt over dagens arbeids- og velferdsforvaltning, korleis den organiserast og kva partnerskapet med kommunane vil innebere. Deretter vil eg greie ut om kommunane i Noreg, med eit spesielt fokus på forholdet mellom stat og kommune. I kapittel 3 vil eg gå inn på det teoretiske rammeverket som studien vil vere innafor. Her vil eg først gå inn på multi-level governance og kva som kan prege maktforhold mellom fleire forvaltingsnivå. Deretter vil eg gå inn på governance-teoriar for å meir konkret kunne beskrive kva påverknadskraft kommunane og kommunepolitikarane vil ha i det lokale partnerskap. Dette vil bli kategorisert gjennom eit instrumentelt, komplementært og transformativt scenario for kva former eit partnerskap og nettverk som NAV kan ta. Desse scenarioa inneberer høvesvis mindre, tilnærma uendra og meir påverknadskraft for kommunane, enn kva dei hadde tidlegare, på velferdstilbodet.

I kapittel 4 vil eg presentere studien sitt metodiske rammeverk. Her vil eg belyse overordna design, metodisk tilnærming og datagrunnlag, og avslutningsvis vurdere studien sin validitet og reliabilitet. Kapittel 5 er studien sitt første empirikapittel, der eg vil gå inn på tidlegare forskning av prosessar på sentralt nivå ved opprettinga av NAV. Kvar prosess vil bli oppsummert og tolka mot studien si teoretiske tilnærming. Desse prosessane vil meir eksakt vere Stortinget sitt vedtak om ny arbeids- og velferdsreform, utforming av organiseringa i arbeids- og velferdsdirektoratet og utarbeiding av rammeavtalen som skal ligge til grunn for partnerskapet mellom stat og kommune. I siste del av dette kapitlet vil eg også gi ei kort beskriving av dei første erfaringane som er gjort på sentralt nivå så langt i prosessen. I kapittel 6 vil eg gå inn på dei data som er innhenta frå dei to respondentkommunane. Dette kapitlet vil sjå på prosessen med å innføre eit NAV-kontor og dei erfaringane som er gjort når kontoret er kome i virke. Kapitlet er delt opp i tre deler som tek opp ulike fasar ved iverksetjing av NAV i kommunen. Kvar del vil ha ei kort oppsummering mot den teoretiske tilnærminga. I kva grad kommunane sine politikarar har involvert seg, eller har blitt involvert, vil bli særleg vektlagt. Kapittel 7 er studien sitt analysekapittel der eg vil freiste å svare på

studien sin problemstilling. Her vil eg sjå dei empiriske funna opp mot det teoretiske rammeverket som er lagt til grunn for studien. Kapitlet vil starte med å sjå dei tre overnemnte scenario i lys av mitt empiriske grunnlag, og avslutte med å belyse studien si problemstilling. Kapittel 8 vil oppsummere studien og funna eg har gjort, og avslutningsvis foreslå vidare forskning.

2.0 Kontekst

Føremålet med dette kontekstkapittelet er å belyse aspekt ved kommunane, staten og NAV som kan vere viktig for forståinga for dei komande kapitla i oppgåva. Eg vil starte kapittelet med å gi ei innføring i korleis organiseringa av arbeids- og velferdsforvaltinga var før NAV-reforma, og det som kallast Whole of Government.. Dette vil bli gått igjennom for å eit innblikk i kva NAV-reforma omfattar, og for å sette den i kontekst som reformtype. Deretter vil det bli gitt ein kort gjennomgang av vedtaket av ein ny arbeids- og velferdsreform og om prosessen etter vedtaket. Denne perioden vil bli grundigare gjennomgått i første empirikapittel, og gjennomgangen er berre for å gi lesaren eit overblikk over dei viktigaste hendingane. Vidare vil eg gi ein oversikt over NAV slik det skal utformast og organiserast i åra framover. I siste del av kapittelet vil eg gå inn på kommuneinstitusjonen og rolla den spelar i den norske forvaltinga. Relasjonen mellom stat og kommune i Noreg vil få eit særleg fokus, nærmare bestemt korleis interaksjonen og maktforholdet mellom dei to aktørane er, og korleis dette forholdet har forandra seg dei siste tiåra.

2.1 Aetat, trygdeetaten og sosialtenesta

Dei tre etatane kan seiast å ha ei lang historie i det norske styringsverket. Arbeidsmarknadsetaten, eller Aetat, si historie kan sporast heilt tilbake til 1897, ved opprettinga av det første arbeidskontoret i Noreg⁴. Ca 10 år seinare kom lova om offentlig arbeidsformidling og lov om offentlig støtte til arbeidsledige, som blei etterfølgt av mange ulike tiltak for å fremme sysselsettinga i landet. I 1995 blei arbeidslinja lansert for å hindre utstøying og for å sikre deltaking i verdiskapinga hos det enkelte individ. Aetat blei ein verdifull deltakar i denne utviklinga, og i 2003 bestod etaten av 3800 fulltidstillingar med 18 regionale og 162 lokale kontor (Christensen, Læg Reid og Fimreite 2006). Etaten hadde som hovudoppgåve å hindre arbeidsløyse ved å blant anna hjelpe arbeidssøkarar og arbeidsgivarar, samt utbetalingar av dagpengar m.m. og vere eit rådgivande organ for Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Trygdeetaten si historie byrjar ved vedtaket av *Ulykkesforsikringen for fabrikkarbeidere* i 1895, der eit statleg forsikringsselskap skulle stå ansvarlig for utbetalingane⁵. Dette selskapet fekk etterkvart namnet Rikstrygdeverket, og seinare det vi i dag kjenner som Trygdeetaten. Trygdeetaten forvalta folketrygda, samt ei rekke andre større og mindre sosiale

⁴ <http://www.nav.no/1073751267.cms>

⁵ <http://www.nav.no/1073751267.cms>

overføringsordningar som barnetrygd, kontantstøtte, krigspensjon, barnebidrag og avtalefesta pensjon. Etaten bestod i 2003 av 7600 fulltidstilsette som stod for utbetalningar for over 230 milliardar kroner i året (Christensen m.fl. 2006).

Sosialtenesta har ei endå lengre historie og kan saman med helsetenesta sporast tilbake til 1600-talet. I den formelle etableringa av kommunane i 1837 blei sosialtenesta tillagt kommunane, som skulle stå for den lokale ivaretakinga av sikkerhetsnettet i den norske velferdsstaten (Christensen m.fl. 2006). Sosialtenesta er regulert av Lov om sosiale tenester og skal fremje økonomisk og sosial tryggleik, førebygge sosiale problem, bidra til auka likeverd og hjelpe menneskjer til å leve eit meningsfylt liv. Ei av sosialtenesta si viktigaste oppgåver er forvaltning av økonomisk stønad. I 2003 mottok 135.380 menneskjer sosialhjelp eller introduksjonsstønad. Denne økonomiske stønaden skal ta sikte på å gjere den enkelte sjølvhjelp. Kommunane hadde ulike tiltak for å nå dette målet, for eksempel råd og rettleiing, kartlegging av arbeidsevne, aktivitets- og arbeidsretta tiltak, økonomisk rådgiving og bustadsosialt arbeid.⁶ Før 1980-talet var kommunepolitikarane i stor grad involvert i vurderingar tilknytt sosialtenesta, men ei sterk auking i mengda av mottakarar av sosialhjelpa medførte at det i praksis blei umogleg for kommunepolitikarane å følgje opp enkeltsaker, og vedtaksmynden blei etter kvart i stor grad tillagt kommunen sine fagfolk (NOU 2004:13). For å sikre den nødvendige politiske styringa over dette feltet utvikla kommunen difor nye styringsmiddel, blant anna lokale retningslinjer for stønadsutmåling. Dette inneberer at kommunepolitikarane si rolle på 2000-talet først og fremst var fastsetting av dei økonomiske rammevilkåra som den lokale sosialtenesta jobba innafor.

2.1.1 Whole Of Government

Spesialiserte organisasjonar som for eksempel dei ovanfor, har saman med New Public Management som reformbølge ført til større grad av fragmentering og mangel på samordning og koordinering i den offentlege sektor. New Public Management, med oppsplitting og desintegrering som nokre av hovudelementa, har difor blitt bytta ut med ein meir heilskapstankegang i ulike statsstyre (Christensen og Læg Reid 2006). Storbritannia, som tidlegare var eit av dei mest radikale NPM-landa, introduserte i 1997 det som beskrivast som Joint-Up-Government (JUG) i eit grep for å få bukt med det som blei definert som "wicked issues". "Wicked issues" er saker som går på tvers av dei etablerte spesialiseringane, der ansvarsforholdet blir pulverisert fordi ingen har eit overordna ansvar (Christensen og Læg Reid

⁶ http://www.shdir.no/omdirektoratet/avdelingar/kommunale_velferdstenester_50256

2006, Høydal 2007). Seinare har ein også sett liknande tendensar i andre NPM-land, som no er bakgrunnen til eit nytt syn på kva som kan prege den offentlege sektoren framover. Særleg er dette eit klart trekk blant angloamerikanske land, som tidlegare har vore svært hissige NPM-reformatorar. Her i nord har vi vore noko meir beskjedene reformatorar, men trass dette er JUG, eller det som også er kjent som Whole Of Government, ein tendens.

Skiljet mellom JUG og Whole Of Government er noko uklart, og blir i praksis brukt nærmast synonymt, noko som eg også vidare vil gjere. Whole Of Government kan sjåast som ein paraplybetegnelse for å beskrive ei gruppe av tiltak sett i gang som eit svar på problem som har meldt seg rundt auka fragmentering i den offentlege sektor. Eit av dei grunnleggande måla til Whole Of Government er gjennom ulike grep å tilby brukarane ein betre og meir integrert tilgang til tenestene. Tiltak rundt dette har vist seg å gripe om alle nivå i sentraladministrasjonen, frå kommune- til departements- og direktoratsnivå og privat-offentleg samarbeid. Whole Of Government-tankegangen vektlegg å føre saman både i rota og i toppen (Christensen og Læg Reid 2006).

At NAV-reforma kan kallast ei Whole Of Government-reform kan seiast å vise seg veldig konkret ved sjølv samankoplinga av dei to statlege etatane, Aetat og trygdeetaten, som skal samarbeide med kommunen og sosialtenesta. Vidare viser den seg gjennom hovudmålet som er å tilby ei meir heilskapleg arbeids- og velferdsforvaltning til brukarane. Det var fleire omsyn som var bakgrunnen for denne reforma. Eit av dei var at brukarar av fleire tenester på velferdsområdet møtte ei inkonsistent og fragmentert forvaltning (Christensen m.fl. 2006). Eit anna omsyn var at det å ha tre instansar med ansvar for sitt spesielle tenesteområde kunne skape gråsoner der ein ikkje kunne seie kven som hadde det faktiske ansvaret. ”Wicked issues” var dermed i NAV-samanheng brukarar som var i kontakt med fleire etatar, og som støtte på eit system som var ineffektiv og lite brukarvennleg med uklare ansvarsforhold. Kanskje den viktigaste faktoren for reforma var at 700 000 menneskjer i arbeidsdyktig til ein kvar tid var heilt eller delvis ute av arbeidsmarknaden. Ei meir samla forvaltning blei frå Stortinget sett på som ei løysing som kunne betre på denne situasjonen, og ein samanslåing av dei tre tradisjonsrike etatane blei dermed satt i gang.

2.2 NAV-reforma

31. mai 2005 blei det fatta eit stortingsvedtak om Ny arbeids- og velferdsreform, som innebar at det skulle opprettast ei felles førstelinjeteneste for arbeidsformidlinga, trygdeetaten og sosialtenesta i Noreg.

Formålet med NAV-reforma var/er å:

- få fleire i arbeid og færre på stønad
- gjere det enklare for brukarane og tilpasse forvaltinga til brukarane sitt behov
- få ei meir heilskapleg og effektiv arbeids- og velferdsforvalting⁷

I august 2005 blei NAV-interim etablert med mandat til å planlegge, forberede og gjennomføre oppgåver på statleg ansvarsområde, som eit ledd i arbeidet med å etablere ein ny arbeids- og velferdsforvalting (Nielsen 2007). I februar året etter blei det valt ein pilotkommune i kvart fylke som skulle teste ut dei nye arbeidsformene for NAV-kontoret. To månadar seinare blei det inngått ein rammeavtale mellom KS - kommunesektorens interesse- og arbeidsgivarorganisasjon og Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) som skulle leggest til grunn for dei lokale avtalane og opprettingar av lokale NAV-kontor. Denne rammeavtalen innebar eit partnerskap mellom stat og kommune i utføringa av velferdstenestene i Noreg. Dette partnerskapet blei 7. juni 2006 også forankra i ny Lov om arbeids- og velferdsforvalting (Ot.prp.nr.47). Formålet med denne lova var å legge til rette for ein effektiv arbeids- og velferdsforvalting basert på ein heilskapleg og samordna bruk av arbeidsmarknadslova, folketrygda, sosialtenestelova og andre lover som skulle forvaltast av NAV. For å gi dei lokale kreftene handlingsrom til å finne føremålstenelege løysingar, blei det her opna for at kommunane og staten, innafor visse rammer trekt opp av departementa, kunne utføre myndigheitsoppgåver for kvarandre⁸. Det skal framleis vere klare ansvarslinjer, men ein opnar for ein fleksibel bruk av personell i dei felles lokale kontora (Ot.prp.nr.47). Dette lovvedtaket har ført til at den nyoppretta Arbeids- og velferdsetaten i samarbeid med alle kommunane i landet, altså skal etablere lokale arbeids- og velferdskontor som dekker kvar kommune i heile landet, innan 2010. Saman med alle tenestene frå Arbeids- og velferdsetaten har kontora som minstekrav å dekke kommunen sitt ansvar for økonomisk sosialhjelp, rettleiing og arbeidet med individuelle planar.

⁷ <http://www.nav.no/page?id=1073743081>

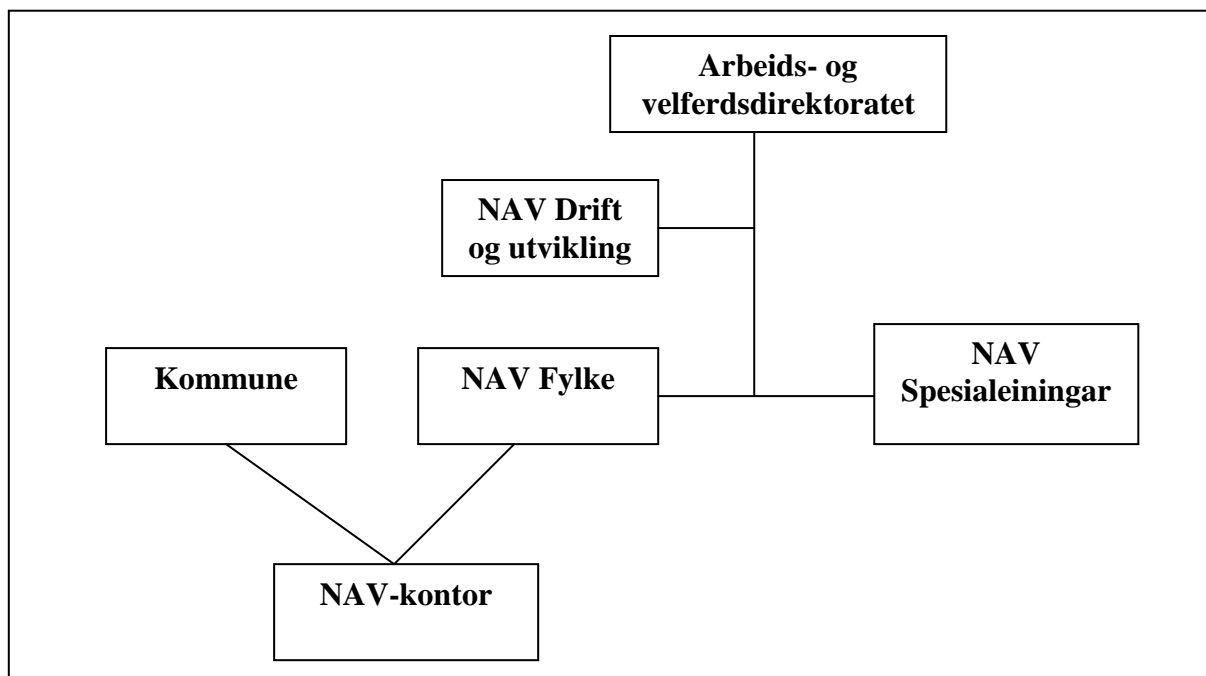
⁸ <http://www.lovdatab.no/all/tl-20060616-020-003.html#14>

2.2.1 Overordna organiseringa i NAV

Overordna styring, leing og utvikling av Arbeids og velferdsetaten ligg hos Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dei har overordna ansvar for om etaten oppfyller dei forventingar som stillast, og om dei oppnår dei resultat som blir satt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet⁹. Konkret inneberer ansvaret oppfølging av resultatkrav, styringsmodell og verdigrunnlag, ivaretaking av lovpålagte forhold, strategi og verksemdutvikling samt utvikling av fag- og arbeidsmetodikk. Direktoratet omfattar einingar på tre nivå (Figur 1). På sentralt/nasjonalt nivå finn ein blant anna NAV Drift og Utvikling som skal vere ei etterspørselbasert eining som hovudsakleg leverer tenester innafor drift og administrasjon, men som også skal stå for prosjekt og utviklingstenester. På regionalt nivå vil ein ha NAV Fylke og spesialeiningar. Spesialeiningane kan vere fylkesvise eller dekke over fleire fylker, og vil innehalde servicetenester, arbeidslivssenter, hjelpesentralar, utland, klage og anke, innkrevjing og kontroll m.m. NAV Fylke skal brukast til å sikre resultat ved NAV-kontora. På lokalt nivå vil ein ha den statlege delen av NAV-kontora, der ein skal ha dei brukarnære tenestene så langt som det er effektivt tilrådeleg.¹⁰

Organisasjonskartet til NAV/Arbeids- og velferdsetaten¹¹.

Figur 1:



⁹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dep/underliggende_etater/Arbeids-og_velferdsdirektoratet.html?id=85795

¹⁰ http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00013/Samarbeidsavtalen_me_13814a.doc

¹¹ <http://www.nav.no/page?id=1073743450>

Det overordna oppsynet med dei kommunale velferdstenestene skulle ved opprettinga framleis vere underlagt Sosial- og helsedirektoratet med ei eiga fagavdeling som særskilt er retta mot kommuneområdet. Denne avdelinga er no flytta over til Arbeids og velferdsdirektoratet. Hovudmålet til denne avdelinga er å bidra til at sosialtenesta i kommunane saman med andre samfunnssektorar skal utviklast og utøvast til beste for landet sine borgarar. Primære ansvarsområde er å forvalte lov om sosiale tenester, følgje opp handlingsplanar og sette i virke vedtatt politikk, samordne tenester, utvikle relevant statistikk og følgje med på utviklinga og stimulere til å iverksette kunnskaps- og kompetansetiltak innanfor tenesteområdet.¹² Innafor sosialtenesta er den enkelte kommune tillagt ansvaret for førstelinjetenesta, og har stor fridom til å velje løysingar og tiltak for oppfølging innafor lova sine rammer og krav.

Den felles førstelinja som etablerast gjennom NAV-kontoret skal altså styrast gjennom eit partnerskap mellom kommune og stat. Koordineringa mellom dei to partane skal skje gjennom eit såkalla partnerskapsforum, som består av den administrative leiaren av det enkelte NAV-kontoret, rådmannen som representant frå kommunen og ein representant frå NAV Fylke. Leiaren av NAV-kontoret kan ha sitt tilsettingsforhold i enten stat eller kommune, men vil vere under instruksjon av to sjølvstendige og separate styringslinjer (Nyhuus og Thorsen 2007). Eit viktig føremål med NAV-kontoret er ein effektiv teneste der brukarane blir møtt med ein brei kompetanse i frontlinja, og NAV-leiaren skal sørge for at partane sine tenester nyttast heilskapleg og integrert. Den enkelte tilsette skal difor i utgangspunkt inneha kompetanse og virkemiddel innafor både kommunale og statlege teneste- og ansvarsområde. Korleis den lokale utforminga av NAV blir og kor breitt dette tenesteområdet blir, vil variere frå kommune til kommune, og blir fastsett gjennom den lokale samarbeidsavtalen mellom kommune og stat.

2.2.2 Samarbeidsavtalen mellom kommune og stat

I innføringa av eit NAV-kontor i den enkelte kommune skal det utarbeidast ein lokal samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten representert gjennom fylkesdirektøren. Samarbeidsavtalen skal blant anna omhandle styrings og leiarstruktur, mål og resultatkrav, tenesteområde som inngår i det felles kontoret, samhandling med tilliggande kommunale og statlege tenester, universell utforming, drift og prinsipp for tvisteløysing ved lokal usemje. I uløseleg tvistar vil eventuelt Fylkesmannen gå inn og mekle.

¹² http://www.shdir.no/omdirektoratet/avdelingar/kommunale_velferdstenester_50256

I denne studien vil tenestene kommunane legg inn og val av leiarstruktur få eit særleg fokus. Utover minstekravet om dei sosiale tenestene er det ingen ytre rammer i loven for kva tenester som kan leggst inn i det felles lokalet¹³. Det er likevel sett på som naturleg å ta utgangspunkt i dei tenestene som i forkant av innføringa låg i sosialkontoret. Utover dette blir det anbefalt å vurdere å inkludere kommunale tenester som har eit sjølvhjelpsperspektiv og breitt arbeidsretta fokus. Døme på dette vil blant anna vere introduksjonsordninga for nye flyktningar og innvandrarar. Undersøkingar Monkerud (2008) har utført av 176 kommunar, viser at dei fleste kommunane til ei viss grad følgjer desse anbefalingane, der høvesvis 89 og 78 prosent legg inn rusbehandling og bustadverkemiddel (Monkerud 2008:8). Samt at over halvparten av kommunane legg inn flyktnings tenester og gjeldsrådgiving (høvesvis 57 prosent og 53 prosent). Tiltak for psykiske lidningar og barnevernstenesta er det betrakteleg færre som legg inn (høvesvis 11 prosent og 7 prosent).

Partnerskapet kan velje mellom tre måtar å utforme leiingsstrukturen i eit NAV-kontor, der alle inneberer einskapleg administrativ leiing¹⁴. I det første av dei skisserte alternativa har leiaren både det felles administrative og faglege ansvaret for alle delar av det felles lokale kontoret si verksemd. Han/ho vil ha ansvars- og styringslinjer frå både kommunen og Arbeids- og velferdsetaten. Det andre alternativet inneberer at ein leiar har det administrative ansvaret for den daglege drifta, samt ansvaret for å representere kontoret utad i saker som angår kontoret på tvers av det statlege og kommunale ansvaret. To andre leiarar vil her ha det faglege ansvaret for sine respektive kommunale eller statlege tenesteområde, og vil vere tilknytt sine overordna i kommunen eller statsetaten. Som eit tredje alternativ kan ein av dei faglege leiarane her vere administrativ leiar, og vere tilknytt begge. Ut frå undersøkingane til Monkerud (2008) ser ein at einskapleg administrativ og fagleg leiing er mest vanlege å velje, og tilsvarar leiingsmodellen hos heile 93 prosent av kommunane. Berre 7 prosent har valt dei to andre alternativa (Monkerud 2008:8). Ein ser altså at dei fleste leiarane vil ha både det fagleg og administrativt ansvaret og dermed i utstrakt grad ha to "sjefar" knytt til seg. Ein kan hevde at dette er ein utsett posisjon dersom det ikkje er ein god dialog mellom kommune og stat. Overordna aspekt ved forholdet mellom desse to aktørane, vil eg no gå vidare inn på.

¹³ <http://kommune.nav.no/805339552.cms> (Rettleiingsmal til lokal samarbeidsavtale)

¹⁴ <http://kommune.nav.no/kommune/805339552.cms>

2.3 Forholdet mellom stat og kommune

Noreg karakteriserast som ein *enhetsstat*, i samband med at politisk autoritet har utgangspunkt i eit senter. Frå dette senteret skjer det ei delegering av mynde til einingar på lågare nivå, som kommunar og fylkeskommunar. Den lokale makta som ein finn i kommunen er altså avleia statsmakt.

Det formelle grunnlaget for kommuneinstitusjonen som sjølvstyreorgan kjem frå formannskapslovene av 1837, som etablerte lokale sjølvstyreorgan og gav dei ein sjølvstendig kompetanse. Desse sjølvstyreorgana gjekk fram til 1921 under namnet "formannskapsdistrikt", før dei fekk namnet "kommune". Ein kommune kan forståast som eit geografisk avgrensa lokalt sjølvstyreorgan, med ei viss form for indre sjølvstyre (Christensen m.fl. 2002). Dette inneberer at dei lokale styringsorgana blir valde av innbyggjarane innafør eit definert område gjennom direkte val og at desse organa er uttrykk for den lokale folkeviljen. Kommuneinstitusjonen sitt verdigrunnlag kan seiast å vere bygd opp rundt fridomsverdien, deltakingsverdien og effektivitetsverdien (Christensen m.fl. 2002). Fridomsverdien bygger på ein liberalistisk tankegang om maktbalanse, folkesuverenitet og sjølvråderett. Her er kommunen sin verdi i form av å vere eit organ som gir lokalsamfunnet ein viss fridom til å bestemme over seg sjølv. Deltakingsverdien kan seiast å komme frå demokratisk teori om at det også på det lokale plan skal vere folkevalde og ikkje tenestemenn som vedtar på vegne av folket. Effektivitetsverdien kjem på bakgrunn av kommunane si moglegheit til å betre oppfylle og tilpasse dei lokale oppgåve- og behovsaspekta gjennom større grad av nærleik til borgarane.

I forhold til folketalet i Noreg så kan ein seie at Noreg har relativt mange kommunar. Til saman har vi 430 kommunar som i stor grad varierar i både innbyggjartal og størrelse. Gjennomsnittskommunen er på ca 10 000 innbyggjarar, men over halvparten av kommunane har under 5000 innbyggjarar og om lag 20 prosent har under 2000 innbyggjarar. Desse kommunane forvaltar ein større del av dei offentlege midlane, og har, sett ut frå funksjonar, ein sterk stilling i det offentlege styringsverket. Kommunane i Noreg karakteriserast difor som generalistkommunar, ut frå at kommunane har høg representativitet og er det verktøyet som utfører ei mengde av forvaltingsoppgåvene på lokalplanet (Larsen og Offerdal 1994). Oppgåveløysinga på lokalplanet er i stor grad integrert i kommunen, i den forstand at det meste skjer med utgangspunkt i kommunen som organisasjon. Dette inneberer at sjølv om

enkelte forvaltningsoppgåver på lokalplanet i utgangspunktet ikkje er område for lokal innflytelse, skjer størstedelen av offentleg verksemd gjennom folkevalde kommunale organ.

Kommune-Noreg har gjennomgått ein sterk administrativ vekst dei siste tretti åra, på bakgrunn av aukande saksmengde og kompleksitet (Christensen m.fl. 2002). Dette har vidare ført til at kommunepolitikarane hovudsakeleg har fått fokus på å sette overordna mål og retningslinjer. Nasjonale rammer og standardar har ført til at dei lokale folkevalde tilpassar den nasjonale tenesteytinga til lokale forhold, og eit tidlegare lekmannsinnslag har blitt erstatta med heiltidstilsette som tek ein større del av avgjerslene på lokalplanet. 1992 er eit viktig årstal med tanke på kommunane, organisering og politikarane si rolle. Då blei det gjennomført ein revisjon av kommunelova som var den mest gjennomgripande revisjonen som var gjennomført sidan kommunelovene i 1837 (Bukve og Offerdal 2002). Dette resulterte i ei ny kommunelov som tillet kommunane å organisere både dei politiske og dei administrative prosessane på ein ny og friare måte. Dette innebar blant anna at kommunestyret i større grad kunne delegerer avgjersler til underliggende organ som f.eks. formannskapet, til administrasjonssjefen og til ein viss grad til ordføraren. Eit siktemål med denne lova var å gi kommunane større fridomsgrader på nettopp det organisatoriske området, og lettare kunne nytte nye styringsverktøy og teknikkar som kom med New Public Management (Christensen m.fl. 2002).

Den nye kommuneloven av 1992 innebar altså at kommunane fekk større moglegheit til å velje organisasjonsform. Dette innebar ikkje dermed at fridomen til å velje innhaldet i politikken blei større for kommunane, og det er faktisk blitt hevda at dette handlingsrommet blei mindre (Fimreite og Lægreid 2004, Fimreite 2003). Eit hovudprinsipp i den norske stat er ministerstyret, som inneber at den enkelte statsråd har eit konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for alt som føregår i eigne underliggende organ. Dette prinsippet reknast som ein av grunnane til at Noreg har sterke fagdepartement og sterke sektorar (Fimreite og Lægreid 2004). I tida før kommuneloven i 1992 var kommunane hovudsakleg organisert gjennom hovudutvalsmodellen med fire utval. Desse utvala var helse og sosial, undervising, kultursektoren og teknisk sektor, og tilsvarte i nokon grad dei statlege sektorane. Etter kommunelova bevegde mange av kommunane seg vekk frå denne sektororganiseringa, noko som utfordra den vertikale koordineringa mellom stat og kommune. For staten opplevdes det som meir krevjande når kommunane var organisert forskjellig frå staten (Fimreite og Lægreid 2004). Det førte til at dei ulike statlege sektorrepresentantane frykta at deira område ikkje blir

prioritert, noko som blei kompensert gjennom ei auking av øyremerka midlar og å styre gjennom lov og forskriftsverk. Dette har vore eit gjennomgåande trekk, og i NOU 2005:6 (om staten og lokaldemokratiet) blei det slått fast at utviklinga framleis var ei større grad av fragmentering og sterkare sektorstyring frå staten i forhold til kommunane. Ut frå at kommunane stort sett oppfylte sine forplikningar i forhold til for eksempel sine velferdsoppgåver, blei dette sett på som ei uheldig og unødvendig utvikling (Fimreite og Lægreid 2004).

På trass av at kommunane baserar si verksemd på avleia statsmakt, er dei eigne rettssubjekt som ikkje er ein del av den hierarkisk oppbygd statlege forvaltinga (Christensen m.fl. 2002:152). Det er difor inga direkte kommandolinje gjennom embetsverket frå departementet til den kommunale tenestemann innafor same sektor, og staten styrer difor ein stor grad gjennom lover og påbod. Det har likevel vist seg at anbefalingar frå kommunane sin eigen medlemsorganisasjon har vore vel så effektive som desse reglane og pålegga.

2.3.1 KS

KS, som dei fleste kjenner ved det tidlegare namnet Kommunenes Sentralforbund, er kommunesektoren sin arbeidsgivar- og interesseorganisasjon. Som interesseorganisasjon jobbar dei for å styrke lokaldemokratiet og for å auke medlemmane sin finansielle styrke og gi dei større påverknad over eigen økonomi¹⁵. Dette gjer dei gjennom å formidle medlemmane sine behov og påverke statlege rammebetingelsar. KS som arbeidsgivarorganisasjon fungerer som forhandlingspart overfor dei kommunalt tilsette sine arbeidsgivarorganisasjonar. Medlemmane har overført mynde til KS til å forhandle og inngå bindande avtaler om lønns- og tilsettingsvilkår for tilsett i kommunal sektor.

I 2001 blei konsultasjonsordninga oppretta for at det skulle bli lettare for KS å formidle medlemmane sine interesser til regjeringa. KS har no 4 konsultasjonsmøte i året med Regjeringa, med kommuneøkonomi, kommunale oppgåver og rammevilkår som hovudtema¹⁶. Desse møta er lagt opp etter budsjettbehandling og kommuneproposisjonen¹⁷, med KS som tilretteleggar og formidlar av kommunane sine medlemmar sine behov, og påverkar av dei statlege rammevilkåra. Det overordna målet med desse konsultasjonane er å utforme

¹⁵ <http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=36137>

¹⁶ <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=30866>

¹⁷ I kommuneproposisjonen presenterar regjeringa sin politikk overfor kommunane og det økonomiske opplegget for kommunesektoren for det kommande året.

lokaldemokratiske rammevilkår som gjer kommunane og fylkeskommunane til effektive tenesteprodusentar og samfunnsutviklarar. Avtalane som blir gjort gjennom konsultasjonsordninga er ikkje bindande i seg sjølv, men kan seiast å ha ei viss bindande kraft. I NAV vil KS vere kommunane sin forhandlingspartnar med staten på sentralt nivå, og har vore forhandlingspartnar i utforminga av rammeavtalen.

2.4 Oppsummering

I dette kontekstkapittelet har eg greia ut om NAV-reforma og gitt eit innblikk i den gamle og nye organiseringa av arbeids- og velferdsforvaltinga. Vidare har eg gått inn på kommuneinstitusjonen i Noreg, og belyst nokre element som kan vere viktige i forståinga av samarbeidet og relasjonen mellom kommune og stat. Denne studien har fokus på partnerskapet mellom kommune og stat, saman med korleis dette pregar kommunepolitikarane sine føresetnader til å påverke. I dette kapittelet har det blitt vist at kommunen som avleda statsmakt kan seiast å ha ei sterk stilling i det norske styringsverket, men peika mot at rommet for kommunal politikk og vurderingar er noko uklart. Eit lovfesta partnerskap kan hevdast å gjere dette rommet ytterlegare uklart, då dette medfører ei organisering som ein i liten grad har tidlegare erfaringar med. For å belyse dette vil min teoretiske tilnærming vere governance og multi-level-governance teoriar, som eg vil greie nærmare ut om i komande kapittel.

3.0 Teori

Eg vil i dette kapittelet gjere greie for den teoretiske tilnærminga eg skal nytte for å svare på problemstillinga i denne studien. Mitt teoretiske utgangspunkt vil vere governance og multi-level governance, som set søkelys på teoriar rundt ei ny samfunnstyring og tek sikte på å avdekke endra reglar, strukturar, prosessar og maktforhold i denne samfunnstyringa. Governance og multi-level governance blir av enkelte beskrive som eit rammeverk i like stor grad som eit perspektiv eller ei tilnærming (Pierre og Peters 2000, Bache og Flinders 2004:204). Eit rammeverk er ikkje i same grad fokusert på forklaringar av samanhengar, men heller på kva sider ved fenomen og samanhengar som er aktuelle og korleis dei kan tolkast (Roness 1997:18). For best å synleggjere desse samanhengane vil multi-level governance bli nytta som ei overordna teoretisk tilnærming for å belyse staten og kommuneinstitusjonen som heilskap i NAV, og governance hovudsakleg nytta inn mot staten og kommunen si rolle i det lokale partnerskapet. Dette vil eg freiste å konkretisere opp mot tre beskrivande scenario for kva form partnerskapet NAV kan ta, der rollene til staten, kommunen og kommunepolitikarane i arbeids- og velferdsforvaltinga vil få eit særskild fokus.

3.1 Multi-level governance

I statsvitskapen har governance og multi-level governance blitt stadig meir sentrale omgrep etter gradvise endringar i politiske kulturar, med auka globalisering og ein ideologisk kursendring mot marknaden. Governance refererar til rammene for og styringa av politiske spelereglar (Kjær 2004:11), og den aukande populariteten til omgrepet kan tilleggast det dekkande bilete omgrepet gir på den spennvidde med institusjonar og relasjonar som er involvert i prosessen med styringa av samfunnet (Pierre og Peters 2001:1). Forskjellen mellom governance og multi-level governance, er at multi-level governance i større grad set fokus på samspelet mellom offentlege aktørar på ulike nivå, medan governance heller set fokus på relasjonen det offentlege har til private aktørar (Bache og Flinders 2004:3).

Omgrepet multilevel-governance kallast som nemnt gjerne fleirnivåstyring¹⁸ på norsk, og er ei grein av governance-litteraturen som orienterer seg inn mot nettverk som strekk seg over fleire nivå. Konseptet kan seiast å referere til ein spesiell type forhold, både vertikalt og horisontalt, mellom fleire institusjonelle nivå. Den grunnleggande ideen i multi-level

¹⁸ http://governance.nibr.no/tema/flernivaastyring_multilevel_governance

governance er at aktørar, arenaer og institusjonar ikkje er hierarkisk rangert og innretta, men definert ut frå meir komplekse og kontekstuelle forhold (Bache og Flinders 2004:79).

NAV som heilskap må kunne seiast å vere eit fleirnivåsystem ut frå at det er to demokratiske institusjonar som påverkar kvarandre på fleire plan og i fleire prosessar. Departement, direktorat, NAV fylkesledd, fylkesmann, KS, kommunar osv. er forbunde i ei felles styring gjennom det lokale partnerskap. Påverkingskraft, kompetanse og jurisdiksjonar er difor vanskeleg å avgrense og få klarleik i, i motsetning til tidlegare i arbeids- og velferdsforvaltninga der dei nasjonale, regionale og lokale styresmaktene hadde meir klart definerte roller, ansvar og forhold til kvarandre. Ansvar og styring må difor definerast på eit meir heilskapleg nivå, då strukturen og interaksjonen mellom aktørane gjer at avgjerslene ikkje berre kan tillegast ein aktør.

Dei uklare grensene for ansvar i fleirnivåsystem blir blant anna tillagt ein gjensidig avhengnad mellom aktørane (Bache og Flinders 2004). I dagens komplekse samfunn er statlege aktørar i større grad blitt avhengig av informasjon og kunnskap, og desse fleirnivåsystema er difor i aukande grad blitt nyttige for utforming og gjennomføring av den statlege politikken. Nivåovergripande nettverk består gjerne av eit vidt spekter av aktørar, som saman har ei brei kontaktflate med omgjevnaden. Dette inneberer at nettverka ofte sit med eigenskapar for å tidleg identifisere problem og moglegheiter i samfunnet. I forhold til enkeltstående aktørar innehar også nettverka gjerne ein større iverksetjingskapasitet og fleksibilitet til å hindre ei eskalering av desse problema eller til å etterfølgje moglegheitene. Vidare er dei effektive verktøy i innhenting av informasjon og kunnskap for å kunne ta kvalifiserte politiske avgjersler, med aktørar som gjerne sit på detaljert informasjon på relevante områder. Ein kan sei at nyttenivået er blitt så stort at staten difor nærmast har blitt avhengig av dei. Det er blitt hevda at som ein konsekvens av denne avhenga, har aktørane i desse nettverka utvikla større motstandskraft mot staten, og den makt som staten har (Pierre og Peters 2000).

Multi-level governance er som analyseverktøy retta mot å forstå og kartlegge bestemte maktforhold og relasjonar mellom ulike institusjonar, nivå og involverte aktørar på område i samfunnsstyringa. Det set fokus på moglege konflikhtar og utfordringar, og framhevar kompleksiteten og dei gjensidige relasjonane som føreligg mellom aktørar på ulike nivå. Multi-level governance gir oss eit bilete av ei ustabil institusjonell og politisk matrise, der makt og ansvar mellom aktørar er i stadig endring (Rykkja 2008). Som rammeverk inneheld

multi-level governance eit mangfald av teorian, tolkingar og samanhengar, og kva ein veljer å sette fokus på innan dette rammeverket, må difor baserast ut frå det empiriske fokuset ein har i studien. Det eg vil legge vekt på er allokering av kontroll og ansvarsproblematikken i fleirnivåsystem.

3.1.1 Allokering av kontroll og ansvar i fleirnivåsystem

Allokeringa av kontroll og makt er ei viktig side ved fleirnivåsystem, og omhandlar kor mykje og korleis makt og kontroll blir spreidd til lågare nivå. I slike system, og spesielt på lokalt nivå, vil det vere både sentrifugale og sentripetale krefter (Bäck 2002). Sentripetale krefter vil trekke makt og mynde inn mot sentrale aktørar i systemet, og sentrifugale krefter vil trekke dei nedover mot lågare nivå. Sentrifugale krefter kan løyse opp eit system, og på same tid auke tilgangen frå lokalt til sentralt nivå (Fimreite og Aars 2007).

Dette inneberer at politisk kontroll ikkje nødvendigvis er eit nullsumspel. Det konvensjonelle synet på politisk kontroll, er at ein institusjon får tilsvarande kontroll som den andre institusjonen gir frå seg. Dette synet kan hevdast å vere mangelfullt, blant anna i forhold til flyttinga av politisk kontroll frå nasjonalt til lokalt nivå (Pierre og Peters 2000:78). Eit meir nyansert syn på dette er at lokale styresmakter ved slik delegering vil ha føresetnader til å opparbeide større kontroll, då ein tettare relasjon til dei ulike aktørane på lokalt plan i seg sjølv kan generere slike føresetnader. Dette inneberer at staten kan miste noko kontroll og påverkningskraft ved delegering, men ikkje tilsvarande til det dei lokale demokratiske institusjonane vil opparbeide seg. Ein slik delegering er likevel først og fremst avhengig av i kva grad staten er interessert i å gi frå seg kontroll. Bache og Flinders (2004) trekk fram korleis dette skil seg mellom det som beskrivast som "*high and low politics*" (Bache og Flinders 2004:199). Omgrepet omhandlar at ein ser forskjellar i korleis staten si rolle er som nettverksmedlem/styrar i forhold til policyområde med høg eller lav politisk interesse. I område med lav finansiell og politisk interesse har staten gjerne gitt frå seg kontroll, og nettverka har i større grad blitt sjølvregulerande. Eit eksempel på dette kan kanskje vere miljøvern i tidlegare tider, før det auka fokuset på den globale oppvarminga. Ulike politisk og gjerne finansielt viktige områder har derimot vore noko staten har vore lite villige til å gi frå seg kontroll på, noko som kanskje arbeids- og velferdsforvaltinga kan vere eit eksempel på.

Ei eventuell delegering av kontroll fører til at jurisdiksjonar blir definert på eit heilskapleg nivå og set dei tradisjonelle måtane å avdekke dei involverte demokratiske institusjonane sitt

ansvar på prøve. Dette er fordi at ansvaret ikkje nødvendigvis kan sporast til ein aktør, då fleirnivåsystem si form for samhandling, gjennom forhandlingar og brei deltaking, spreier makta over ulike nivå og fleire aktørar. Ei kompleks matrise som fleirnivåsystem gir difor store utfordringar i forhold til legitimitet, innsyn og deltaking. Kven som får påverknadsmakt og kvifor dei får det, kan bli vanskeleg å få oversikt over for både involverte aktørar og dei som er underlagt dei demokratiske institusjonane sine avgjersler. Ein tendens her er at staten freistar å sikre sin eigen legitimitet på bekostning av legitimiteten til dei andre demokratiske institusjonane (Bache og Flinders 2004), gjennom ein sterk styring i fleirnivåsystemet.

Prioritering av demokratiske legitimerande faktorar som deltaking og innsyn blir i fleirnivåsystem ofte vekta mot ønska effektivitet frå staten, og kan seiast å vere ei prioritering omhandlande om målet heilaggjer midlet. Oppretthalding av demokratiske verdjar i eit fleirnivåsystem blir difor ofte eit normativt spørsmål, og må sjåast i forhold til korleis demokrati definerast (Bache og Flinders 2004). Hovudspørsmålet i denne samanhengen er i kva grad demokratisk styring skal legitimerast gjennom deltaking eller effektivitet. Ved effektivitet kan ansvarsrelasjonane for dei øvrige deltakarane bli utydelege, og ved brei deltaking og innsyn bremsar ein effektiviteten. Retninga i denne samanhengen er som nemnt i avsnittet ovanfor at demokratisk ansvarleggjering og deltaking i slike system blir stilt i bakgrunnen av ønsket om å oppnå effektivitet og kontroll frå staten si side (Bache og Flinders 2004:202). Eg vil no gå nærmare inn på kva dette kan peike mot for partnerskapet i NAV.

3.1.2 NAV-partnerskapet og multi-level governance

Fleirnivåsystemet NAV kan seiast å bli manifestert gjennom dei enkelte partnerskapa mellom kommune og stat. Partnerskap er eit omgrep som kan definerast på mange måtar, men eit minimumskrav for at det skal vere eit partnerskap kan seiast å vere at det inneheld to organisasjonar med ei felles interesse eller avhengnad av kvarandre (Fimreite og Læg Reid 2008b). Det er difor vanlegvis ei ordning mellom to eller fleire partar som krev ei viss form for autonomi, tillit, likskap og gjensidig forplikting. Eit vanleg trekk er at eit partnerskap ikkje er hierarkisk innretta og består av aktørar som har klare førestellingar om formålet med partnerskapet. Fimreite og Læg Reid (2008b) nyttar fire dimensjonar for å definere eit partnerskap; grad av formalisering, grad av varigheit, kva grad private aktørar er involvert og grad av fridom til å vere med i partnerskapet. NAV-partnerskapet ber preg av å vere

formalisert, varig, med lite private aktørar involvert¹⁹ og ingen valfridom om ein vil vere med eller ikkje. Formalisert og varig partnerskap har ofte prosessuelle og vesentlege reglar som avgrensar skjønnsmessige vurderingar (Fimreite og Læg Reid 2008b). Eit partnerskap som dette, mellom to demokratiske institusjonar, inneberer dermed at det kan bli sett press på dei ansvarslinjene som strekker seg internt i partnerskapet, og gjensidig tilpassing og likeverde mellom aktørane kan vere vanskeleg å oppretthalde.

Det er nok ikkje eit fasitsvar på korleis ein kan utforme eit vellukka partnerskap, men Hudson og Hardy (2002) har utforma seks kriterium som kan vere sentrale for å få eit varig og føremålsteneleg partnerskap. Det dei set som eit første kriterium, og nærmast som eit grunnlag for dei andre kriteria, er at partnarane har ein *forståing om at partnerskapet er nødvendig*. Dette inneberer først og fremst at dei anerkjenner målet, men også den gjensidige avhengnaden som vil vere for å nå dette målet. Begge partane må vite og verdsette det den andre aktør kan og vil bidra med. Det andre kriteriet er at dei har eit *likt syn på formålet* med partnerskapet, slik at dei faktisk jobbar mot same mål. Eit tredje er *engasjement og eigarskap* frå partnarane. Utan engasjement og eigarskap frå begge partar vil makta i partnerskap bli skeivfordelt, og ein vil etterkvart ikkje dra nytte av den kompetanse som finnast hos den andre parten. *Tillit og likeverd* blei ovanfor nemnt som å karakterisere eit partnerskap, noko Hudson og Hardy (2002) meiner er eit fjerde kriterium for eit velfungerande partnerskap. Her meiner dei at ein må utvikle og oppretthalde likeverden for å halde ved like tilliten. Dersom ein part føler seg mindre verdt enn den andre, vil tilliten bli svekka, som vidare kan minske eigarskapet og så tvil om nødvendigheita for partnerskapet. Vidare er *klare, eintydige og robuste rammer* viktig for partnerskap. Partnerskap er sjeldan kjerneaktiviteten for dei ulike organisasjonane, noko som gjer at unødvendig byråkrati og kompleksitet kan minske tilliten, entusiasmen og bindinga til partnerskapet. I samanheng med NAV så vil dette hovudsakleg vere viktig for kommunane, og ikkje den statlege delen av NAV som det lokale kontoret kan seiast å vere ein del av kjerneaktiviteten for. Det siste kriteriet er at ein må *overvake og evaluere* partnerskapet. Dette vil vere endå viktigare i partnerskap enn i enkeltstående organisasjonar, då ei kontinuerlig evaluering og overvaking er med på å binde partane saman og betre arbeidet mot det felles målet.

¹⁹ Det vil vere private aktørar som private legesenter, atføringsbedrifter m.m. involvert i NAV på lokalnivå, men dei vil i liten grad vere direkte knytt opp mot sjølve samhandlinga i partnerskapet.

Multi-level governance set fokus på at overliggende prosessar mellom til dømes KS og stat vil vere eit faktorar som fungerer innafor dette partnerskapet. Mynden og ansvarslinjene er difor vanskeleg å trekke, då jurisdiksjonar, arenaer og påverkingskrafta er spreidd mellom og over fleire nivå. Dette betyr dermed at kommunen si rolle og makt ikkje kan sjåast isolert ut frå den posisjonen den har i det lokale partnerskapet, men at den også må sjåast i lys av dei forhold som strekk seg i overliggende lag og prosessar. Avgjerslene som blir tekne på lokalt nivå må sjåast i kontekst med kva ytre påverknad som ligg til grunn. Med tanke på dei kriteria som blei nemnt ovanfor for eit velfungerande partnerskap inneberer multi-level governance at ein må sjå desse kriteria igjen i heile systemet, frå sentralt til lokalt nivå og frå begge partar. Ei felles målforståing, tillit, likeverd, engasjement og eigarskap må vere eit gjennomgåande trekk i den samhandlinga som skjer mellom kommune og stat.

Gjennom multi-level governance får ein eit bilete av at det vil vere to krefter som vil jobbe mot kvarandre inn mot partnerskapet frå den stateleg delen av NAV. Den eine er ønsket om desentralisering av makt for å få lokal tilpassing og ei potensielt betre arbeids- og velferdsforvaltning. Den andre er ønsket om kontroll over eit viktig politikkområde. Arbeids- og velferdsforvaltning står som tidlegare nemnt for rundt rekna ein tredjedel av utgiftene i statsbudsjettet, og kan hevdast å få stor merksemd frå media i Noreg. Frå statleg side vil NAV difor kunne sjåast som *high politics* (Bache og Flinders 2004). Ønsket om effektivitet blir ofte den faktoren som er utslagsgivande for kva retning ein går i, med tanke på oppretthalding av eigen legitimitet eller desentralisering, korleis ein prioriterar innsyn i prosessar, rom for forhandling og oppretthalding av ei viss deltaking. Dette kan innebere ei arbeids- og velferdsforvaltning der kommunane blir sete i skuggen av effektivitetsomsyn hjå staten og deira rolle som demokratisk institusjon. Den gjensidige avhengnaden mellom kommune og stat kan vere med på å motvirke dette, men styrken av denne gjensidige avhengnaden kan vise seg å vere skeivfordelt. Kommunane er avleda statsmakt og difor reelt sett underlagt og avhengig av staten på dei fleste område. Forventingane til empirien er difor at det vil vere ei viss deltaking frå kommunane og gjensidig avhengnad mellom stat og kommune, men at effektivitetsomsyn vil vere tunga på vektskåla for kommunen sin reelle påverknad.

Multi-level governance inneberer, som tidlegare nemnt, at makt og ansvar i slike nettverk ikkje nødvendigvis er stabile faktorar, men i stadig endring og gjerne situasjonsbestemte. Det betyr at ein mogleges ikkje vil sjå dei same styrings- og maktrelasjonane på sentralt nivå som ein ser på lokalt nivå. Ein må difor sjå dei ulike relasjonane i samanheng for å inngåande

kunne beskrive kva som pregar fleirnivåsystemet NAV. Min studie vil gjere dette ved å belyse dei overliggande strukturane og prosessane som verkar inn mot partnerskapet, saman med det lokale partnerskap som fleirnivåsystemet kan seiast å vere manifestert i. For å gripe meir konkret inn i kva som kan prege partnerskapet, vil det lokale partnerskapet bli tilnærma teoretisk gjennom governance-teoriar, for å ha meir konkrete beskrivande teoriar å sjå partnerskapet ut frå.

3.2 Governance

Ein skiljer gjerne mellom to måtar å forstå governance på. Den eine, som multi-level governance kan seiast å vere ein del av, har eit fokus på framskriden av nettverk og deira negative innverking på statens si styringsmakt, samt deira positive innverking ved å vere effektive samarbeidsverktøy. Den andre er meir i tråd med den tradisjonelle top-down måten å sjå styring på, og har fokus på i kva grad staten kan utøve makt og innflytelse over sosiale og økonomiske aktivitetar (Kjær 2004:10). Då det blei vist gjennom multi-level governance at effektivitetsomsyn kunne vere ein sentral faktor i partnerskapet, vil eg legge vekt på den sistnemnte måten. Denne måten kallar ein gjerne for statssentrisk perspektiv (Pierre og Peters 2000:12). Her ser ein staten si rolle som særskild viktig, men anerkjenner likevel at handlingsrommet og påverkjingskrafta også er definert ut frå kontekstuelle forhold som stadig er i endring. Dette er ikkje dermed einsbetyande med at det er dei kontekstuelle forholda som er styrande. Staten er framleis den aktøren som sit med ein unik maktbasis i forhold til den lovgivande og utøvande makta, og ein må difor ikkje undervurdere den rolla staten har i samfunnet. Trass at andre aktørar har kome på bana, har staten til sjuande og sist den leiande rolla i å definere det enkelte land sine prioriteringar og mål. For å belyse dette vidare vil eg no kort gå inn på to måtar dei statssentrisk orienterte professorane Pierre og Peters (2000) vektlegg governance-omgrepet; som struktur og som prosess.

3.2.1 Governance som struktur og prosess

Governance som struktur bygger på forståinga om at politiske og økonomiske institusjonar har utvikla seg over tid som løysingar rundt ønskjer og problem ved styringa av samfunnet (Pierre og Peters 2000:15). Retningane desse institusjonane har utvikla seg bygger Pierre og Peters (2000) rundt fire normative oppfatningar om korleis samfunnstyring bør gå føre seg. Endringar er då tilpassingar opp mot desse verdiane, og ved å sjå strukturen gjennom desse skal ein samla sett få svar på kven som definere dei ulike måla og føresetnadane i samfunnet.

Den første strukturen er den hierarkiske, som byggjer på den tradisjonelle modellen og grunnleggande verdiane for samfunnstyring og demokrati (Pierre og Peters 2000). Her skjer styringa hierarkisk ut frå folkevalde organ, som i seg sjølv representerer samfunnet. Statlege institusjonar og organisasjonar er her utelukkande hierarkisk kontrollert og styrt, og ein har eit eksplisitt "top-down"-syn på forming og implementering av policyar. Eit nærast omvendt syn er governance som marknadsstruktur, som kan seiast å bygge under ein liberalistisk tankegang om korleis samfunnstyringa bør utarte seg (Pierre og Peters 2000:18). Marknaden si kraft sjåast her som ein optimal måte å fordele knappe ressursar på, og i staden for at folkevalte har makta ligg makta hos borgarane gjennom deira rolle som kunde i staden for som passiv klient. Den samfunnsmessige styringa kan her seiast å skje i ei meir direkte form ved borgarane si forbrukarmakt.

Den tredje måten å sjå governance som struktur på, er som nettverk (Pierre og Peters 2000:19). Her består policy-områder av eit breitt spekter av aktørar og institusjonar med ulik tilknytning som ideologisk sett skal representere samfunnet i ulike saker. Nettverk er relativt autonome og er føretrekt på bakgrunn av brei kompetanse til å effektivt løyse oppgåver for samfunnet. Den fjerde måten å beskrive governance som struktur på er som autonome lokalsamfunn. Her er det grunnleggande synet at ulike samfunn kan og bør, med minimal innblanding frå staten, løyse ulike samfunnsmessige problem som eit fellesskap. Staten, og for så vidt lokale styreformar som kommunar, sjåast som både for store og for byråkratiske til å kunne løyse dei ulike samfunnsutfordringane.

Det strukturelle synet på governance byggjer rundt tanken om at dersom ein vil ha "rett" styring av samfunnet, så må ein på best måte forme eller endre dei strukturane som tidlegare er utvikla for dette formålet. Partnerskapet, som kan seiast å tilsvare nettverk, er den strukturelle utforminga arbeids- og velferdsforvaltinga er endra til. Men med staten som sentral aktør i dette nettverket kan det seiast å vere ein hybrid mellom nettverk og hierarki (Fimreite og Lægreid 2008b). Å sjå partnerskapet eksplisitt ut frå ei strukturell tilnærming kan difor gi ei mangelfull forståing av kven som definerer dei ulike måla, då forholdet mellom stat og kommune gjerne i like stor grad kan vere situasjonsbestemt, der aspekt i den indre dynamikken kan vere sentrale.

Det strukturelle tankesetet blir difor utfordra av synet på at det er viktigare med eit fokus på sjølve dynamikken i prosessar og resultata som den medfører, altså ein prosesstilnærming til

governance. Strukturane i seg sjølv blir mindre viktige her, og sjølve interaksjonen mellom strukturane blir dratt meir fram. I staden for å manipulere sjølve strukturane for å få ei formålstenleg styring, blir hovudfokus på statens evner til å styre og koordinere sjølve prosessane. Ein sentral faktor i prosesstiltærminga er difor staten som styrande og tilretteleggande aktør, og ikkje som drivande/”tvingande” aktør. Dette perspektivet på governance har to grunnleggande spørsmål; *kva kan staten styre over i dagens samfunn, og eventuelt i kor stor grad den kan styre* (Pierre og Peters 2000:23). Staten si rolle i dagens samfunn er noko skiftande frå område til område, og avhenger som nemnt i større eller mindre grad av kontekstuelle forhold. Dynamikken i prosessar mellom aktørar, private så vel som offentlege, og korleis dei utformar policyar og kjem fram til ulike resultat, skal gjennom dette gi oss svar på staten og andre organisasjonar si rolle som aktørar i avgjersleprosessar.

Med tanke på at demokratiske institusjonar og deira legitimitet har struktur- og prosesstiltærminga eit litt forskjellig fokus. Strukturiltærminga har først og fremst fokus på input-legitimitet, som kan definerast som korleis folkeviljen er overført til aktørane i policy-utforminga (Pierre og Peters 2000). Dette vil inneberer fokus på deltaking, rammer og ressursane som blir lagt til grunn. Prosesstiltærminga er meir retta mot prosess og output-legitimitet, der forhandlinga, avgjerslene og resultatata i seg sjølv blir vurdert. I NAV vil både sjølve delegeringa av makt og dei interne prosessane vere viktige for forståinga av partnerskapet og kommunepolitikarane si rolle. Eg nyttar difor begge tiltærmingane, for å belyse NAV-partnerskapet på ein mest heilskapleg måte. Dette vil eg meir konkret gjere gjennom tre av Klijn og Skelcher (2007) sine scenario, som set fokus på både strukturar og prosessar som verkar inn mot eit slikt nettverket som det lokale partnerskapet er.

3.3 Tre scenario om staten og kommunen si rolle i NAV

Klijn og Skelcher (2007) har laga eit rammeverk for å forstå governance-begrepet med fokus på forholdet mellom eit representativt demokrati og governance-nettverk. Dei nyttar fire forskjellige scenario om kva effektar som kan syne seg i dette spenningsfeltet, og som kan koplant til kva effektar NAV-nettverket kan ha på dei demokratiske institusjonane. Dette rammeverket kan nyttast til å forstå governance-begrepet teoretisk, men også til å beskrive det nettverket ein studerar. Eg vil freiste å gjere det sistnemnte gjennom tre av dei og ta utgangspunkt i staten som demokratisk institusjon.

Det første scenarioet kallar dei den *uføreinelege*, som ser på governance nettverk som ein trussel mot legitimiteten til dei demokratiske institusjonane, og at nettverk og hierarkiske demokratiske relasjonar ikkje kan sameinast (Klijn og Skelcher 2007). Det andre kallar dei for den *komplementære*, der nettverk blir sett på som eit gode gjennom å auke deltakinga og forbindingar til samfunnet, utan å endre på føresetnadane for politikarane si påverkjingskraft. Det tredje scenarioet kallast den *transformative*. Her ser ein governance-nettverk som den framtidige måten for samfunnsmessige styring som vil gå på bekostning av dei demokratiske institusjonane, og kan seiast å tilsvare nettverk som grunnverdi i strukturtilnærminga. Dei demokratiske institusjonane sjåast her som ein aktør på lik linje med dei andre (Klijn og Skelcher 2007). Det siste scenarioet er det *instrumentelle*, der ein ser på governance-nettverk som eit verktøy for å auke mynden til demokratiske institusjonar i eit komplekst og uoversiktleg samfunn.

Det uføreinelege inneberer at staten ikkje vil klare å halde ved lag sine ansvarslinjer, noko som vil bety at eit nettverk som NAV vil bli svart med sterkare hierarkiske styring. Både det instrumentelle og den uføreinelege inneberer dermed at staten vil ta stor plass i partnerskapet, og at kommunen si påverkjingskraft vil verte innskrenka. Eg vil difor fokusere på berre eit av dei, det instrumentelle, som eit scenario der staten får meir og kommunane får mindre påverknad. Det komplementære scenarioet vil beskrive eit partnerskap der dei to demokratiske institusjonane verken misser eller opparbeider seg påverkjingskraft. Til slutt vil eg gå inn på det transformative scenarioet som vil mogleggjere ei større påverkjingskraft frå det kommunale politiske leiarskapet.

3.3.1 Det instrumentelle scenarioet

Dette scenarioet har likskapar med det statssentriske synet på governance, men ser konteksten staten opererar i, som eit endå mindre hinder i utøving av mynde. Nettverk er her oppretta av staten, og dermed eit middel i å styrke staten sine interesser. Gjennom ei strukturtilnærming inneberer dette at staten er den som sit med moglegheit til å opne og stenge for deltakarar og regulere rammer og ressursar. I ei prosessstilnærming har dei full kontroll ved å sitte med agendasetjingsmakta saman med desse ressursane, og difor kunne realisere dei mål dei ønskjer (Klijn og Skelcher 2007:599). Nettverket sin funksjon som verktøy blir for å auke iverksetjingskapasiteten og som leverandør av informasjon.

I sin yttarste form inneberer dette i NAV at dei statlege styringslinjene er prega av ein altomgripande og instrumentell tankegang, der partnerskapet blir eit instrument for å gjennomføre den statlege politikken så langt det let seg gjere. Vidare vil ein sjå lite tillit til kommunane som tenesteytarar frå statleg hald, og partnerskapet blir ikkje sett på som nødvendig og viktig for ein god arbeids- og velferdsteneste. Det lokale partnerskapet blir dermed ein arena med lite rom for lokal tilpassing og skjønnsutøving, altså eit nettverk som ikkje er sjølvregulerande. I så måte blir dette forumet først og fremst eit informasjonsforum, der kommunen informerar om sin situasjon og staten informerar om sine planar. Det inneberer nærmast eit fråver av forhandlingar mellom dei involverte aktørane og ein einssidig påverknad frå stat til kommune.

Ein gjennomgåande instrumentell tankegang kan tenkjast å først og fremst merkast hjå dei kommunalt administrativt tilsette, i form av lite reell påverknad i partnerskapsforumet. Dei kommunale politikarane vil vidare merke dette gjennom innskrenka makt i sosialtenestefeltet ved at det allereie vil ligge føringar frå partnerskapsforumet og innskrenka rom for endringar, nye innspel og ønskjer på bakgrunn av tilbakemeldingane frå deira tilsette. Sosialtenestene vil dermed bli meir og meir innlemma i det statlege velferdstilbodet og styrt på statlege premisser.

Det instrumentelle scenarioet utelukkar likevel ikkje ein viss gjensidig påverknad. Dei administrativt tilsette blir her sett på som agentar for dei folkevalde i utføringa av politikken (Klijn og Skelcher 2007), og for å manøvrere seg opp mot eit komplekst samfunn er dei gitt ein viss porsjon skjønn, i mykje større grad enn i ein klassisk Weberiansk forstand. Det offentlege etos er likevel eit fundament som er kontrollert gjennom ulike prosedyrar og indikatorar, noko som betyr at dette skjønnet til tider kan vere sær avgrrensa. Dette vil i NAV innebere at dei lokale forhandlingane vil vere på premissa av statelege rammer som allereie føreligg. Det instrumentelle scenarioet kan difor vise seg tydlegare i forhandlinga staten har med KS, då det er her dei overordna rammene er utforma, som skal sikre staten si posisjon i forhandlinga på lokalt nivå.

Ein samanfating av forventingane på lokalnivå ut frå dette scenarioet vil vere at kommunen opplever lite handlingsrom allereie frå byrjinga, då spesielt gjennom sterke føringar på den lokale samarbeidsavtalen. Først og fremst vil det innebere at ein opplever at rammeavtalen i utgangpunktet gir lite rom for lokal tilpassing allereie før den lokale utforminga har kome i gang. Vidare vil dette innebere eit lite fleksibelt fylkesledd i forhandlingar om leiarstruktur,

tenesteinnhald og andre spesielle lokale tilpassingar. Utover samarbeidsavtalen vil det syne seg i sterk styring av det lokale NAV-kontor, med detaljerte mål og resultatkrav som gir lite rom for skjønn og tilpassing for leiaren av det enkelte NAV-kontor, med ein statlege del av NAV som tek uforholdsmessig stor plass. For å dra dette scenarioet opp mot kriteria til Hudson og Hardy (2002) for eit velfungerande partnerskap vil dette scenarioet kunne innebere at kommunane har anna syn på formålet med reforma. Vidare vil statleg dominans medføre uklare ansvarsområde og rammer, og blant anna gjere det for komplekst til at kommunepolitikarar engasjerer i partnerskapet. Partnerskapet vil i liten grad bli overvaka og evaluert frå lokalt politisk hald, og dei vil føle lite eigarskap i partnerskapet og NAV-kontoret i kommunen.

3.4.2 Det komplementære scenarioet

Det komplementære scenarioet er alt i alt positiv til det forholdet som er mellom demokratiske institusjonar og nettverket, og ser nettverket som eit supplement som eventuelt kan forenkle avgjersleprosessar gjennom å gi større kunnskap og implementeringskapasitet (Klijn og Skelcher 2007). Folkevalde frå verken statleg eller kommunal side vil i dette scenarioet gi frå seg mynde i forhold til dei viktige avgjerslene, og dei tilsette vil handtere avgjersler av hovudsakleg administrativt art slik som tidlegare. Dei administrative tilsette kan likevel få ei noko utstrakt mynde og påverknadskraft, gjennom at dei får nærare bindingar til dei aktørane dei tek avgjerslene med. Det komplementære scenarioet vil difor innebere ei arbeids- og velferdsforvaltning der partnerskapet mellom kommune og stat ikkje vil føre til store endringar for dei to aktørane.

Grunnlaget for at uforandra føresetnader for kommunepolitikarane, kan i dette scenarioet tilleggast to faktorar. Det eine er at dei endringane som blir gjort i realiteten ikkje har noko å seie for det kommunale politiske leiarskapet sin påverknad. Faktiske endringar som at ein kan få eit NAV-kontor, eit partnerskapsforum, nye interne prosedyrar og ein NAV-leiar med to styringslinjer er ikkje nødvendigvis førande for påverknadskrafta til politikarane. I henhold til reforma si målsetting skal politikarane si avgjerslemynde ikkje bli nemneverdig forandra frå verken statleg eller kommunal side, og det som no skal bli teke opp i partnerskapsforumet er noko som tidlegare hovudsakleg har vore underlagt dei administrativt tilsette. På trass av eventuell sterk styring frå sentralt nivå har ein også eit fylkesledd som kan balansere og

framstå som ein buffer for denne styringa. Fylkesledd har gjerne meir tillit til lokale organ enn dei har på sentralt hald på grunn av ein større nærleik og derav kontroll.

Den andre faktoren som kan forklare tilnærma like føresetnader for politikarane er at innføringa av NAV i svært liten grad fører til reelle endringar i kommunen. Få eller ingen endringar kan vere ein effekt av institusjonelle faktorar som spelar inn i partnerskapet mellom kommune og stat. Her kan det trekkast linjer til teoriar om frikopling (Meyer og Rowan 1977), der endringar fungerer som eit ytre ferniss utan at dei i stor grad blir tatt inn i organisasjonen for å unngå konflikter og uoverenstemmelsar. Dette kan vere gjeldande frå både statleg og kommunal side, og partnerskapsforumet vil bli ein arena der lite formelle avgjersler blir tekne retta mot å utvikle ein heilskapleg velferdsforvaltning, og sakene som blir tekne opp vil vere retta mot eksplisitt praktiske forhold ved den daglege drifta i NAV-kontoret.

Eit slikt scenario vil gjerne vere aktuelt viss staten ikkje ser noko behov for å endre styringa på velferdsfeltet gjennom at dei strukturane som allereie er utforma, sikrar deira ansvarslinjer. Det eventuelt auka spelerommet til dei statlege og kommunalt administrativt tilsette vil bli brukt til å utforme hensiktsmessige løysingar på lokalt plan som ikkje går inn på viktige politikkområde. Detaljstyring vil berre skje mot eksplisitt statleg ansvarsområde og ikkje inn mot dei delte ansvarsområda i det lokale partnerskapet. Dette scenarioet set ikkje viktigheita av politikkområdet som ein stor faktor for dei sentrale myndigheitene si involvering og rolle. Nettverket sin funksjon blir sett på som å vere retta mot den daglege drifta og den praktiske administreringa, noko som eventuelt kan auke effektiviteten utan å ville endre på makta til det politiske leiarskapet.

Meir konkret vil dette scenarioet hovudsakleg vise seg gjennom eit nokolunde felles syn på nødvendigheita for partnerskapet hos både kommunen og stat. Gjensidig avhengnad vil ein sjå trekk av hos begge partar, men det vil ikkje vere eit framtrudande trekk. På same måte vil det vere ei grunnleggande lik målforståing, men både kommune og stat vil ha eigne preferansar og mål med partnerskapet som kan vere ulike utover dei grunnleggande måla. Tilliten og likeverden vil vise seg gjennom forhandling på dei ansvarsområda som er felles, men ikkje noko utover dette. Staten vil framstå som fleksibel i dei fleste samanhengar, men ha klare føringar og utformingar innafor sine ansvarsområde. Partnerskapet sitt virkeområde og kommunen sine ansvarsområde vil i det politiske apparatet føllast som nokolunde oversikteleg og alt i alt mykje som før. Kommunepolitikarane vil difor føle eit visst eigarskap i NAV-

kontoret, men er først og fremst retta inn mot deira ansvarsområde. Interesse og entusiasme vil ikkje vere eit framtrekande trekk, men heller ikkje fråverande. Politikarane vil overvake og evaluere det tilbodet som blir gitt, men først og fremst med tanke på sosialtenesta, og lite inn mot dei heilskaplege tilbodet som blir gitt i NAV-kontoret.

3.3.3 Det transformative scenarioet

I dette scenarioet ser ein governance-nettverk som eit stadium på vegen vekk frå statens hegemoni, og ein må danne nye måtar og kanalar for å gjere avgjersletakarane ansvarlege (Klijn og Skelcher 2007:603). Eg vil ha eit litt meir moderat utgangspunkt, og sjå på dette som eit nettverk der aktørane er sidestilt på statlege premisser, der statens legitimitet i svært liten grad er trua. Ein kan kalle det ein statssentrisk versjon av multi-level governance, der den gjensidige avhengnaden og ønsket om desentralisering er framtrekande.

I det reine transformative scenarioet er altså makta i form av den strukturelle utforminga i stor grad flytta frå dei nasjonalt folkevalde til sjølve nettverket. I ei strukturtilnærming er staten i utgangspunktet ein aktør på lik linje som dei andre. Det inneberer ikkje at det ikkje er nokon maktforskjellar mellom aktørane, men at det i mesteparten av tilfella ikkje er det som er avgjerande for kva policyar som nettverket frambringer (Klijn og Skelcher 2007:602). Dette er eit utslag av ein større kompleksiteten i prosessen fram til avgjerslene. Prosessane er prega av motstridande verdiar, forhandlingar og konsensusretta diskusjonar der måla ikkje nødvendigvis er fastlagt på førehand. Dei blir forma gjennom og i prosessen, med aktørar som representerar det samfunnet ein skal ta avgjersler for.

Dette scenarioet inneberer altså ikkje nødvendigvis at staten ikkje klarer å halde sin demokratiske legitimitet ved lag, men heller at forma for styring blir meir tilretteleggande og overordna. Utøving av slik styring blir definert som metagovernance, eller metastyring på norsk. Metastyring handlar om å legge til rette for nettverk, partnerskap og samarbeidskonstellasjonar (Fimreite og Selle 2007:82). Meir konkret omhandlar det fastsetting av rammene eit nettverk skal jobbe innafor, hovudsakleg i forhold til kva overordna politiske verdiar og målsettingar som skal søkast og underbyggast (Sørensen og Torfing 2005:204). I dette tilfellet inneberer det at rammene er vide nok til å gi plass til kommunale politiske føringar. Det som skil dette scenarioet frå det instrumentelle er dermed ei meir hands-off tilnærming for styring, der ein har mindre klare og konkrete føringar på kva

som skal gjerast i partnerskapet. Forskjellen frå det komplementære, er at dei statleg tilsette som står for interaksjonen med kommunane er gitt handlingsrom utover dei administrativt nødvendige myndeområda. Dette inneberer også då føresetnader for at dei lokale politikarane kan vere med å påverke den lokale velferdstilbodet utover det dei har gjort tidlegare.

Med tanke på partnerskapet i NAV vil dette først og fremst vise seg gjennom ein gjensidig avhengnad på alle nivå, der likeverd, forhandling og tillit til kommunane vil vere gjennomgåande trekk. Det kan for eksempel vise seg gjennom ein god dialog i utforming av samarbeidsavtalane der kommunane har stort spelerom, og at innføringa skjer på kommunane sine premisser. Kommunane og stat vil ha lik agenda og målforståing og det vil vere klare oppfatningar av kva som er felles og eigne ansvarsområde. Det vil likevel vere ein følelse av felles ansvar i partnerskapet der dei samarbeider tett for å nå ulike mål. Kommunepolitikarane vil her ha klare oppfatningar om partnerskapet og føle eit eigarskap til NAV-kontoret som heilskap og til det tenestetilbodet som blir formidla frå kontoret. Alt i alt kan NAV-leiaren seiast å vere ein nøkkel for at kommunane og kommunepolitikarane skal ha auka påverkningskraft. I dette scenarioet vil NAV-leiaren ha stor handlefridom i sin stilling og eit breitt register å spele på i tiltaksapparatet. Vedkommande vil også ha gode bindingar inn mot det kommunale apparatet. Politikarane vil dermed kunne følgje kontoret tett, og kontinuerlig evaluere det eksisterande partnerskapet.

3.3.4 Analysekjema til scenarioa

For å tydeleggjere scenarioa har eg utforma eit skjema som vil bli teke opp igjen ved den seinare analysen (Tabell 1, s. 39). Her har eg samanfatta kva som vil vere idealtypiske trekk frå partnerskapet, kommunen og staten i dei ulike scenarioa. Dimensjonane til tabellen er likeverd, statleg og kommunal styring, syn på partnerskapet, tillitsnivå og kommunepolitikarane.

Av Tabell 1 ser ein at likeverd her er kopla saman med i kva grad det har vore forhandling og samarbeid. Samarbeid og forhandling vil først og fremst bli analysert ut frå formelle arenaer der deltakinga allereie er fastlagt. Eksempel på dette vil vere forhandling av rammeavtalen på sentralt nivå, og samarbeidsavtalen og partnerskapsforumet på lokalt nivå. Det kan nok vere likeverd sjølv om det ikkje er mykje samarbeid og omvendt, men eg ser desse faktorane som nært knytt. Dimensjonane nedafor i skjemaet vil også vere faktorar som vil spele inn på likeverden, men her må det påpeikast at desse dimensjonane ikkje er gjensidig avhengige.

Tabell 1 : Analyteskjema –forventingar til empirien

	Scenario:		
	Instrumentelt	Komplementært	Transformativt
Likeverd:	<ul style="list-style-type: none"> - Liten grad av likeverd, statleg dominans - Lite forhandling og samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Likeverd mellom fylkesledd og kommune - Forhandling og samarbeid om det praktiske ved kontoret 	<ul style="list-style-type: none"> - Likeverd på både sentralt og lokalt nivå - Mykje samarbeid og reelle forhandlingar - Gjensidig avhengnad
Syn på partnerskapet frå kommune og stat:	<ul style="list-style-type: none"> - Mykje samarbeid er unødvendig - Ineffektivt å ta omsyn til kommunen (statleg syn) - Grunnleggande ulik formål med partnerskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - Tids- og ressursparande - Effektiv forvaltning - Grunnleggande likt formål med partnerskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - Nødvendig - Gjennomgåande likt formål med partnerskapet - Samarbeid er effektivisering
Tillitsnivå:	<ul style="list-style-type: none"> - Lav tillitsnivå frå begge partar 	<ul style="list-style-type: none"> - Tillit til kvarandre som tenesteforbidlar 	<ul style="list-style-type: none"> - Høg tillitsnivå frå begge sider
Statleg styring:	<ul style="list-style-type: none"> - Toppstyrt - direktoratet - Sterke føringar frå sentralt nivå ned til fylke og vidare til partnerskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - Ei viss desentralisering av makt til fylkesledd - Klare rammer frå direktoratet på dei statlege ansvarsområda. 	<ul style="list-style-type: none"> - Stort handlingsrom for NAV-leiar og fylkesledd - Lause rammer frå staten, spesielt på dei delte ansvarsområda.
Kommunal styring:	<ul style="list-style-type: none"> - NAV-leiaren lokalt tek dei fleste avgjerslene frå kommunen si side - Styring gjennom økonomiske retningslinjer - Lite makt i partnerskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - Rådmann tek avgjerslene frå kommunen si side - Likeverd i den praktisk styringa/utforminga av kontoret - Makt over eige ansvarsforhold - Medfører få endringar 	<ul style="list-style-type: none"> - Politkar/Rådmann tek avgjersler som omhandlar partnerskapet - Tett kopling med NAV-leiar lokalt - Mykje makt i partnerskapet
Kommune-politikarane:	<ul style="list-style-type: none"> - Mindre påverknadskraft enn tidlegare på velferdsfeltet - Lite engasjerte i forming av kontoret - Lite eigarskap til NAV-kontoret - For komplekse rammer for påverknad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ingen endringar i politikarane sine føresetnader til å påverke. - Lite eigarskap til NAV-kontoret som heilskap - Forståelege, men avgrensa rammer for påverknad 	<ul style="list-style-type: none"> - Meir påverknadskraft enn tidlegare på velferdsfeltet - Høgt engasjement - Stort eigarskap til NAV-kontoret - Klare og vide rammer for påverknad

Syn på partnerskapet omhandlar i kva grad partnerskapet blir sett på som ein nødvendig og føremålsteneleg måte å utforme arbeids- og velferdsstenesta på, hos begge partar. Eksempelvis vil eit ulikt syn peike mot det instrumentelle scenarioet, ettersom staten då mest sannsynleg vil motvirke kommunane sine ønskjer og sikre sine egne prioriteringar, gjennom sterkare styring. Tillitsnivået som faktor omhandlar i kva grad dei to partane har tillit til kvarandre, og peiker mot i kva grad dei er villig til å involvere den andre parten på sitt eige ansvarsområde. Kommunal og statleg styring ser på kva aktørar som er framtrudande i styring av partnerskapet og kva som pregar denne styringa. Dimensjonen omhandlande den kommunale styringa har også makta til kommunane i partnerskapet som beskrivande faktor, og er nært knytt til den neste dimensjonen, om kommunepolitikarane. Her blir kva som er typiske trekk frå kommunepolitikarane i scenarioa beskrive gjennom påverknadskraft, engasjement og eigarskap i partnerskapet, saman med korleis dei opplever rammene for denne påverknadsmakta er.

3.4 Oppsummering

Teoriar omliggande NAV som fleirnivåsystem viser at rollene og maktforholda vil vere i stadig endring, og dermed at partnerskapet kan bere preg av alle dei overnemnde scenarioa på same tid. Staten som dominerande aktør kan seiast å vere premissleverandør for kva av desse formene som vil vere mest framtrédande, men den gjensidige avhengnaden i nettverket gjer at staten likevel ikkje vil vere einerådande. Kor mykje kommunane ønskjer å involvere seg og korleis dei tilnærmar seg partnerskapet vil også vere ein viktig faktor. Deltaking i seg sjølv er ikkje nødvendigvis einsbetydane med påverkingskraft. Både det å opne for at kommunane kan påverke i ulike forum saman med at kommunen nyttar denne moglegheita er avgjerande. Faktorar omhandlande om kommunane går inn i det som eit likeverdig partnerskap, om dei er med på å sette agendaen, om dei set krav til staten og har klare førestellingar om kva dei vil med partnerskapet, vil gi svar om kommunen faktisk sit med både moglegheiter og ressursar til å vere likestilt i dette partnerskapet.

Multi-level governance peiker mot at ønsket om ei viss desentralisering av makt, saman med ønsket om ei effektiv forvaltning der staten sikrar sine ansvarsområde, vil vere rådande hensikter i staten si styring. To ytterpunkt frå teorien er at partnerskapet ender opp som eit sjølvregulerande nettverk eller som eit nærmast hierarkisk styrt verktøy. Dette vil hovudsakleg vise seg gjennom kva grad det blir lagt opp til likeverd, forhandlingar og konsensusretta diskusjonar i samhandlinga mellom kommune og stat. I neste kapittel vil eg gjere greie for den metodiske tilnærminga min studie har hatt for å belyse desse aspekta.

4.0 Metode

I dette kapittelet vil eg gjere greie for den metodiske tilnærminga eg har valt i studien basert på oppgåva si problemstilling og føremål. Først vil eg gå inn på casestudie som forskingsstrategi, då dette vil vere min hovudtilnærming, og deretter beskrive det datagrunnlaget mi forskning bygger på. Her vil eg ha hovudfokus på datatilgang, kjelder og bruk av metode. Avslutningsvis drøftar eg studien sin reliabilitet og validitet.

4.1 Casestudie

For å best belyse studien si problemstilling, har eg nytta casestudie som framgangsmåte. Casestudie er intensive undersøkingar av eit fåtal analyseeiningar, der analyseeiningane ofte er på mesonivå og forholdsvis komplekse, men likevel oversiktlege (Yin 2003). Casestudier er gjerne hovudsakleg basert på kvalitative studiar, men kan også vere ein kombinasjon av kvantitative og kvalitative data.

For å svare på spørsmål som; ”kva”, ”korleis” og ”kvifor” meiner Yin (2003) at casestudier eignar seg best. Yin seier det er ei empirisk undersøking der ein ser på eit samtidig fenomen innanfor fenomenets naturlige kontekst, og der grensa mellom fenomenet og konteksten er vanskeleg å trekke (Yin 2003). Det ein ønskjer med denne metoden er å få ei djuptgåande forståing av eller ei forklaring på eit konkret og komplekst fenomen. I min studie er caset partnerskapet, som eg ønskjer å få ei forståing av. At metoden gir rom for å ta omsyn til konteksten til partnerskapet er ei viktig årsak for mitt val av denne framgangsmåten, då det er eit viktig aspekt ved min studie. Overliggende strukturar og prosessar er med å verke inn på det lokale partnerskap, og ein slike intensiv undersøking gir moglegheita til å avdekke desse. Ei anna viktig årsak er fleksibiliteten ein har med denne metoden. Casestudier kan gi moglegheit til å kunne gå i djupna av ulike aspekt som dukkar opp etter kvart i datainnsamlinga, noko som kan vere svært nyttig når ein ser på ei reform som endå ikkje er slutført.

Ein av fordelane med casestudier er moglegheita til datatriangulering, noko som ofte blir nytta i casestudier. Datatriangulering inneberer at ein kan nytte fleire datakjelder, både kvantitative og kvalitative, for å belyse forskingsspørsmålet (Grønmo 2002). Dette gir ein fleksibel metode og kan gi ei grundig belysning av den eininga ein ønskjer å sjå på. I mi undersøking inneberer dette data frå pilotundersøkinga som inneheld både kvantitative og kvalitative data,

tilgang til intervju av viktige aktører på sentralt nivå og egne utførte intervju av aktører i dei utvalte kommunane. Eg har også nytta offentlege dokument når det har vore nødvendig.

Ein ulempe med casestudiar er avgrensa moglegheit for empirisk generalisering frå enkeltstående casestudiar (Yin 2003). For å betre moglegheitene for ei generalisering har eg difor valt to kommunar som kan seiast å vere typiske einingar innafor i det universet som dei er ein del av. Valet av to kommunar i staden for ein, er ikkje teke for å utføre ein komparativ casestudie av dei to einingane, men heller for å gi eit breiare samanlikningsgrunnlag opp mot dei kvantitative dataa frå pilotevalueringa. Studien vil gjennom dette freiste å kunne peike i retning av kva tendensar som kan vere gjeldande for dette universet, som i dette tilfellet vil vere andre kommunar i Noreg.

Spesielt gir casestudie moglegheita til å danne eit bilete av utviklingsgangen i det ein ønskjer å studere (Hellevik 1999). Dette er særst relevant for mi studie, då eg vil sjå på korleis stat-kommune forholdet har vore og korleis kommunepolitikarane har vore involvert opp gjennom innføringa og fram til den dageleg drifta av NAV-kontoret. Casestudiar kan gi ein innsikt i tidsforhold og komplekse samankoplingar av variablar, som kan gi idear om påverkningsforholdet mellom variablane (Hellevik 1999). Ein viktig bit av min studie er å avdekke desse forholda og å sjå kva som kan ligge til grunn for endringar i den kommunale deltakinga.

4.2 Datagrunnlag

I eit casestudie kan det vere vanskeleg å skilje mellom relevante og irrelevante data, og ein av kritikkane mot denne metoden er at den tek særst lang tid og at ein produserer for mykje informasjon (Yin 2003:11). Å bygge eit interessant og relevant datagrunnlag er difor ein viktig bit i casestudiar. Tema, problemstilling og teoretisk tilnærming set premissa for dette, og balansegangen mellom å ikkje vere for snever men heller ikkje for vid i utveljinga av data er særst viktig. For å få ei best mogleg forståing av kommunane si rolle i NAV har altså datagrunnlaget mitt bestått av intervju og analysar av aktører og prosessar på sentralt hald, og pilotevalueringa saman med egne intervju som er gjort i to utvalte kommunar. Pilotundersøkinga blir brukt som supplerande informasjon for å sjå dei einskilte kommunane i samanheng med kommune-Noreg generelt, og å gi eit heilskapleg bilete av kommunane sitt syn på ulike prosessar og deler av reforma.

Meir eksakt har datagrunnlaget vore:

- Intervju av sentrale personar i to valte kommunar av liten og middels størrelse. Sentrale personar med tanke på mitt forskingsfokus er her vurdert å vere politikarar i form av noverande og eventuelt ordførar i førre periode, og politisk leiar og opposisjonsleiar for det fagfeltet som NAV-saker sorterar under. Sentrale personar på den administrative sida er rådmann, administrativ leiar for det fagfeltet som NAV saker sorterar under, og leiaren for det lokale NAV-kontor.
- Intervju av politikarar og tenestemenn i KS, NAV-interim og AID som var sentrale i iverksetjing av NAV-reformen, hovudsakleg utført av professor Tom Christensen og førsteamanuensis Jostein Askim ved Universitetet i Oslo .
- Kommuneundersøkinga (pilotevalueringa) frå Arbeidsforskningsinstituttet (AFI).
- Masteroppgåve om styringsnettverket i NAV frå universitetet i Bergen (Dahle 2008).
- Internettssidene til dei utvalte kommunane, samt nettsidene til KS, NAV, Regjeringa og Stortinget.
- Offentlege dokument som utredningar (NOU), Stortingsproposisjonar, Odelstingproposisjonar og Stortingsmeldingar.

4.2.1 Datatilgang

Tilgang til dei data som ikkje har blitt produsert av underteikna har vore problemfritt, og datatilgang vil difor omhandle eigne produserte data i to kommunar. I samråd med prosjektansvarleg for NAV-evalueringa blei desse to kommunane valt ut på bakgrunn av størrelse, politisk orientering og val av tenestetilbod. Dei to kommunane var av liten og medium størrelse med ulik politisk samansetting, samt at den eine kommunen hadde valt å ta med få tenester inn i NAV-kontoret, medan den andre hadde tatt inn eit breitt spekter. Prosessen med å få kontakt og oppretta intervju med dei to kommunane var relativt uproblematisk. Førrespurnaden om intervju blei sendt som brev via Rokkansenteret/Unifob for at den konsesjonen som prosjektet har fått frå NSD²⁰ blei følgt. I brevet blei det informert om NAV-evalueringa og kva som var fokus for min studie, og kven vi var interessert i å intervju. Kommunane blei her også gjort merksam på at kommunane ikkje ville bli namngitt i min studie, og at sitata ikkje ville kunne bli tilbakeført til identifiserbare personar. I begge kommunane kom det ikkje noko respons på denne førrespurnaden, og vi måtte etter kvart ringe

²⁰ Norsk Samfunnsvitenskaplig Datatjeneste

dei opp og framsette førespurnaden på nytt. Vi fekk etter kvart ein kontaktperson som hjelpte oss til å avtale intervju. Dei fleste respondentane stilte villig opp og eg blei møtt med nysgjerrigheit for mitt forskingsfokus. Samla sett var det to kommunale aktørar som ikkje blei intervju i dei to kommunane. Dette gjaldt kommunalsjefen i den eine kommunen som viste seg å ikkje vere relevant då vedkommande nyleg hadde blitt tilsett, samt ein opposisjonspolitkar i den andre kommunen, som viste seg å vere utilgjengeleg den dagen intervju tok plass. På grunn av uføresette hendingar har eit av intervju blitt teke på telefon i etterkant. I forhold til min studie kunne det også vore fruktbart å intervju fylkesleddet i NAV som dei to kommunane har hatt det direkte samarbeid med. Dette har ikkje latt seg gjere på grunn av konsesjonen forskingsprosjektet jobbar innafor, der eit krav er at kommunane skal vere anonymiserte. I og med at det berre er ein eller to pilotkommunar i kvart fylke så vil det ikkje lete seg gjere å anonymisere kommunane i tilfredstillande grad.

Tilgang til dokumentmateriale i kommunane har vore noko vanskeleg. Det har vore avgrensa med skriftelege dokument om dei lokale prosessen ved innføring av NAV-kontoret, blant anna om informasjonsmøte og liknande. Data om dette har likevel blitt freista å bli dekkja gjennom dei kvalitative intervju som er gjennomførte, eller kontrollsjekka ved telefonsamtalar i etterkant av intervju.

4.2.2 Kvalitative forskingsintervju

Yin (2003) hevdar at intervju er ein av dei viktigaste kjeldene i ein casestudie, og vil vere det datamaterialet mi studie hovudsakleg baserar seg på. Intervju gir kunnskap og informasjon som er vanskeleg å få gjennom for eksempel rapportar eller dokument. Her vil denne informasjonen spesielt omhandle korleis dei ulike respondentane opplever samarbeidet mellom stat og kommune og kva utslag dette gir på den indre dynamikken i kommunen. Intervju kan òg vere viktig for å avdekke kven dei sentrale og aktive aktørane var og på kva arenaer dei førande avgjerslene blei tatt, noko som i liten grad blir belyst gjennom dei offentlege dokumenta som kommunane publiserer.

Mine intervju kan karakteriserast som semistrukturerte intervju ved at det hadde ein tematisk intervjuguide som var utarbeida på førehand. Dette blir gjerne kalla uformell intervjuing, og er eit fleksibelt opplegg der det er viktig å etablere ein god kommunikasjonssituasjon og tilpasse samtalen til den enkelte respondent (Grønmo 2004:184). Korleis intervjuet utviklar seg avhenger i stor grad kva informasjon respondenten bidrar med, der nye spørsmål

utformast ut frå korleis forskaren tolkar denne informasjonen. Denne forma for intervjuing er krevjande for intervjuaren, då det føresetter at vedkommande samlar inn og analyserer data parallelt. Formålet med dette opplegget var å la respondentane få styre litt kva som blei sett fokus på i intervjuet, og for å få dei til å legge vekt på kva aspekt dei syns var viktige i innføringa av eit NAV-kontor i kommunen.

Til saman har eg utført intervju med 10 personar i dei to kommunane. Alle intervjuet blei gjennomført med bandopptakar, og transkriberte i ettertid. Bruken av bandopptakar blei vurdert ut frå at temaa som ein skulle gå igjennom ikkje var av sensitiv karakter, og at det difor ikkje ville legge noko band på informantane og deira utsegner. Det ville òg vere nyttig i forhold til å gi ei korrekt attgiving av respondentane sine utsegner, då dette er svært sentrale data i mi empiriske utgreiing. Spørsmåla blei utforma slik at dei var relevante for dei fleste respondentane uavhengig av i kva grad dei hadde vore involvert i prosessane med å etablere eit NAV-kontor i kommunen. Eg utforma ein intervjuguiden til dei tilsette/politikarar i kommunen, som i forkant blei testa på ein kommunepolitikar tilknytt ein kommune som ikkje har innført reforma endå. Dette blei gjort for å vurdere om den gjengse politikar hadde føresetnader til å svare på spørsmåla, noko som vedkommande hadde. Eg utforma også ein intervjuguide tilpassa NAV-leiaren. Dette var fordi NAV-leiaren sannsynlegvis ikkje hadde dei same føresetnadane til å kunne svare på korleis dei indre prosessane i kommunen var ved innføringa, saman med at vedkommande ville sitte på mykje informasjon om korleis dei statlege og kommunale styringslinjene fungerte inn mot NAV-kontoret, som er særskild viktig i min studie.

I kommune 1 gjekk intervjuet over to dagar, og blei utført saman med professor Anne Lise Fimreite. Første dagen blei leiaren av NAV-kontoret, sittande ordførar, rådmann saman med tidlegare kommunalsjef på telefon og opposisjonsleiaren for det politiske utvalet som NAV-saker sorterer under intervjuet i overnemnt rekkefølge. Intervjuet med rådmann saman med den tidlegare kommunalsjefen på telefon var særskild nyttig. Den sittande rådmannen hadde nyleg blitt tilsett, og det var den tidlegare kommunalsjefen som vikarierte for rådmannen i perioden som NAV blei innført. Rådmannen ønskte difor å ha med den tidlegare kommunalsjefen på telefon for at vi skulle få best mogleg informasjon. Dette kan karakteriserast som eit gruppeintervju som er ei intervjuform med både positive og negative sider. Negativt fordi det kan føre til at respondentane legg avgrensingar på kvarandre, eller at ein deltakar er dominerande og ein kan gå glipp av andre sine synspunkt. Intervjuforma kan gi positivt utslag

då deltakarane kan utdjupe og følgje opp kommentarane som den andre gir, og dermed kan ein få informasjon som ein vanlegvis ikkje ville ha fått. Det var lite teikn til at nokon av deltakarane haldt noko tilbake, noko ein blant anna merka gjennom ein del friske utsegner frå den tidlegare kommunalsjefen. Saman sat dei med kunnskap om forskjellige deler av prosessane, noko som gav eit heilskapleg bilete av ulike aspekt ved NAV-reforma.

Påfølgjande dag blei leiaren av den politiske opposisjonen i kommunen, som også var den føregåande ordføraren, intervjuet. I dei fleste intervju den første dagen blei det ofte vist til den tidlegare ordføraren sitt arbeid og hans viktige rolle på mange felt, og det var difor særleg nyttig å ha han til slutt for å få klarleik rundt ulike aspekt, spesielt angående innføringa og søknadsprosessen for å bli pilotkontor.

I kommune 2 blei intervjuet gjennomført på ein dag. Her blei den lokale NAV-leiaren, tidlegare sosialleiar og rådmannen intervjuet. På grunn av ei uventa hending kunne ikkje ordføraren denne dagen, og vi blei difor samde om å ta det på telefon veka etterpå. Min kontaktperson hadde ikkje klart å få tak i ein representant frå opposisjonen i kommunen, og det var med lite hell eg ved seinare tidspunkt prøvde å få eit intervju med vedkommande. Det blei i samråd med min rettleiar avgjort at eg hadde nok data frå kommunen, då inntrykket etter ein kort samtale med vedkommande viste at han i liten grad ville kunne kaste nytt lys over aspekt ved mine data.

I etterkant har eg transkribert og analysert intervjuet ved at eg har kategorisert funna tematisk. Tilnærminga av datamaterialet har i første del vore av ein kvantitativ art for å få fram kva som har vore gjennomgåande syn frå intervjuet, før eg har gått nærmare inn på sitata med ein kvalitativ tilnærming for å gripe tak i viktige og underliggende betydingar. Talet på personar som er intervjuet har avgrensa seg innafor rammene for av ei masteroppgåve, då ein i tillegg til den tida det tek å få i stand og utføre intervjuet også må få tid til å bearbeide dei data som er innhenta. Intervjuet har vore særleg nyttige for min studie og vil i hovudsak bli representert gjennom sitat i empiridelen av studien.

4.3.3 Dokument

Dokument er brukt som supplement til intervjuet, og har i hovudsak vore møtereferat frå ulike politiske instansar i kommunane. Eg har også fått tilgang til nokre dokument som den eine

respondentkommunen har utforma i samanheng med ein presentasjon dei hadde til nabokommunar, om sine erfaringar tilknytt det å vere NAV-pilot. Tilnærminga av desse dokumenta har vore av ein kvalitativ art der eg har systematisert dokumenta på ein slik måte at dei kunne brukast som datagrunnlag i studien, og gjort at eg kunne få ei heilskapleg forståing av innhaldet i dei. Desse dokumenta har gitt meg informasjon om aktørar, møter, verdiar og mål i tilknytning til innføringa av NAV i den enkelte kommune. Dei har hovudsakleg blitt brukt for å få bakgrunnskunnskap om den aktuelle kommunen, men også som kjelder direkte knytt opp mot den empiriske materialet som eg vil legge fram.

Overnemnde tekstar er offisielle tekstar som er utarbeidd for å nå eitt spesielt publikum og består i stor del av generelle og offisielle meiningar. Dette har vorte teke i betraktning ved analyse av dokumenta. Det er både fordelar og ulemper med å bruke dokumenter i forskingsarbeid. Styrkar er blant anna at dei kan gi nøyaktige og presise opplysingar, og dekke over eit lengre tidsperspektiv (Yin 2003). Svakheiter kan vere at det er skreve med tanke på eit spesielt publikum, og difor har ein einsidig og lite objektiv framstilling. Det er difor viktig å foreta kjeldekritiske og kontekstuelle vurderingar av dei enkelte tekstane (Grønmo 2004:190). Kjeldekritiske vurderingar omhandlar vurdering av kjeldene sin tilgjengelegheit, relevans, autensitet og truverdigskap. Kontekstuelle vurderingar kan seiast å utgjere ein del av dei kjeldekritiske vurderingane, og gjeld blant anna det å sjå teksten i forhold til kven forfatarane er og om dei forholde som omtalast i teksten.

4.3.4 Anna forskning

Gjennom min rettleiar professor Anne Lise Fimreite har eg fått tak i intervju av personar i sentralforvaltinga som var sentrale i utforminga, vedtaket og iverksetjinga av NAV. Saman med rapportane om denne delen av prosessen som er skreve ut frå desse intervjuar, har desse intervjuar vore med å gitt god innsikt i konteksten og den statlege tankegangen som innføringa av det lokale NAV-kontor har fungert innafor. Data og analysar frå desse intervjuar vil saman med masteroppgåva til Kristin Dahle (2008) bli tatt opp i første empirikapittel, og tolka opp mot mitt teoretiske utgangspunkt. Kristin Dahle (2008) sin studie omhandlar styringsnettverket i NAV og vil bli brukt for å belyse KS si rolle i utviklinga av rammeavtalen mellom stat og kommune.

Pilotevalueringa frå Arbeidsforskningsinstituttet vil spele ei sentral rolle i min studie og i det andre empirikapittelet. Undersøkinga består av både kvantitative og kvalitative data og vil

brukast som bakgrunn for dei tilhøva eg skal gå djupare inn på. Eit av tema for undersøkinga var å sjå på politikarane og kommuneadministrasjonen si rolle i etableringa og utviklinga av pilotkontora. Her blei det også gått inn på korleis dei meinte samarbeidet med staten hadde vore så langt og elles andre erfaringar med utviklingsprosessen (Andreassen m.fl 2007). Dette blei undersøkt gjennom eit spørjeskjema som blei distribuert til rådmenn og ordførarar i pilotkommunane. Spørjeskjemaet blei fylt ut og returnert av 36 personar frå 22 av 25 kommunar. Frå 11 av kommunane kom det svar frå både ordførarar og rådmenn, og undersøking fekk ein svarprosent på 75%. På grunn av eit avgrensa materiale blei det ikkje gjennomført ein inngående statistisk analyse, men det blei i rapporten gitt ein deskriptiv framstilling av desse data. Nokre av spørsmåla blei utforma slik at respondentane skulle vekte svara på sekspunktskala, som i framstillinga av data er blitt korta ned til to punkt. Eg vil i mi oppgåve gå ut frå dei data som er framstilte i rapporten, då det med tanke på min tidsavgrensing vil ta for lang tid å få tak i og sette seg inn i dei opphavlege dataa.

Å bruke andre forskarar sine analyser av innhenta data kallast gjerne for sekundæranalyse (Hellevik 1999:101). Sekundæranalyse brukast for eksempel når ein ønskjer å sette resultata av spreidde undersøkingar av eit fenomen i samanheng, på same måte som eg vil sjå mine respondentkommunar i samanheng med andre pilotkommunar og overliggande prosessar. For å bruke slike data til analyse, er det viktig å vurdere dataa sin relevans og kvalitet (Grønmo 2004:136). Relevans omhandlar i kva grad dataa er treffande i forhold til studien si problemstilling, og kvalitet omhandlar datamaterialet sin pålitelegheit. Pilotevalueringa si pålitelegheit ser eg som stor innafor dei rammene som evalueringa har blitt utført i, og ut frå det som er beskrive i rapporten som desse data er framstilt i. Relevansen til min studie vil eg seie er særskild dekkande for kva mi forskning rettar seg mot. I forkant av mine intervju blei denne rapporten gjennomgått med tanke på seinare analyse av mine data. Intervjua blei difor bevisst utforma for å ha koplingar opp mot dei tema som blei gjennomgått i pilotevalueringa. Det må òg nemnast at den modulen av forskingsprosjektet som mi studie er ein del av, var med å kome med innspel på kva spørsmål som skulle vere i pilotevalueringa, slik at det skulle ligge til rette for ein studie med mitt fokus.

Intervjua av aktørane på sentralt hald ser eg som svært påliteleg ut frå desse forskarane sin kompetanse og erfaring, og veldig relevant ut frå at desse intervjua blei utført for å belyse kva tankar ein gjorde seg på sentralt hald om partnerskapet og kommunane si rolle i opprettinga av NAV. På bakgrunn av nær kjennskap til masteroppgåva til medstudent Kristin Dahle (2008)

og prosessen i hennar studie, vurderer eg også hennar data som både pålitelege og relevante. Vidare vurdering av min studie sitt datagrunnlag vil difor omhandle egne utførte intervju.

4.3 Vurdering av studien sitt datagrunnlag

Ein av hovudkritikkane mot casestudiar er i forhold til kvaliteten på dei data som blir produsert i slike studiar (Yin 2003:10). Denne kritikken bygger på at slike studiar i liten grad er formaliserte og i høg grad er tolkingsbaserte, og difor hevdast å vere uryddig og at forskaren sjølv pregar resultatane. Det er to overordna kriterium for ei kvalitetsvurdering av datamaterialet i vitenskaplege undersøkingar, validitet og reliabilitet (Grønmo 2004:220). Validitet omhandlar i kva grad datamaterialet er gjeldande for den problemstilling som skal belyst, altså om ein måler det ein faktisk skal måle. Validiteten avhenger i første rekke av korleis undersøkingsopplegget er utforma, og er i hovudsak relatert til utveljing av einingar og informasjonstypar. Reliabilitet refererer til i kva grad datamaterialet er påliteleg. Generelt definerast reliabilitet som graden av samsvar mellom ulike innsamlingar av data om same fenomen basert på same undersøkingsopplegg (Grønmo 2004:222).

4.3.1 Validitet

Validiteten i mi forskning har eg styrka ved å bruke fleire og ulike kjelder for å belyse kommunane sine føresetnader for påverknad av velferdsytninga. Dette er belyst både frå respondentkommunar, der eg har intervjuet eit breitt spekter av aktørar i den lokale administrasjonen og politikken, saman med pilotevalueringa som gir eit kvantitativt materiale som eg kan samanlikne intervjudataa opp mot. Valet av pilotkommunar som respondentkommunar kan gi visse teoretiske implikasjonar i forhold til om dei er representative case eller ikkje. På bakgrunn av at dette er kommunar som aktivt har jobba for å bli med i pilotprosjektet, kan det hevdast at dei er kommunar med andre haldningar enn den gjengse kommunen. Eg vurderer det likevel slik at dette er kommunar som har kome lengst i prosessen og difor best vil kunne underbygge datamaterialet sin validitet opp i mot min studie og problemstilling. At dette er pilotkommunar er ein faktor som også vil bli vurdert og drøfta i det empiriske materialet som blir lagt fram, og teke omsyn til i analysen.

I forhold til min studie er gjerne det som kallast kompetansevaliditet og kommunikativ validitet særleg relevant (Grønmo 2004:234). Kompetansevaliditet refererer til forskaren sin kompetanse på innsamling av kvalitative data på det aktuelle forskingsfeltet. I korte trekk

inneberer det at desto betre kompetanse forskaren har, desto større er tilliten til kvaliteten på data og desto høgare er dermed validiteten. Kommunikativ validitet byggjer på dialog og diskusjon med andre forskarar mot kva grad datamaterialet er treffande i forhold til problemstillinga. Viss resultatet av slike diskusjonar er at det ikkje er noko problem i forhold til intensjonen med studien, kan ein anta at validiteten er tilfredstillande. Desse to validitetskriteria har blitt dekkja gjennom at professor Fimreite har vore med på fleire av intervjua som dermed tilfredstiller kompetansevaliditeten, saman med fleire drøftingar med ho opp gjennom prosessen som har gitt ein tilfredstillande kommunikativ validitet.

4.3.2 Reliabilitet

Reliabilitet referer til grad av pålitelegheit og nøyaktigheit i forskingsprosessen, og høg reliabilitet føreset at undersøkingsopplegget er utforma så klart at det fungerer på ein eintydig måte (Grønmo 2004:229). I kvalitative studiar inneberer dette i all hovudsak at dei empiriske funna som seinare presenterast er basert på faktiske forhold og ikkje bygger på forskaren sitt reint subjektive skjønn eller skyldast tilfeldige forhold. Ideelt sett skal ein kunne gjenta same forskingsprosess, og ende opp med same resultat. Eg har forsøkt å styrke reliabiliteten ved å vere nøyaktig i omgang med dei data eg har nytta, og nøye dokumentert prosedyrar eg har gjennomført og data som har blitt produsert. Det har blitt brukt bandopptakar i alle intervju, noko som har gjort at registreringa av desse data har blitt gjort så nøye som mogleg. Her må det nemnast at intervju er transkribert til nynorsk målføre, noko som kan innebere små endringar ved nokre ord, men ikkje i den grad at det har innverknad på betydinga. I intervjuprosessen har eg fokusert på å ikkje stille ledande spørsmål og passe på å unngå feilkjelder ved å ikkje spørje respondentane om ting som ligg utanfor deira kunnskap eller kompetanseområde.

Grønmo (2004) nemner tre måtar ein kan vurdere studien sin reliabilitet på i kvalitative studiar. Dette er ekvivalens, stabilitet og intern og ekstern konsistens. I forhold til min studie vil den sistnemnte vere særleg relevant. Stabilitet omhandlar samsvar mellom uavhengige datainnsamlingar om same fenomen på ulike tidspunkt. Mine intervju blei teke med over eit halvt års mellomrom frå undersøkinga som blei gjort i pilotevalueringa. Mesteparten av dei data som blir nytta i pilotevalueringa er tilknytt spørsmål om tilbakkeliggende forhold, og er difor ikkje noko som har endra seg i tidsrommet mellom desse to undersøkingane. Spørsmåla som omhandlar noverande forhold og framtidsutsiktene for partnerskapet vil i så fall vere der

stabiliteten blir satt på prøve, men eg vurderar perioden mellom undersøkingane for kort til at det i nemneverdig grad skal svekke studien si reliabilitet.

4.4 Oppsummering

I dette kapitlet har eg greia ut om den metodiske tilnærminga eg har hatt for å svare på min studie si problemstilling. Her har eg først gått igjennom casestudie som forskingsstrategi og grunngeve den opp mot min studie. Vidare har eg peikt på positive og negative sider ved ei slik tilnærming, og vurdert min studie opp mot desse faktorane. Deretter har eg gått igjennom det datamaterialet som studien si empiriske utgreiing vil bygge på og fortalt litt om prosessen i datainnsamlinga. Avslutningsvis har eg drøfta studien sin reliabilitet og validitet, og vurdert den som tilfredstillande teke i vare i min studie. I det to neste kapitla vil eg presentere empirien som har kome frå denne metodiske tilnærminga.

5.0 NAV frå sentralt hald

I dette kapittelet vil eg gå djupare inn på dei overordna vurderingane, prosessane og erfaringane som blei gjort på sentralt hald på vegen fram til vedtaket og iverksetjinga av NAV-reforma. Dette blir gjennomgått for å vise kva haldningar dei statlege aktørane har hatt til NAV og kva dette kan peike mot for den statlege styringa av NAV. Eg vil først greie kort ut om vedtaket av NAV-reforma for å belyse litt av prioriteringane som har funne stad hos dei folkevalde. Kva overordna kommunesyn som var gjeldande i denne prosessen er eit sentralt spørsmål for min studie, og er noko eg vil freiste å vise i dette kapittelet. Etter dette vil eg gå inn på prosessen etter vedtaket, nærmare bestemt NAV-interim, som kan kallast første del i iverksetjingsfasen av NAV. Her vil eg først og fremst sjå på kva utforminga av Arbeids- og velferdsdirektoratet kan ha å seie for det lokale partnarskapet. Deretter vil eg sjå på samhandlinga mellom staten og KS. Dette vil først og fremst omhandle utforminga av rammeavtalen, og kva som prega desse forhandlingane. KS si rolle og arbeidet med rammeavtalen vil hovudsakleg bli belyst gjennom masteroppgåva til Kristin Dahle (2008) og hennar undersøking om denne prosessen. Avslutningsvis vil eg gå inn på nokre av dei første erfaringane forvaltninga har gjort med NAV-partnarskapet etter at den nya arbeids- og velferdsetaten blei etablert.

5.1 Frå SATS til NAV

Vegen fram mot vedtaket av NAV-reforma kan seiast å ha vore ein lang prosess i det norske styringsverket. Formelt kan prosessen seiast å ha starta med SATS (Samordning av Aetat, trygdeetaten og sosialtenesta) som hadde bakgrunn frå eit samla stortingsvedtak i desember 2001, der Stortinget bad Bondevik II regjeringa om å utrede moglegheita for *ein* felles etat for sosial-, arbeidsmarknads- og trygdeetaten. Det kan vere viktig å merke seg her at det var eit fokus på ein heilskapleg etat, og ikkje ein statleg og ein kommunal slik utkome kan seiast å ha blitt. For å spissformulere det litt kan ein difor seie at eit samla Stortinget bad regjeringa om å sjå på moglegheita for å gjere den kommunale sosialtenesta statleg. Dette kan seiast å vere oppsiktsvekkande i seg sjølv, med tanke på dei ulike kommuneideologiane som partia på Stortinget har. Ein analyse av denne prosessen av Fimreite (2008), forklarte dette gjennom at det rett og slett var lite fokus i Stortinget retta mot stat-kommune forholdet ved dette vedtaket. Fokus var heller på at ein samla etat ville betre tenesteforidlinga. Fleire av Fimreite sine informantar forklarte dette med ei ”bevisstløshet” frå Stortinget si side. Fimreite (2008) antyder at dette heller kom frå pragmatisme hos dei folkevalde, der dei lèt sine ideologiar om

lokalt sjølvstyre bli satt til side av den brukartilpassinga ein ønska i arbeids- og velferdsforvaltinga. Med andre ord så kan gjennomgangstanken i Stortinget ha vore oppgåveløysing før prinsippet om det lokale sjølvstyret. Det var først etter stortingsvedtaket om å setje i gang SATS at forholdet mellom kommune og stat fekk merksemd.

Året etter iverksetjinga av SATS kom regjeringa med ei Stortingsmelding der det blei foreslått å oppretthalde den eksisterande tredelingsa²¹. Årsaka til at det ikkje kom eit forslag om ein samla etat, jamfør Stortinget sitt ønske, kan tilleggast to forhold som fekk betydning for utredninga (Fimreite 2008:15). Det eine var den tidas kommunalminister, Erna Solberg, som var ein forkjempar for å behalde kommunane si stilling i velferdsforvaltinga. Ho meinte at den skjønnsbaserte dimensjonen som kommunane stod for ikkje kunne erstattast av ein stor statleg etat. Eit anna forhold var Finansdepartementet sitt syn på kommunane som eit økonomisk prioriteringseffektivt organ (Fimreite 2008). Desse to syna representerte ikkje ein tankegang om oppretthalding av det lokale sjølvstyret på ideologisk grunnlag, men heller eit syn på kommunen som ein god tenesteforbidlar. Ein kan nærmast seie at det også her var ein tankegang om oppgåveløysing før prinsipp, men her passa dei to faktorane betre i hop.

Forslaget om ei meir eller mindre uendra organisatorisk løysing blei kraftig kritisert frå Stortinget, då dei meinte at regjeringa ikkje hadde gjort det dei blei bedd om å gjere, å utrede spørsmålet om ein felles etat. Denne kritikken kan i stor grad skyldast dårleg fotarbeid av regjeringa, då kontakten med Stortinget for å få tilslutning kom for seint i prosessen og var lite overbevisande (Christensen 2008:39). Stortinget blei faktisk overraska og provosert av dette forslaget. Stortingsmeldinga blei difor returnert med ei klarare formulering om å utrede *ulike modeller for ein felles arbeids- og velferdsetat*. Etter dette oppnemnte regjeringa eit eksternt utval som skulle lage ei Norsk Offentleg Utredning om reform i arbeids- og velferdsforvaltinga. Utvalet bestod av sju medlemmer og blei leia av professor Jørn Rattsø, og har difor fått tilnamnet Rattsø-utvalet. Utredninga resulterte i NOU 2004:13 (*En ny arbeids- og velferdsforvaltning*), der behovet for ei reform blei sterkt understreka, spesielt med tanke på betre brukarretting og eit auka fokus på arbeidslinja. Dette var ei av årsakene til at brukarretting og fokus på arbeidslinja blei framtreidande for vidare arbeid med reforma (Nielsen 2007). Utvalet la fram fire ulike måtar å organisere ei ny arbeids- og velferdsforvaltning. Dette var ”kommunal arbeidslinje” der kommunesektoren ville forvalte

²¹ Forslaget innebar ei oppretthalding av to statlege etatar, men med ein etat for pensjonsytingar og ein for dei resterande tenestene.

sosial- og arbeidstenesta, ”kommunemodellen” der kommunane i tillegg til desse tenestene også ville få ansvaret for trygdetenestene, ”statleg einetatsmodell” der staten ville ha ansvaret for alle tre tenesteområde og til slutt ”statleg arbeidslinje” som oppretthaldt den eksisterande oppgåvefordelinga mellom stat og kommune. I likskap med SATS anbefalte Rattsø-utvalet den sistnemnte der ein framleis ville ha to statlege etatar, men med ein skjønnsbasert etat for arbeid og inntekt og ein meir regelstyrt etat for pensjoner. Vidare såg dei føre seg eit felles førstelinjekontor for dei statlege etatane som så langt det lèt seg gjere måtte samlokalisera med sosialtenesta (NOU 2004:13).

Anbefalinga til Rattsø-utvalet var altså relativt lik den som hadde blitt utarbeid av SATS, noko som gjorde at modellen kravdes meir arbeid før den kunne leggest fram og få gjennomslag i Stortinget. På dette tidspunktet hadde Dagfinn Høybråten (KRF) blitt Arbeids- og sosialminister, som blei ein svært sentral aktør i det vidare arbeidet. Det vidare arbeidet resulterte i St.prp. 46 (2004-2005), og blei i tett samarbeid med Høybråten, hovudsakleg utført av den prosjektgruppa som også hadde hatt ansvar for SATS og Rattsø-utvalet. Eit gryande fokus på stat-kommune forholdet frå politisk hald førte til at KS også blei tatt med som aktiv partner i arbeidet med ei ny arbeids- og velferdsreform (Fimreite 2008). Dette var blant anna fordi det var viktig politisk at KS var ein samarbeidspartner og ikkje ein motstandard (Informant AID, oktober 2007). Saman med auka sjanse om politisk oppslutting ville det skape ein viss legitimitet hos kommunane, noko som var nødvendig for vidare samarbeid. Christensen (2008) hevdar at KS sine interesser blei ein viktig faktor i forslaget som Høybråten utvirka.

14. mars 2005 kom regjeringa med ein stortingsproposisjon (St.prp. 46 (2004-2005)), med forslag til ei ny arbeids og velferdsforvaltning. At dette ikkje var ein stortingsmelding, men ein stortingproposisjon, viser at regjeringa hadde bestemt seg og var meir eller mindre sikre på tilslutning på Stortinget. Denne proposisjonen innebar difor det som vi no kjenner som NAV, med ein statleg etat (og ikkje to som blei foreslått av SATS/Rattsø-utvalet) i eit forpliktande partnerskap med kommunen for eit felles førstelinjekontor. Dette forslaget blei behandla av sosialkomiteen, som 24. mai gav sin innstilling til Stortinget. Her råda sosialkomiteen Stortinget til å vedta dei endringar som regjeringa foreslo, noko det altså gjorde 31. mai 2005, med oppslutting frå alle partia utanom FRP.

Det som var mest oppsiktsvekkende med den nye velferdsreforma var partnerskapet som blei vedteke. Den utradisjonelle partnerskapstanken mellom kommune og stat blir av informantar på sentralt hald karakterisert som eit columbiegg, altså som ei smart og opplagt løysing på eit vanskeleg problem (Fimreite 2008). Det er liten tvil om at det var godt politisk handverk av Høybråten som mogleggjorde denne reforma, og ein informant meiner at partnerskapstanken kom gjennom godt samspel mellom fag og politikk, som viste at både full statleggjering og ei rein kommunal løysing på sosialområde begge hadde sine ulemper (Intervju tenestemann, mars 2008). Denne løysinga tilfredstilte altså både Stortinget sitt ønske om ein heilskapleg velferdsforvaltning, saman med at tilhengarane av å bevare kommunane sin posisjon i velferdsapparatet også var nøgde med utcome. Om dette var eit colombiegg er det likevel delte meiningar om. Ein informant meiner at ein enda opp med denne løysinga fordi ein tradisjonell løysing ville innebore radikale grep i forhold til ansvarsfordelinga (Intervju AID, oktober 2007). Partnerskapet blir av vedkommande først og fremst sett på som eit resultat av at ein måtte finne ei løysing, og at ein hadde eit lite gjennomtenkt forhold mellom stat og kommune heilt frå starten av.

I kva grad dette var ei nødvendig løysing ut frå den politiske samansettinga heller enn ei hensiktsmessig løysing i eit funksjonalistisk perspektiv er eit kjernepunkt. Partnerskapstanken kan sjåast som eit kompromiss, der verken forkjemparane for den kommunale autonomien eller den statlege heilskapsutforminga vant tautrekkinga. Medaljens baksida for den kommunale autonomien var at dette partnerskapet ville bli lovfesta (Fimreite 2008:22). Dette kom frå at det ikkje ville bli aktuelt med partnerskapet frå folkevalde si side utan ei lovpålegging, saman med at det var ei nødvendighet i forhold til å sikre at reforma blei realisert i kommunane. På den andre sida blei kommunane gitt stor fridom i kva tenester dei kunne ta inn i NAV-kontoret for å skape rom for eit reelt samarbeid, noko som hindra standardisering og likskap i den nasjonale arbeids- og velferdsytinga for dei som hadde sett føre seg det.

Dette opna for stor variasjon på kommunesida, noko som blei sett på som ein styrke av enkelte og ein svakheit av andre. Her kan ein ikkje sette eit skilje mellom meiningane til politikar og byråkrat, men det kjem klart fram at fleire av tenestemennene på sentralt nivå helst skulle sett at valmoglegheita for kommunane hadde blitt ytterlegare avgrensa. Dette fordi det ville gjort den framtidige samhandlinga dei skulle ha med kommunen enklare. Ein informant beskriv avgjersla om partnerskapet som symptomatisk for denne delen av prosessen, ved at

ein ikkje torde å ta tak i det som kunne vere problematiske sider. Vedkommande meiner at dette ikkje blei gjort for då ville ein rett og slett få problem for å få reforma i virke (Intervju tenestemann, oktober 2007). Fimreite(2008) antyder at deler av dei folkevalde også kan ha sete med denne oppfattinga, men at dette blei sett som ei tilfredstillande midlertidig løysing.

5.1.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane

Gjennomgangen ovanfor tyder på at partnerskapstanken først og fremst vant fram på bakgrunn av kommunane som effektivt verktøy og ikkje på grunn av ideologiske grunnverdiar om det lokale sjølvstyret hos sentrale politikarar. Dette ser ein blant anna gjennom dei forholda som var bakgrunn for iverksetjinga av SATS, saman med kvifor eit meir eller mindre samla Storting vedtok reforma. I forhold til mi teoretiske tilnærming inneberer dette at effektivitetsomsyn absolutt har vore dominerande frå sentralt hald, som antyda frå rammeverket multi-level governance. Mykje tyder på at arbeids- og velferdsfeltet kan beskrivast som *high politics* og at ein ikkje vil prioritere deltaking, innsyn og den demokratiske legitimiteten til kommunane føre effektivitetsomsyn.

Inn mot det lokale partnerskap kan utgreiinga ovanfor tyde på at det instrumentelle og komplementære scenarioet vil vere mest framtreidande. Kommunane blir sett på som eit instrument for å få ei effektiv arbeids- og velferdsforvaltning, og verdien av kommunane som prioriteringseffektivt organ gjorde at det politiske nivået ønskte at kommunane behaldt det ansvaret dei hadde. Det er likevel ingenting som tyder på at ein ønskjer å gi meir makt og påverknadskraft til kommunane. For det verkar ei sikring av oppgåveløysinga for viktig for politikarane. Heller ikkje dei utvala som har stått for utredningane har anbefalt noko i den retning.

5.2 NAV-interim -NAV tek form

Eit vidare ledd i arbeidet med å etablere ein ny arbeids- og velferdsforvaltning var Arbeids- og sosialdepartementet si oppretting av NAV-interim 22. august 2005. Denne interimorganisasjonen skulle fungere som eit direktorat underlagt Arbeids- og sosialdepartementet fram til den nye arbeids- og velferdsetaten formelt blei etablert 1 juli 2006²².

²² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stprp/20052006/Stprp-nr-1-2005-2006-/6.html?id=211272>

Tor Sagli, som var departementsråd i Kommunal- og regionaldepartementet, blei 5. august 2005 utnemnt i statsråd som leiar av interimorganisasjonen. Denne organisasjonen skulle jobbe på eit mandat for å planlegge, forberede og gjennomføre oppgåver på stateleg ansvarsområde, som eit ledd i arbeidet med å etablere ei ny arbeids- og velferdsforvaltning. NAV-interim skulle kunne utøve mynde ovanfor Aetat og trygdeetaten i spørsmål av betydning for samling av det statlege ansvaret i ein etat og for etableringa med den nye førstelinjetenesta i kommunane. Den skulle likevel vere formelt skild frå Aetat og trygdeetaten, og ikkje ha ansvar for det laupande og den ordinere verksemda som dei to etatane stod for.

Arbeidet i interimorganisasjonen blei organisert i fem programområde; IKT, HR-prosessar, Nye arbeids- og velferdskontor, kommunikasjon og Ny etat (Nielsen 2007). Dette innebar blant anna at NAV-interim representerte Aetat og trygdeetaten ovanfor kontraktmotpartar (som for eksempel KS) på desse områda og andre spørsmål tilknytt ei framtidig arbeids- og velferdsforvaltning. Ein viktig bit i NAV interim var programområdet Ny etat, som skulle legge grunnlaget for val av organisasjonsløyising for den nye statlege arbeids- og velferdsetaten. Programområdet bestod blant anna av delprosjekta Styring, Lokalisering og Organisering, som skulle utrede, foreslå og sette i gang dei nødvendige prosessane for ei vidare etablering av den statlege delen av arbeids og velferdsetaten.

Interim-gruppa utarbeidde og foreslo etter kvart tre modellar for styring og organiseringa av NAV, der forskjellane i stor grad omhandla korleis ein skulle utforme dei strategiske og operative einingane. Modellen som til slutt blei utforma etter presentasjonsrunden med dialog og tilbakemeldingar, kan seiast å vere eit fjerde alternativ. Tilbakemeldingane som kom frå fylkesnivå etter desse forslaga var blant anna ei bekymring for at det ville bli for mykje ressursar som blei nytta på sentralt nivå, og eit ønske om at flest mogleg av ressursane måtte ut i etaten, nærast mogleg brukaren (Nielsen 2007:57). Tilbakemeldingane frå fylka hadde ein avgjerande betydning for at blant anna Arbeidsrådgjevingskontor og Arbeidslivssenter blei lagt under styring av fylka. For å få eit større brukarfokus med omsyn på kvalitet og service blei det vidare opna for ei sentralisering av produksjonsoppgåvene som ikkje kravde fysisk nærleik til brukarane i eigne einingar, medan strategi-, fag og tenesteutvikling ville ligge i direktoratet.

På bakgrunn av dette blei modellen for overordna organisering av direktoratet lagt fram i mars 2006, med vekt på at direktoratet skulle vere strategisk retta og ha fokus på politikktutforming

(Nielsen 2007). Brukarnære tenester skulle i størst mogleg grad leggest nær brukarane, ved at blant anna fylkesleddet fekk ansvar for den lokale resultatoppnåinga. Det ville også vere regionale spesialeiningar på dei områda det let seg gjere, pluss ein eigen produksjons- og spesialeining som skulle vere landsdekkande. Ein informant seier at målet med utforminga av etaten var å bruke meir tid på nokre viktige område, utan å tilsette fleire (Informant AID, oktober 2007). Dette ville ein gjere gjennom å effektivisere delar av produksjonen, blant anna ved å løyse papirarbeidet på ein klokare måte, for å frigjere ressursar. Dette var bakgrunnen for ein ytterlegare effektivisering i etterkant av NAV-interim, ved at det våren 2007 blei vedteke å opprette forvaltningseiningar i kvart fylke, samt fem pensjonseiningar på regionnivå (Fimreite og Læg Reid 2008a). Desse forvaltningseiningane skulle hovudsakleg fatte vedtak om regelstyrte ytingar innafor det som tidlegare var trygde- og arbeidsforvaltinga, noko som vil omhandle til dømes refusjon av avgifter til legetenester og vedtak om dagpengar (Fimreite 2008).

Med tanke på partnerskapet mellom kommune og stat, innebar grepet med forvaltningseiningane at det lokale NAV-kontoret mista ei viss avgjerslemynd (Fimreite 2008). Nokre av dei grepa som blei gjort kan vere naturleg med tanke på ei effektiv forvaltning, men forvaltningseiningane på fylkesnivå er mindre sjølvst. Forvaltningseiningane skal nyttast i saker som ikkje krev personleg oppmøte, og det estimerast at 80 % av førespurnadane til NAV vil bli behandla av desse einingane (Fimreite og Læg Reid 2008a). Det lokale NAV-kontor skal ha innstillingsmyndigheit til desse forvaltningseiningane, men det er ikkje gitt at einingane føl desse innstillingane. At NAV-kontoret har råderett over heile tiltaksapparatet for å tilpasse velferdstilbodet til den enkelte blir difor ein definisjonssak. Etableringa av desse einingane blir av Fimreite og Læg Reid (2008a) tolka som ein peikepinn mot ei sentralisering av oppgåveløysinga i NAV.

5.2.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane

I forhold til dei teoretiske tilnærmingane er det å dra ansvarsområde ut av NAV-kontoret også ein peikepinn på at effektivitetsomsyn står sentralt i den statlege delen av NAV. Fordelane med desentralisering blir stilt i bakgrunnen for eit ønske om kontroll og effektivitet, som kan seiast å stemme opp mot teoriane utleia av multi-level governance. Inn mot det lokale partnerskapet peikar dette mot at det instrumentelle og komplementære scenarioet vil vere mest beskrivande. Å ta ut ein del mynde frå partnerskapet kan i dette tilfelle peike mot at det instrumentelle scenarioet kan kjenneteikne partnerskapet mellom stat og kommune mest.

Gjennomgangen forklara kanskje ikkje i stor grad korleis NAV vil bli styrt frå staten, då dette i hovudsak vil vise seg gjennom korleis prosessane på lokalt hald vil handterast. Ei strukturtilnærming på governance tilseier likevel at desse grepa til ein viss grad kan seiast å utelukke det transformativt scenarioet. Dei ressursane og rammene det lokale partnerskapet vil jobbe innafor legg ikkje opp til stor grad av autonomi og fridom, med tanke på den avhengnaden kontoret vil ha til overliggende einingar.

5.3 Rammeavtalen – Staten sitt samarbeid med KS

Ei følgje av vedtatt overordna struktur av Arbeids- og velferdsdirektoratet var at ein kunne slutføre arbeidet med ein rammeavtale mellom KS og AID for det partnerskapet som skulle oppstå i det lokale NAV-kontor. Føremålet med rammeavtalen var å legge til rette for etablering av kontor og danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige partnarar (Rammeavtale mellom KS og Arbeids og Inkluderingsdepartementet 2006). Avtalen skulle vidare avklare prinsipp på sentrale områder og angi eit felles underlagsmateriale for understøtting av arbeidet med dei lokale forpliktande avtalane.

Tidlegare i kapitlet har det kome fram at KS blei nytta allereie i forkant av vedtaket om ei arbeids- og velferdsreform i Ot.prp.47 (2004-2005). Her kom det fram at KS var ein viktig legitimerande aktør i forhold til reforma og oppslutting hos kommunane. På statleg hald er det difor fleire som meiner at KS blei inkludert og samarbeida med gjennom heile prosessen. Ein informant beskriv det som at dette var ein reform som var drive fram i eit samarbeid med KS, der kommunesektoren på ingen måtar hadde blitt overkjørt (Intervju tenestemann, mars 2008).

Mykje tyder på at KS blei spurd til råds i det innleiande arbeidet, men om det var eit reelt samarbeid gjennom heile prosessen er meir usikkert. Dette kan nok ha variert i deler av prosessen, men ein kan anta at samarbeidet omliggande rammeavtalen vil vere ein god peikepinn på kor likeverdig og reelt dette samarbeidet var. Utforminga av rammeavtalen er blitt belyst i Kristin Dahle si masteroppgåve om styringsnettverket NAV (Dahle 2008). Dahle (2008) sat spørsmål om det likeverdige samarbeidet som skulle oppstå mellom KS (som representant for kommunane) og staten i denne prosessen eigentleg berre var det tradisjonelle hierarkiske forholdet mellom stat og kommune i ei ny innpakking. Utforming av

rammeavtalen blei her vurdert ut frå tre parameter (Dahle 2008:86). Desse var grad av deltaking, grad av forhandling og status i relasjonen. Grad av deltaking såg hovudsakleg på i kva grad kommunane eller KS var representert på ulike arenaer og på kva premisser dette var. Forhandlingsparameteren såg på om det var ein gjensidig påverknad, kva maktmiddel som blei brukt og rett og slett om det var reell forhandling. Status i relasjonen retta seg om det faktisk var likeverd mellom dei to partane, at det var ein gjensidig avhengnad og spreidd makt (Dahle 2008).

I Dahle (2008) si analyse kjem det fram at KS og kommunane absolutt hadde delteke i prosessen fram mot signeringa av rammeavtalen, noko som ikkje var i tråd med den tradisjonelle hierarkiske synet mellom stat og kommune (Dahle 2008). Kommunane hadde sånn sett kome meir på bana. Funna ved forhandlingsomgrepet viste derimot at det ikkje har bore preg av å vere reelle forhandlingar, og konsultasjon var eit meir beskrivande namn på forma for samhandling. Avgjersleprosessane bar preg av tradisjonelt hierarki, formelle retningslinjer og diktat frå staten (Dahle 2008:87). Status i relasjonen ut frå utforminga av rammeavtalen var difor at kommune og stat ikkje var likeverdige. Frå hennar undersøkingar kom det fram at det var ein gjensidig avhengnad mellom dei to partane, men at staten var dominerande når alt kom til alt.

Avtalen som blei lagt fram 7.april 2006 la føringar på kva det felles utgangspunktet skulle vere, ordning av finansiering og økonomisk kompensasjon og prinsipp for tvisteløysing ved lokal usemje. Den innehaldt også spesielt retningslinjer for det lokale arbeidsretta tiltaka og korleis KS vidare skulle samarbeide med AID og Arbeids- og velferdsetaten. Dette innebar blant anna at KS og AID skulle arbeide mot å utvikle felles resultatmål og resultatindikatorar der stat og kommune hadde eit felles ansvar. Vidare skulle KS og Arbeids og velferdsetaten utarbeide rettleiande materiale med sikte på ein god og effektiv etablering og drift av kontora. Avtalen skulle først og fremst vera gjeldande fram til 31.12.2009²³.

5.3.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane

Sett ut frå staten sitt samarbeid med KS kan mykje tyde på at staten og kommunane vil ha eit skeivfordelt maktforhold i den norske arbeids- og velferdsforvaltinga. Bakgrunnen for dette kan kome av at tilliten frå staten til KS og kommunane ikkje verkar å vere tilstades i den grad

²³ <http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=2995> (Rammeavtale mellom KS og AID)

at det blir eit reelt samarbeid. Omsyn til kontroll og effektivitet er dominerande faktorar. Den avhengnaden og synet på kommunane som nødvendige i partnerskapet er tilstades, og er nok ein avgjerande faktor til at KS deltek så mykje som dei gjer, men deltakinga kan først og fremst verke som å vere av legitimerande art meir enn noko anna.

I denne samanheng må det nemnast at KS si svake rolle kan ha noko med at dei ikkje har noko bindande myndigheit over kommunane, og at ein difor kan sjå ein meir samarbeidsvillig stat på det lokale nivå. Ut frå Dahle (2008) sin synsvinkel er det likevel isolert sett mykje som tyder på at det instrumentelle scenarioet vil beskrive staten på sentralt hald si styring i NAV.

5.4 Iverksetjinga av NAV

1.juli 2006 vart den nye statlege arbeids- og velferdsetaten etablert, og Arbeidsdirektoratet og Rikstrykdeverket blei dermed erstatta av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Erfaringane med korleis iverksetjinga har blitt utført er noko avgrensa men det er nokre aspekt som kan peike mot korleis den sentrale styringa av velferdstilboda vil utarte seg framover. I intervju som blei utført på sentralt hald kom det fram at fleire tenestemenn såg det som utfordrande å styre mot det lokale kontor på grunn av varierende form og størrelse. Ein informant meiner ein heile tida må gjere grep som er ineffektive på grunn av partnerskapet og respekten for kommunane (Tenestemann NAV, oktober 2007). Dette innebar at dei på same tid som dei var lojale byråkratar og lojale til partnerskapet, prøvde å finne måtar å avgrense konsekvensane av den frie utforminga på lokalt nivå (Fimreite 2008).

Ein av dei tinga som fleire av respondentane meiner kunne gjort arbeidet deira enklare, er å hatt ei tydlegare avgrensing av kva tenestetilbod som kan leggest inn i NAV. Å ha moglegheita til å legge inn barnevern er eit eksempel som blir sett på som kompliserande frå mange på statleg side. Eit anna aspekt er vala rundt leiingsmodell. Her kjem det klart fram frå både dei fleste informantar (også frå KS) at einskapleg leiing av NAV-kontoret er det føremålstenelege. Ein informant beskriv dei andre løysingane som ”godvêrsmodellar” (Intervju KS, desember 2007). Utover dette blei det at det var fleire direktorat tilknytt partnerskapet med kommunane sett på som eit faremoment og mogleges ineffektivt. Tankane om faremoment kom frå at det er ein stor og tung stat som fort kunne overkjøre kommunane viss dei ikkje var samordna (Tenestemann AID, oktober 2007).

Denne bekymringa kjem frå mangel på ei unison styringslinje ned mot partnerskapet frå statleg hald. Sosialtenesta var på dette tidspunkt tilknytt Helse- og Sosialdirektoratet, noko som gjorde at staten ikkje hadde denne eine direktelinja. Regjeringa vedtok i januar 2008 difor ei samling av oppgåvene knytt til sosial-, velferds- og arbeidsmarknadspolitikken i Arbeids- og inkluderingsdirektoratet. På heimesida til departementet står det følgjande; ” *Ansvars- og oppgaveoverføringen vil medføre et nytt sosialpolitisk mandat for Arbeids- og velferdsdirektoratet med en utvidet rolle og ny styringslinje til kommunene.*²⁴” Dette skal betre moglegheita for AID å samarbeide med kommunane, og gir dei meir direkte styringslinje. Men det kan også tolkast som eit teikn på sterkare styring frå sentralt hald, og ei retning mot sterkare sektorisering. Ei samling kan i så måte gjere den delen av staten kommunane samhandlar med både større og tyngre, enn kva den var tidlegare.

Våren 2008 har også Arbeids- og inkluderingsdepartementet arbeidd med eit lovforslag for statleg tilsyn med kommunane si praktisering av den økonomisk sosialhjelp²⁵. Dette tilsynet inneberer altså ein større kontroll av den tenesta som er minstekravet til kva kommunane skal legge inn i NAV-kontoret. Tilsynet skal meir konkret undersøke om kommunane sikrar tilgjengelegheit for brukarane, om det opplysast om klageretten og om sosialtenestelova praktiserast slik den skal. Eit slikt tilsyn kan seiast å vere eit tydeleg teikn på ei retning mot auka kontroll og innskrenking av kommunane si fridom i velferdsytinga. Regjeringa uttalar at siktemålet er at forslaget om tilsyn trer i kraft 1. juli 2009.

5.4.1 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane

Tidlege erfaringar med reforma frå sentralt hald tyder på at den variasjonen i tenestetilbod som ein finn i ulike NAV-kontor opplevast som krevjande for ulike tenestemenn. Tilpassinga til kommunane sin individualitet fører til at dei må finne løysingar som blir sett på som ineffektive. Enn så lenge kan det verke som at omsyn til kommunane sin råderett til ein viss grad blir prioritert, men med tanke på ei samling av den statlege styringa og moglegheit for innføring av tilsyn, så kan det verke som at eit større fokus på effektivitet og kontroll er i kjømda. I forhold til ei strukturtilnærming på governance inneberer desse grepa ei innskrenking av rammene som partnerskapet jobbar innafor. Dette liknar mykje på det

²⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2008/Samler-oppgaver-i-ett-direktorat.html?id=498742>

²⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/pressemeldinger/2008/bedrer-rettssikkerheten-for-sosialhjelps.html?id=506759>

instrumentelle scenarioet, då det viser at staten i stor grad regulerer rammer og ressursar med tanke på eigne ønskjer, saman med at det kan peike mot ei større grad av toppstyring av arbeids- og velferdsforvaltinga.

5.5 Oppsummering

Eg har i dette kapitlet gått igjennom val og erfaringar på sentralt hald som kan belyse kva overliggende strukturar og prosessar som verkar ned mot det lokale partnerskapet i NAV. Mykje tyder på at dei folkevalde på nasjonalt nivå ikkje har vektlagt ideologien rundt det lokale sjølvstyret i opprettinga av NAV, men heller kommunane som effektiv tenesteproducent. Sånn sett kan ein seie at kommunane si framtidige stilling i arbeids- og velferdsforvalting, avhenger av kor vidt dei bidrar til ei effektiv forvalting eller ikkje. Dette kan seiast å stemme opp mot multi-level governance, som satt søkelys på at eit statleg ønske om effektivitet ofte kjem føre prioriteringar for desentralisering av makt og demokratisk legitimitet for underliggende institusjonar.

Mykje tyder på at den fridomen som er gitt til kommunane i partnerskapet skaper ineffektivitet for den statlege delen av NAV, noko som i framtida difor kan sette press på likeverden mellom dei to partane og føre til ein sterkare statleg styring. Det er lite konkret som førebels er gjort for å innskrenke mynden til kommunane, men dei grepa som er gjort med utforminga av direktorata og moglegheita for utstrakt tilsyn kan peike mot dette. Ut frå dei analysane som er gjort av samarbeidet mellom kommune og stat på sentralt hald, kan det tyde på at staten vil vere dominerande i det lokale partnerskapet. På trass av gjensidig avhengnad har KS vore ein aktør med lite maktmiddel opp mot staten, noko som er ein indikator på at det instrumentelle scenarioet er mest beskrivande på sentralt nivå. Staten har konsultert med kommunane, men i mindre grad forhandla med dei.

Desse funna kan seiast å hovudsakleg tilsvare ei strukturtilnærming av governance, der rammene, ressursane og deltakinga er i fokus. Som nemnt i teorikapitlet kan dette gi eit mangelfullt syn på kven som styrar og definerar måla, då ein like fullt må fokusere på prosessane som verkar innafor desse rammene. Prosessane mellom NAV sitt fylkesledd og kommunane kan seiast å vere ein stor del av desse prosessane, som eg vil gå vidare inn på i neste kapittel.

6.0 NAV i kommunane - det lokale partnerskap

I dette kapittelet vil eg presentere undersøking eg har gjort av to kommunar, samt pilotevalueringa som er gjort av Arbeidsforskningsinstituttet. Kapittelet kan seiast å bestå av tre delar, og er inndelt på denne måten ut frå kva eg har vurdert som å vere sentrale fasar for pilotkommunane. Den *første* delen vil omhandle arbeidet for å bli pilotkommune og kva tankane innleiingsvis var om partnerskapet mellom stat og kommune. Her vil eg først gå inn på kven som var sentrale aktørar for å bli pilotkommunar og kvifor desse to kommunane ville vere tidleg ute for å innføre eit NAV-kontor. Dette er kommunar som aktivt har gått inn for å ta del i reforma på eit tidleg stadium, der interesse og engasjement var kriterium for å bli utvalt. Desse kriteria kan sette spørsmål om desse kommunane vil vere meir positive til NAV-reforma enn den gjennomsnittlege norske kommunen. Eg vil belyse i kva grad dette er gjeldande, kva forventingar pilotkommunane hadde til innføringa og partnerskapet og sjå på kva peikepinnar det kan gi på korleis andre kommunar i Noreg vil møte reforma. Den *andre* delen av kapittelet vil sjå på samarbeidsavtalen og kva som prega denne prosessen mellom stat og kommune. Her vil eg først sjå på kva lokale aktørar som deltok i arbeidet med samarbeidsavtalen og deretter belyse kva rolle og innverknad KS hadde i denne prosessen. Etter dette vil eg gå inn på dei vala kommunane gjorde med tanke på tenestetilbod og leiarstruktur og korleis erfaringane deira har vore med desse vala. Vidare vil eg greie ut om korleis kommunane såg på samarbeidet med staten i utforminga av den lokale samarbeidsavtalen. *Tredje* del av kapittelet vil fokusere på tida etter innføringa og kva tankar kommunane gjer seg om framtida til partnerskapet mellom stat og kommune. Her vil eg først sjå på kva for kommunale aktørar som har vore involvert i etterkant av innføringa. Deretter vil eg gå inn på det som er kjent som partnerskapsforumet, som skal vere den arenaen der samarbeidet mellom stat og kommune tek plass for styringa av NAV-kontoret. Avslutningsvis vil eg gå inn på kva forventingar kommunane har til korleis samarbeidet mellom stat og kommune vil vere framover.

6.1 Prosessen med å bli pilotkommune

I interimperioden blei det sett på moglegheita for å opprette pilotkommunar for å teste ut IKT-løysingar, arbeidsmetodar og nye roller for dei tilsette. Dette førte etter kvart til at fylkesleddet til NAV-interim 15. februar 2006, i samarbeid med KS, fylkesmannen og den enkelte kommune, skulle foreslå tre moglege pilotkontor frå kvart fylke. Prosessen fram mot avgjerla om kven som skulle bli pilotkommune, vil vidare bli kalla søknadsprosessen. Den endelege avgjerla om val av pilotkontor blei tatt av NAV-interim i samråd med KS i løpet av

februar/mars 2006, og kontora skulle vere operative frå oktober same året. Hovudkriterium for å bli NAV-pilot var at ein hadde klare synspunkt på kva tenesteinnhald ein ønska å legge inn i pilotkontoret, at det var stor entusiasme og engasjement, gjennomføringsevne, lokale som kunne leggest til rette for funksjonshemma personar og at dette lokalet var klar til samlokalisering allereie 1. juni 2006²⁶.

6.1.1 Involverte aktørar

I pilotevalueringa blei ordførarar og rådmenn spurt om kven som var dei viktigaste pådrivarane for å bli pilotkommune (Andreassen m.fl 2007:113). På spørsmål om ordførarane og det politiske miljøet si rolle, kom det fram særers forskjellige syn (Tabell 2). Eit stort fleirtal av ordførarane såg si eiga og det politiske miljøet si rolle som viktig, medan eit stort fleirtal av rådmennene ikkje såg den som viktig i det heile. Ved spørsmål om rådmannen og kommunen sin administrasjon si rolle, var det derimot eit fleirtal av både ordførarar og rådmenn som meinte at dei hadde vore viktige pådrivarar. Tilsette i sosialtenesta var det eit fåtal av både ordførarar og rådmenn som meinte hadde vore viktige, og tilsette i Trygdeetaten og Aetat blei nærmast ikkje gitt noko betyding. Samla sett såg kommunen si eiga rolle som viktig, men hadde altså ulike oppfatning om kva for interne aktørar som hadde betyding eller ikkje.

Tabell 2: Pådrivarar bak reforma

Hvem var de viktigste pådriverne bak å etablere en NAV-pilot i din kommune?		Ordfører	Rådmann	Total
Ordføreren og det politiske miljøet i kommunen	Ikke viktig	2	14	16
	Viktig	15	5	20
	Total	17	19	36
Rådmannen og kommunens administrasjon	Ikke viktig	7	7	14
	Viktig	10	12	22
	Total	17	19	36
Lederen/medarbeidere kommunens sosialtjeneste	Ikke viktig	13	13	26
	Viktig	4	6	10
	Total	17	19	36
Tidligere Aetat i kommunen	Ikke viktig	16	16	32
	Viktig	1	3	4
	Total	17	19	36
Tidligere Trygdeetat i kommunen	Ikke viktig	15	15	30
	Viktig	2	4	6
	Total	17	19	36
Andre	Ikke viktig	16	17	33
	Viktig	1	2	3
	Total	17	19	36

Kjelde: Andreassen m.fl 2007:113

²⁶ http://www.absentia.no/artikkel.asp?action=display_artikkel&kategori_id=4&subkategori_id=38&id=1077

I kommune 1 var ordføreren sentral i pilotsøknaden, saman med sosialleiarer, distriktsarbeidssjefen og leiarer på det lokale trygdekontor (tidlegare kommunalsjef kommune 1). Dette skil seg altså klart frå pilotevalueringa der verken tilsette i sosialtenesta, Aetat og Trygdeetaten blei tillagt noko vekt i denne fasen. Kommunalsjefen, som var fungerande rådmann i dette tidsrommet, kom hovudsakleg inn når søknadsrunden var over og kommunen hadde blitt valt som pilotkommune. Kommunestyret blei informert i prosessen med å bli pilotkommune, men var elles lite involvert. I kommune 2 kom sjølve initiativet om å bli pilotkommune frå tilsette i sosialtenesta og trygdekontoret (Rådmann, kommune 1). Sjølve søknaden for å bli pilot blei utforma hovudsakleg av ordførar og rådmann. Her vart formannskapet informert kort tid etter søknaden, og kommunestyret blei informert av fylkesdirektøren for NAV i forkant av samarbeidssamtalen. Desse to politiske instansane var altså lite involvert i denne delen søknadsprosessen.

”...eg trur ikkje kunnskapen i kommunestyret var så stor på akkurat kva dette var for noko. Eg trur kunnskapen var sånn at vi forstod at dette her var ei reform som kom, og då er det ein fordel å vere pilotkommune for då får ein vere med på innføringa og spele inn på dei resultata som skjer. Eg trur det var meir den kunnskapen hos lokalpolitikarane som var stor, enn kva innhaldet i reforma var (Ordførar, kommune 1).”

Politikarane var altså særst lite involvert i søknadsprosessen. Av fleire respondentar blir dette tillagt manglande forståing om kva reforma dreidde seg om, og kor viktig den var (Opposisjonsleiar fagutval, kommune 1). Sjølv om det ikkje var ei brei deltaking frå politisk side i nokon av respondentkommunane i denne prosessen, var den likevel politisk forankra gjennom ordføreren. Data frå kommunane kan difor mogleges nyanserer data frå pilotevalueringa om ordførar og det politiske miljøet si rolle, og forklare det ulike synet rådmenn og ordførarar har på det. Ordførarar kan ha sett si eiga rolle som pådrivar som sentral, og difor rangert si eiga og politikarane si rolle som viktig ved dette spørsmålet. Rådmenn kan ha vurdert det politiske miljøet som lite viktige i prosessen med å bli pilotkommune samla sett på dette spørsmålet, sjølv om ordføreren gjerne var ein viktig aktør. Hadde spørsmålstillinga vore annleis og skild mellom ordførar og det resterande politiske miljøet, så kan det tenkjast at vektinga frå ordførarane og rådmenn ville vore meir i tråd med kvarandre.

Til forskjell frå pilotevalueringa vart dei tilsette frå trygdeetaten, Aetat og sosialtenesta i respondentkommunane tillagt vekt i prosessen med å bli valt som pilotkommune. I begge

kommunane kom sjølve initiativet frå dei tilsette, som etterkvart fekk med seg blant anna ordføraren til å gå i spissen for søknaden. I søknaden for å bli pilotkommune var entusiasme og engasjement frå kommunen ein faktor for å bli valt, og ein kan difor seie at ei viss deltaking og interesse frå ordføraren (eller det politiske apparatet) og kommunen si toppleiing var påkravd for at dei skulle bli valt som pilot. Entusiastiske ordførarar kan i så måte vere noko som er spesielt for pilotkommunane, og er ikkje nødvendigvis eit trekk som ein vil sjå igjen hos andre kommunar ved innføringa av reforma. NAV engasjerte i liten grad det kommunale politiske apparatet utover ordføraren, noko som kanskje kan peike mot at kommunar som ikkje har gått aktivt inn for å få eit NAV-kontor heller ikkje vil ha aktive ordførarar. I forhold til mi problemstilling viser respondentkommunane at NAV ikkje engasjerar politikarane innleiingsvis, og at dei innleiande rundane med NAV dermed i liten grad er ein politisk prosess.

6.1.2 Ønsket om å bli pilot

I pilotevalueringa blei ordførarar og rådmenn spurt om kva som var bakgrunn for at deira kommune ønska å bli pilotkontor. Her blei det lagt fram sju punkt som skulle vektast ut frå om det hadde betydning eller om det hadde lite betydning (Tabell 3).

Tabell 3: Kva forhold hadde betydning for etablering av pilotkontor

Hvor stor betydning mener du følgende begrunnelser hadde for at kommunen valgte å bli NAV-pilot?		Ordfører	Rådmann	Total
Tilgang til ekstra ressurser og støtte i pilotfasen	Av liten betydning	4	11	15
	Av betydning	12	7	19
	Total	16	18	34
Lyst til å komme i gang med nye arbeidsformer	Av liten betydning	0	1	1
	Av betydning	16	18	34
	Total	16	19	35
Mulighet til å redusere sosiale utgifter	Av liten betydning	5	7	12
	Av betydning	12	11	23
	Total	17	18	35
Utnytte stordriftsfordeler	Av liten betydning	3	9	12
	Av betydning	14	9	23
	total	17	18	35
Behov for å minske opplevde koordineringsproblemer	Av liten betydning	1	2	3
	Av betydning	16	17	33
	Total	17	19	36
Prestisje ved å være blant de første	Av liten betydning	6	7	13
	Av betydning	10	12	22
	Total	16	19	35
Mulighet til å finne bedre løsn. på sosiale probl. i kommunen	Av liten betydning	1	2	3
	Av betydning	16	17	33
	Total	17	19	36

Kjelde: Andreassen m.fl. 2007:114

Tabellen viser at det var mange årsaker og forhåpningar som låg til grunn for at kommunen søkte om å bli pilotkommune. Det som blei tillagt mest vekt var moglegheita for å kome i gang med arbeidsprosessen ved kontora (Andreassen m.fl. 2007:114). Dei fleste respondentane meiner også at reduserte sosiale utgifter og løysing av sosiale problem i kommunen var ein faktor for ønsket om å bli NAV-pilot. Det som blei tillagt minst vekt var at ein kunne få tilgang til fleire ressursar og stønad i pilotfasen, men her meiner likevel over halvparten av utvalet at det hadde ei viss betydning. Samla sett viser evalueringa at ordførarar og rådmenn såg mange grunnar til å bli pilotkommune, og at det saman med forhåpningar om ei betre løysing av sosiale problem i kommunen, også var forhåpningar om at eit NAV-kontor kunne gi positive organisatoriske og økonomiske effektar.

I likskap med pilotevalueringa viser data frå respondentkommunane at desse kommunane har vore relativt positive til NAV-reforma, og tykkjer dei overordna ideane for reforma er svært bra. Alle respondentane i kommunane anerkjenner måla for reforma og ser behovet for den, både med tanke på brukarane og for å få ei meir effektiv forvaltning. Sett under eitt, så hadde respondentkommunane likevel ein veldig pragmatisk tankegang bak ønsket om å bli NAV-pilot, og legg lite visjonar til korleis dei skal prege innføringa. Få av respondentane legg vekt moglegheita til å kunne utforme eit NAV-kontor som er spesielt tilpassa deira kommune, men heller fordelar knytt til lokalitetar, ressursar og økonomi.

Intervjua med kommunane viste at betre brukartilpassing og tanken med ”å gå inn ei dør” var viktig for å skape ei viss begeistring innleiingsvis i det politiske apparatet (Tidlegare ordførar, kommune 1). Dei mest involverte kommunale aktørane meinte likevel at andre forhold var hovudgrunnen for at deira kommune søkte om å bli pilotkommune. I ein og same kommune fekk ein som viktigaste årsak at det var fordi ein ville opparbeide seg fordelar med tanke på kompetanse (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1), fordi ein i større grad ville kunne påverke på arbeidsprosessane (Rådmann, kommune 1) eller at det rett og slett passa bra med lokalitetane i kommunen (Tidlegare ordførar, kommune 1). Noverande ordførar, som sat i kommunestyret ved søknadsprosessen, meinte hovudgrunnen til å bli pilotkommune var at ein ville ha større tilgang til midlar (Ordførar, kommune 1).

”Ulempene er jo sjølv sagt at ein får ein del barnesjukdommar, men eg trur fordelane er større enn ulempene (Ordførar kommune 1).”

I den andre kommunen blir dette med at dei hadde eit lokale klart tillagt mykje vekt, saman med økonomiske motiv både med tanke på ekstra ressursar ved opprettinga og at ein såg moglegheita for raskare å kunne oppnå innsparingar ved ei samla drifting av kontoret (Ordførar, kommune 2). Her hadde det i lengre tid vore tankar internt i kommunen om det å sjå ressursar i lag på dette området, med same brukarar som var avhengige av både den kommunale og statlege velferdsstønad. Utover at kommunen hadde tru på ei betre brukartilpassing, bidrog forhåpningar om å sjå ressursar saman sterkt til at ein pilotsøknad blei ønska velkommen i kommunen (Rådmann, kommune 2). Samla sett var det mange grunnar for at dei ville bli pilotkommune, men spesielt på den administrative sida var dei største forhåpningane tilknytt betre bruk av ressursar som kunne vise litt igjen på forbruket av kroner i kommunen.

”Det er jo ein overordna tenking i forhold til tenesteproduksjonen. Altså dette er jo ikkje noko ein gjer berre for å flytte på folk i frå eit kontor til eit anna kontor, den overordna ideen er at det skal bli betre for brukarane. Slik at når dette får lov til å gå seg til, og ein finn arbeidsformene, så er eg overbevist over at dette er ei betre ordning enn at ein har ein fragmentert tenesteproduksjon (Tidlegare ordførar, kommune 1).”

Både pilotevalueringa og respondentkommunane viser at pilotkommunane har eit positivt syn på dei grunnleggande måla for reforma og kva resultat den kan gi for den lokale velferdsyttinga. Respondentkommunane viser likevel at sjølve søknaden først og fremst er grunngeve i kva effektar dette kan ha for kommunen som organisasjon, med tanke på praktiske, økonomiske og organisatoriske fordelar, og i mindre grad mot forbetringa av tenestetilbodet for brukarane. Forbetring av tenestetilbodet til brukarane har vore ein viktig bakgrunn, men ikkje utslagsgivande for ønsket om å bli pilotkommune. Betre brukartilpassing er noko ein trur vil komme, men at det ikkje er dei effektane ein først vil sjå.

I denne samanhengen kan det vere viktig å nemne kva som kunne ha vore eit viktig ankepunkt for ønsket å om bli pilotkommune. Sjølv om desse kommunane i utgangspunkt var relativt positive til måla ved reforma og det å bli pilotkommune, så er det mykje som tyder på at dette kunne vore annleis viss innføringa hadde betydd at kommunane mista arbeidsplassar.

”Altså vi har jo hatt eit par rundar i formannskapet, ei orientering der han direktøren, han i fylkesforum for NAV var der og fleire, og i starten og seinare behandlingar. Men i denne

orienteringa så er det eit fokus, og det er om vi kjem til å miste arbeidsplassar, og det opptar dei fleste (Ordførar, kommune 2).”

I begge respondentkommunane blir det dratt fram at kommunestyret/formannskapet frå starten av prosessen retta mykje interesse mot kva det å bli pilotkommune og å innføre eit NAV-kontor ville ha å seie for arbeidsplassane i kommunen. Ein respondent fortel om ein annan kommune som var svært negativ til NAV, rett og slett fordi det ville innebere færre arbeidsplassar gjennom tap av eit distriktskontor (Ordførar, kommune 1). Det kan verke som eit kriterium for at det kommunale politiske apparatet skal vere positive til NAV at det ikkje inneberer at kommunen misser arbeidsplassar. I den eine kommunen ville innføringa av NAV-reforma faktisk innebere fleire arbeidsplassar, noko som i følgje ein respondent kunne vore nok til at kommunepolitikarane var positive til reforma;

”Den mentale tilnærminga til om ein skal vere for eller i mot viss ein får nokre fleire arbeidsplassar, så er det utruleg kva ein er for (Tidlegare ordførar, kommune 1).”

Eit gjennomgåande trekk i intervjuet er at dette ikkje er kommunar som verkar utprega positive i forhold til NAV og dei overordna måla til reforma. Ut frå dette er det nærliggande å tru at desse to pilotkommunane til ei viss grad er representative i forhold til andre kommunar. At dette er representative kommunar kan i så måte tyde på at reforma vil bli godt teke imot hos dei fleste norske kommunane. Ein føresetnad for det, er likevel at innføringa ikkje fører til mindre arbeidsplassar eller har negativ innverknad på den kommunale økonomien. Dei mest synlege fordelane i første del av reforma er knytt til effektiv kommuneforvaltning og administrative vurderingar, og mindre inn mot den overordna problematikken som politikarane gjerne rettar fokus på. I forhold til studien si problemstilling gir overnemnte undersøkingar ein peikepinn på at fordelane som blir knytt til reforma primært blir sett på som å vere innafor dei administrativt tilsette sitt virkeområde og avgjerslemynde, og kan forklare eventuelt vidare varierende engasjement hos kommunepolitikarane.

6.1.3 Partnerskapstanken

Kommunane trudde på positive økonomiske og organisatoriske ringverknader ved innføringa av NAV, men var meir usikker til korleis sjølve partnerskapet mellom stat og kommune ville utarte seg. Det som blir kalla eit colombiegg frå staten (Fimreite 2008), blir sett på som ei kunstig løysing frå mange i kommunane. Nærmast ingen av respondentane meiner det kunne

ha blitt løyst på ein annan måte, men verkar likevel overraska over at staten ikkje tok over sosialtenesta eller tok eit klarar standpunkt om NAV som deira ansvarsområde. Somme av respondentane meiner at staten på sikt vil gjere nettopp det.

”Ja det er ein heilt kunstig konstruksjon, der stortinget ikkje valte å flytte det eine over til det andre. Og eg seier ikkje at Aetat og trygd skulle flyttast over til kommunen, og eg seier heller ikkje at kommunen skulle flyttast til stat, men her vel ein altså å blande to forvaltingsnivå utan å ta avgjersle om at eit av forvaltingsnivå skal ha ansvaret. Trur ikkje det går i lengda (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1).”

Ein viss skepsis til at partnerskapet skal bestå over lang tid er noko som kjem frå fleire respondentar. Kommunane er vande med partnerskap med andre kommunar eller saman med private aktørar, men ser partnerskapet med staten som ei ny og litt ”tvilsam” form. Ein respondent kallar utforminga for ein ”bastard” (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1), som kan kome frå at NAV verken er stat eller kommune, men noko imellom med ei ukjent stamtavle. Partnerskapet blir også beskrive som eit giftemål som får vanskar når kveitebrødsdagane er over. Dette synet blir kopla opp mot at det, på trass av lovord om likeverd mellom stat og kommunen, så er staten til sjuande og sist den sterke part med tanke på ressursar og gjennomføringskraft, og at eit likeverdig partnerskap difor ikkje er realistisk i lengda.

Utfordringane/problema som kommunane ser er måten NAV er utforma på lokalt nivå, der det er ei ordning med mange lause trådar og inkonsistente løysingar. Løysinga om at fylkesmann skal gå inn å mekle dersom det oppstår usemje i partnerskapet er blant anna eit aspekt som respondentane undrar over, då fylkesmannsembetet er det regionale leddet i statsforvaltinga og kan hevdast å vere inhabil. Eit anna er korleis det skal fungere med tilsette med ulike lønnsattsar, rettigheitar og ulik arbeidsgivar, innafor same organisasjon. Vidare er den regelstyringa, som nokre meiner kjenneteiknar staten, ikkje noko respondentane ser som så veldig enkel å sameine med den meir skjønnsbaserte kommunale tankegangen.

”Men dette er jo to kulturar som kræsjar, altså den kommunale kulturen og det lovverket som gir rom for skjønn, og det statlege som er veldig sånn regelstyrt, enten er du innafor eller så er du utanfor (Tidlegare ordførar, kommune 1).”

Dei to forskjellige kulturane blir sett meir som ei utfordring, enn eit problem. Det same gjeld korleis ein skal handtere partnerskapet med staten. Trass ein viss skepsis i respondentkommunane var stat-kommune-forholdet eigentleg eit "ikkje-tema" innleiingsvis. Fokuset låg på korleis ein skulle utforme eit best mogleg NAV-kontor sjølv, innafør dei rammene som var vedteke av Stortinget (Tidlegare kommunalsjef, kommune 2). Dette kan henge saman med at respondentane ikkje er spesielt redde for å miste sosialtenesta til staten, saman med at dette ikkje er eit spesielt viktig politisk område for dei fleste politikarane i kommunen (Oppsisjonleiar fagutval, kommune 1). Kommunepolitikarane var i forkant av reforma lite involvert i sosialtenesta, utover å sette dei økonomiske rammene sosialtenesta skulle jobbe innafør, og sosialtenesta blei hovudsakleg sett på som dei administrativt tilsette sitt myndeområde. Det som var tilknytt meir bekymring var om kommunane skulle få eit større ansvarsområde, utan at midlane til å handtere det følgde med.

"Det er klart at vi hadde jo ein liten angst for at ein god del ressursar skulle bli kutta frå stat og over på kommune, heilt klart og det låg i bakhovudet (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1)."

Skepsis til den overordna tanken med NAV-partnerskapet og delt ansvarsområde, er når alt kjem til alt ikkje noko som har opptatt respondentkommunane. Staten som samarbeidspartnar blir rett nok sett på som ein utfordring, men at det vil skape lite konflikhtar så lenge innføringa ikkje inneberer negative økonomiske konsekvensar for kommunane. Respondentane i dei to kommunane trur at det før eller seinare vil oppstå slike problem i andre kommunar, men har liten tru på at det vil skje i deira kommune. Med tanke på denne studien si problemstilling så er dette relevant opp mot at kommunen og kommunepolitikarane ikkje har hatt ei innstilling til å motvirke ein statleg styring, men heller å få dette samarbeidet til å fungere best mogleg. Det kan vidare peike på at kommunane i første omgang vil ha eit større fokus på dei økonomiske aspekta i partnerskapet enn i kva grad dei kan påverke tenesteytinga i NAV-kontoret.

6.1.4 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane

I forhold til teorien om partnerskap og kriterium for at det skal bli velfungerande, kan ein seie at det er ei forståing hos kommunane om at partnerskapet er nødvendig. Respondentane viser at ei samla arbeids- og velferdsforvaltning blir sett på som ei positiv og føremålsteneleg utforming, både med tanke på betre brukartilpassing og i eit økonomisk og ressursmessig perspektiv. Det er difor også eit rimeleg likt syn på formålet for partnerskapet, der

kommunane først og fremst har eit fokus på ein betre brukartilpassing. Kommunane har også tydelege tankar om økonomiske innsparingar, som kan seiast å stride mot den statlege tankegangen, men ikkje i så stor grad at det overskygger det primære målet. Grunnlaget kan difor seiast å vere tilstades for at kommunane og stat kan samarbeide godt, og at kommunepolitikarane kan engasjere seg.

Entusiasme og engasjement hos politikarane er likevel ikkje eit framtrekande trekk. Dette kan verke å komme frå uklare rammer og høg kompleksitet som gjer at dei fleste kommunepolitikarane verken kan eller ønskjer å engasjere seg. Lavt engasjement kan også henge saman med den tillit kommunale aktørar har til at dette partnerskapet vil bli likeverdig. Tendensen er at dei har liten tru på at kommune og stat vil vere likeverdige. Ein kan ikkje definerast som direkte mistillit, men heller meir som eit fråver av tillit.

Eit allereie lav engasjement og deltaking frå dei folkevalde i første del av innføringa kan peike mot at kommunepolitikarane ikkje vil føle nemneverdig med eigarskap i partnerskapet framover. Lavt engasjement og eigarskap vil vidare legge eit dårleg grunnlag for kommunepolitikarane som overvakarar og evaluerarar av partnerskapet. I så måte kan ein seie at NAV innleiingsvis ligg an til å minske påverkningskrafta til politikarane, og at det transformativt scenarioet i liten grad vil ligge an til å vere beskrivande.

6.2 Samarbeidsavtalen

I innføringa av eit NAV-kontor i den enkelte kommune skulle det utarbeidast ein lokal samarbeidsavtale mellom kommunen og Arbeids- og velferdsetaten representert gjennom fylkesdirektøren. Samarbeidsavtalen skulle blant anna omhandle styrings- og leiarstruktur, mål og resultatkrav, tenestemråde som inngår i det felles kontoret, samhandling med tilliggande kommunale og statlege tenester, universell utforming, drift og prinsipp for tvisteløysing ved lokal usemje. I denne delen av kapitlet vil eg vil først gå inn på kva kommunale aktørar som var sentrale i avgjersla og utforminga av samarbeidsavtalen. Deretter vil eg sjå på korleis respondentane opplever rolla til KS i denne delen av prosessen, før eg går vidare inn på kva val som blei gjort. På bakgrunn av mitt empiriske materiale vil eg i denne samanheng sette søkelys på vala og prioriteringar omliggande tenestetilbodet og leiarstrukturen. Eg vil i denne samanhengen også belyse korleis respondentane meiner desse organisatoriske vala har fungert og kva slags eventuelle endringar dei ser føre seg.

Avslutningsvis vil eg gå inn på korleis kommunane ser på samarbeidet med staten i utforminga av den lokale avtalen.

6.2.1 Involverte aktørar

I pilotevalueringa blei rådmennene og ordførarane spurd om si eiga rolle og involvering i prosessen med etableringa (Tabell 3). Her kom det fram at 18 av 19 rådmenn og 13 av 17 ordførarar såg seg sjølv som aktivt deltakande i førebuinga og planlegginga av pilotkontora (Andreassen m.fl. 2007). Eit av spørsmåla omhandla også kor mykje reell innflytelse dei meinte dei hadde hatt på kva delar av dei sosiale tenestene som skulle leggjast inn i NAV. Alle rådmennene, og 11 av 17 ordførarar meinte at dei hadde hatt noko eller stor reell innflytelse på dette.

Tabell 4: Grad av involvering ved etableringa

I hvilket omfang og på hvilken måte har du vært involvert i prosessen med å etablere NAV-kontoret?		Ordfører	Rådmann	Total
Jeg har deltatt aktivt i forberedelsen / planleggingen	I liten grad	4	1	5
	I noen/stor grad	13	18	31
	Total	17	19	36
Jeg har hatt reell innflytelse på plassering og utforming av NAV kontorets lokaler	I liten grad	10	7	17
	I noen/stor grad	7	12	19
	Total	17	19	36
Jeg har hatt reell innflytelse på hvilke sosiale tjenester som ble lagt til NAV kontoret	I liten grad	5	0	5
	I noen/stor grad	11	19	30
	Total	16	19	35
Jeg har hatt reell innflytelse på utskillingen av forvaltningsoppgaver	I liten grad	13	9	22
	I noen/stor grad	4	9	13
	total	17	18	35

Kjelde: Andreassen m.fl 2007:114

Rådmennene og ordførarane blei også spurt om kommunepolitikarane (utover ordføraren) si involvering (Tabell 5). Her var det 11 av 17 ordførarar og 15 av 19 rådmenn som karakteriserte dei som i liten grad aktive i denne delen av prosessen. På spørsmål om kva innflytelse kommunepolitikarane hadde, viser pilotevalueringa at det først og fremst var i tilknytning til kva sosialtenester som skulle leggjast inn i NAV-kontoret. Her meinte likevel berre 6 av 17 ordførarar og 8 av 19 rådmenn at kommunepolitikarane hadde hatt noko reell innflytelse. Pilotevalueringa viser at involveringa av kommunepolitikarane hovudsakleg skjedde gjennom ei viss informering om tiltaka. Alle utanom ein ordførar meinte at politikarane i nokon eller i stor grad hadde fått informasjon undervegs i prosessen. Dette kan peike på at kommunepolitikarane ikkje blei ekskludert frå å påverke, men at dei ikkje hadde så mykje dei ville eller skulle ha sagt når alt kom til alt. Det kan tenkjast at det skyldast at

tenestoområdet si stilling i kommuneforvaltninga blir sett på som primært dei administrativt tilsette sitt verkeområde.

Tabell 5: Politikarane sin grad av involvering ved etableringa

I hvilket omfang og på hvilken måte har kommunens politikere, utover ordfører, vært involvert i prosessen med å etablere NAV-kontor?		Ordfører	Rådmann	Total
Politikerne har fått informasjon underveis i prosessen	I liten grad	1	0	1
	I noen/stor grad	16	19	35
	Total	17	19	36
Politikerne har deltatt aktivt i forberedelsen / planleggingen	I liten grad	11	15	26
	I noen/stor grad	5	4	9
	Total	16	19	35
Politikerne har hatt reell innflytelse på plassering og utforming av NAV kontorets lokaler	I liten grad	14	14	28
	I noen/stor grad	3	5	8
	Total	17	19	36
Politikerne har hatt reell innflytelse på hvilke sosiale tjenester som ble lagt til NAV kontoret	I liten grad	6	8	14
	I noen/stor grad	11	11	22
	total	17	19	36
Politikerne har hatt reell innflytelse på utskillingen av forvaltningsoppgaver	I liten grad	11	14	25
	I noen/stor grad	6	5	11
	Total	17	19	36

Kjelde: Andreassen m.fl 2007:114

I respondentkommunane ser ein same tendensar, med ein aktiv rådmann/kommunalsjef og ordførarar i sjølve opprettinga, men lite politisk og kommunal involvering utover det. I begge kommunane har politikarane blitt informert ved søknadsprosessen og når det kravdes vedtak i kommunestyret om sjølve avtalen, men det kjem fram at dei ikkje har vore med å prega prosessen utover å ha vist ei viss interesse ved informasjonsrundane.

”... så passa vi på å informere spesielt formannskapet heile tida. Sånn at eg vil ikkje seie at politikken la klare rammer og føringar for kva vi skulle ende opp i , med unntak av dei konkrete vedtaka dei gjorde. Men dei var heile tida orientert og kunne stille gode spørsmål. Men ordføraren var heilt sentral (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1).”

I kommune 1 merka ein ei viss interesse i det politiske apparatet ved informasjonsrundar om NAV, utan at det førte til at dei involverte seg noko ytterlegare utover å spørje spørsmål. Desse spørsmåla verkar heller ikkje å ha vore av kritisk art, men meir for å auke eigen kunnskap. I denne forbindinga var også ei stor grad av fokuset hos politikarane på kva dette ville ha å seie for arbeidsplassane i kommunen. Dei same tendensane ser ein i kommune 2 der kommunestyret viste tilsvarande interesse ved informasjonsrundane, men at dei heller ikkje involverte seg utover dette. Utforminga av samarbeidsavtalen i denne kommunen var det først og fremst rådmannen som stod for, saman med ei viss involvering frå ordføraren og den

kommande NAV-leiaren. I kva grad dei to sistnemnte var involvert er likevel uklart. Her kan det virke som om dette først og fremst var ei forhandling mellom rådmann og fylkesledd.

”...eg var involvert, men eg må jo seie at utkastet var laga av fylkesdirektøren eller fylkesleddet. Han lagde utkastet, og eg kom med innspel på det, slik at vi kom fram til ein avtale som vi var samstemte om (Rådmann, kommune 2). ”

Sjølv om politikarane stod for den formelle avgjersla, kjem det klart fram at det administrative apparatet hadde størsteparten av påverkingskrafta på store delar av samarbeidsavtalen. Ved kva tenester som skulle innlemmast i NAV karakteriserte ein respondent at det var; *”veldig tydelege administrative føringar som politikken slutta seg til”* (Tidlegare ordførar, kommune 1). Sett under eitt så viser pilotevalueringa og respondentkommunane mykje det same med tanke på kva aktørar som har vore involvert ved utforminga av samarbeidsavtalen. Rådmannen/kommunalsjefen har spelt ei sentral rolle i begge respondentkommunane på same måte som det er eit klart trekk ved pilotevalueringa. Ordføraren i kommune 2 var involvert i utstrakt grad, medan ordføraren i kommune 1 i liten grad var involvert, på same måte som det ikkje er alle ordførarane som meiner dei har vore aktive deltakarar i denne prosessen i pilotevalueringa.

”Eg trur den informasjonen ein har gitt, har ein gjort etter beste evne, og uansett kor mykje meir enn hadde prøvd å gjort det, så hadde ein ikkje fått det til. For det vil gå over hovudet på den meinige mann. Ville ikkje forstå det (Ordførar, kommune 1). ”

Dataa frå både pilotevalueringa og mine respondentkommunar tyder altså på at kommunepolitikarane i svært liten grad har vore involvert eller hatt noko reell innflytelse på samarbeidsavtalen. Mykje tyder på at det koplast til den manglande kunnskapen og forståinga om reforma som også blei nemnt som ein faktor i politikarane si involvering ved søknadsprosessen med å få pilotkommunestatus. Det kan òg verke som at det frå kommunepolitikarane si side blei sett på som mest føremålsteneleg at dei administrativt tilsette stod for vurderingane knytt til samarbeidsavtalen, og at politikarane i liten grad burde blande seg.

”I den grad at det skal vere moglegheiter for å kunne skape eit NAV-kontor som har individuelle tilpassing til den enkelte kommunen, så vil eg tru at i første omgang så er det ein administrativ sak, det er det ikkje tvil om (Ordførar kommune 2).”

At denne ytringa kjem frå ein ordførar som har vore mykje involvert i pilotsøknaden og dermed sit med større kunnskap på feltet enn dei fleste andre politikarane i kommunen, er med å understreke at andre mindre involverte politikarar sannsynlegvis vil sitte med det same synspunktet. Ein respondent meiner likevel at politikarane har blitt forbigått i denne delen av prosessen, og at dei burde vore inkludert meir;

”Men det er jo bestandig slik at det er nokon slike byråkrater som kanskje tykkjer at det er like greitt å hoppe over politikarane. Om det er gjort bevisst eller ikkje, det veit eg ikkje, men eg tykkjer at det er sånn (Opposisjonsleiar fagutval, kommune 1).”

Det er likevel ikkje slik at vedkommande meiner at det hadde gitt nemneverdige utslag på utkome av prosessen, men at det likevel burde vore betre forankra i det politiske apparatet. I begge kommunane er dei formelle retningslinjene følgt med tanke på kommunestyret som øvste organ, men informasjonen og inkluderinga blir likevel sett på som mangelfull opp mot det politiske apparatet.

”Ja eg trur ikkje vi har vore flinke nok til å ha ei tung forankring i det, at det med at politikarane har vore verkeleg bevisste på det og har følgt det opp og sånn (Rådmann, kommune 2).”

Alt i alt kan ein seie at dei fleste prioriteringane ved samarbeidsavtalen i respondentkommunane i praksis blei gjort av dei administrativt tilsette. Sterke faglege føringar og avgrensa kunnskap i det politiske apparatet har ført til at politikarane har hatt lite føresetnader til å påverke. NAV-reforma har i visse kretsar blitt kalla ei ”rådmannsreform”, då det først og fremst er rådmannen som står for forhandlinga med staten og utforminga av samarbeidsavtalen. Undersøkinga ovanfor tyder på at reforma ikkje har fått dette tilnamnet heilt utan grunn. Rådmannen er den mest sentrale aktøren, og det verkar som det berre er politikarar med stort engasjement eller ei viss spesialkompetanse som elles ville hatt moglegheiter til å påverke på samarbeidsavtalen.

6.2.2 Oppfatning av KS si rolle på lokalt nivå

I pilotevalueringa blei det spurt om i kva grad KS hadde påverka den lokale utforminga av avtalen mellom stat og kommune (Tabell 6). Her meinte 11 av 16 ordførarar og 14 av 19 rådmenn at KS hadde påverka i nokon eller stor grad i utforminga. Dette kan peike mot at KS i ei eller anna form har vore aktive opp mot dei fleste av pilotkommunane. Pilotevalueringa gir likevel lite svar på korleis dei har påverka, noko kanskje respondentkommunane kan gi nokre svar på.

Tabell 6: Grad av påverknad frå KS i utforming av avtale mellom stat og kommune

		Ordfører	Rådmann	Total
I hvor stor grad vil du si at KS har påvirket utformingen	I liten grad	5	5	10
av avtalen mellom staten og kommunen i din kommune?	I noen/stor grad	11	14	25
Total		16	19	35

Kjelde: Andreassen m.fl 2007:113

I respondentkommunane blir KS beskrive som ei kjelde til informasjon, meir enn noko anna (Ordfører, kommune 1). I innføringa var det fleire av respondentane som hadde vore på informasjonsmøte med KS, og elles jamlege møter med KS sentralt (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1). KS blei difor sett på som viktig på eit overordna nivå, men det var få som følte at KS som organ i nokon særleg grad prega den lokale utforminga.

”... KS var vel meir leverandør av personar som skulle sitte i arbeidsgruppa, meir enn at KS sa korleis dette skulle vere. Det som var i KS-samanheng det var jo skepsisen i forhold til at dette er ei sentraliserande reform og arbeidsplassar på dei små kommunane (Tidlegare ordfører, kommune 1).”

I kommune 1 var KS representert i styringsgruppa som jobba med å få NAV innført i kommunen. Kor mykje KS sine deltakarar prega denne prosessen er uklart, men ein kan anta at dei hadde ein viss innflytelse og påverkingskraft, kanskje spesielt gjennom den informasjonen som blei formidla frå KS sentralt. I forhold til sitatet ovanfor kan det verke som at denne informasjonen først og fremst omhandla samarbeidet mellom stat og kommune, og korleis dette skulle handterast. Det kan tenkast at KS i så måte var prega av korleis forholdet med staten hadde vore i arbeidet med rammeavtalen, som på dette tidspunktet nyleg hadde blitt inngått, der det ikkje hadde vore likeverd mellom KS og stat.

”Altså, dei har jo ei gruppe på fylkesnivå, der KS-(Fylkesnavn) er med. Det merka vel vi ikkje så mykje til, bortsett frå at KS koordinerte ein god del jobbing i forlenging av pilotprosjektet, når dei andre kommunane skulle byrje å fasast inn. Då var den dialogen ganske viktig (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1).”

Utover eit visst samarbeid med KS, verkar det som KS i liten grad var leverandør av konkret og rettleiande informasjon. I kommune 2 blir ikkje KS tillagt noko vekt ved utforminga av sjølve avtalen. KS hadde nokre informasjonsmøte som rådmannen var på, men det var meir eller mindre det heile. Ein respondent meiner at KS var på etterskot og hang veldig etter i forhold til kvar dei som kommune var i prosessen (Tidlegare sosialeiar, kommune 2). KS blir vidare beskrive som spake, men at dette har blitt betre etter kvart no når NAV har kome betre i gang. Alt i alt så var sjølve påverkinga på den lokale avtalen altså veldig lita frå KS si side i denne kommunen.

Samla sett verkar KS først og fremst å ha vore ein leverandør av overordna informasjon. I den eine kommunen var dei tilstades meir direkte enn i den andre, men KS blir likevel ikkje oppfatta som å i stor grad ha prega sjølve prosessen. I denne kommunen blir det hovudsakleg dratt fram at KS blei brukt av pilotkommunane til å spele inn deira syn oppover mot det regionale og nasjonale nivået.

”...det (KS-systemet) betydde mykje i den oppfølginga som vi følte måtte skje sentralt, der vi brukte KS for å ”pushe” inn mot NAV-interim. For ja, eg trur eg skal seie det ganske klart; NAV-interim levde i ein periode sitt eige liv (Tidlegar kommunalsjef, kommune 1).”

I respondentkommunane blir KS først og fremst sett på å ha ei rolle som eit bindeledd og talerøyr inn mot det nasjonale nivået i velferdsytinga, og mindre som eit overliggende ledd som påverka ned mot den lokale avtalen. Rolla som talerøyr blir sett på som viktig for kommunen gjennom prosessen, men ikkje viktig i forhold til den lokale samarbeidsavtalen. I pilotevalueringa meinte brorparten av både ordførarar og rådmenn at KS i nokon eller stor grad påverka den lokale avtalen mellom stat og kommune, medan KS i respondentkommunane verkar å ha lite reell innverknad sjølve avtalen. Det verkar som at KS til dels har vore ein viktig aktør for kommunane generelt, men at dei har påverka i sjølve utforminga av den lokale avtalen er ikkje eit trekk ein ser igjen i respondentkommunane. På spørsmål om for eksempel tenestetilbod og leiarstruktur som eg vil kome inn på nedanfor,

opplevde ingen av respondentane at KS kom med nokre klare anbefalingar eller retningslinjer. Intervjua med aktørane i respondentkommunane kan dermed tyde på at KS ikkje var ein viktig aktør i sjølve arbeidet med den lokale avtalen, men at KS likevel har spelt ei viktig rolle i deler av etableringa.

6.2.3 Tenestetilbod

I respondentkommunane verkar det altså som at det først og fremst var dei administrativt tilsette som var førande på kva tenester som skulle leggest inn i NAV frå kommunen. Utover denne likskapen hadde dei tilsette i dei to kommunane ei forskjellig tilnærming på innføringa, og dei to kommunen enda opp på forskjellige val av tenestetilbod. I den eine kommunen hadde dei fokus på å ikkje legge inn meir enn kva dei var sikre på at ville fungere, for å heller legge inn meir etter kvart.

”For mitt innfall til den problemstillinga er at dette er eit tog som startar å rulle, og dette toget skal stoppe på fleire stasjonar. Sånn at vi legg inn den sosialbiten..[.].. det la vi inn ut frå at vi skal legg inn så mykje som vi er sikker på blir vellykka, i staden for å legge inn så mykje at moglegheta for noko å bli fiasko og at ein må gå tilbake på det.. Då er det betre å la toget stoppe på neste stasjon, så koplars ein på neste vogn. Så vi var orientert i mot at det vi legg inn no skal vi ha rimeleg grad av sikkerheit skal bli vellykka (Tidlegare ordførar, kommune 1).”

Tog-metaforen er beskrivande for korleis denne kommunen ser på NAV. Her var det først og fremst eit fokus på å få NAV-toget i gang, og at dette hadde blitt tyngre di fleire tenestetilbod som var tilkopla. Det var også ei viss usikkerheit til at koplingane mellom dei statlege og dei resterande kommunale tenestene skulle bli for lause, så ein ville vente å sjå. På det tidspunktet intervjua med denne kommunen blei gjennomført var det ikkje nokon konkrete forslag om endring av tenestetilbodet, men fleire respondentar meinte at det kunne bli aktuelt i nær framtid.

Den andre kommunen gjekk inn med litt fleire tenester i kontoret, men dette var hovudsakleg for å få kabalen med dei tilsette og kompetanse- og tenesteområde til å gå i hop (NAV-leiar, kommune 2). Dette var altså ikkje eit val dei gjorde primært ut frå kva dei meinte var hensiktsmessig i forhold til NAV sine arbeidsområde, men heller at kommunen ikkje var klar for ei omorganisering på områda tilknytt sosialtenesta. Fylkesleiinga ville ikkje ha med alt

som denne kommunen ville ha inn i NAV-kontoret, men det blei etterkvart kommunen sine ønskjer ein enda på. No i ettertid ser likevel både rådmannen og NAV-leiaren ei endring av dette tenestetilbodet som nærliggande, der nokre av dei sosiale tenestene blir tekne ut av NAV-kontoret.

”....så ser eg jo eg har eit veldig stort spenn. Ja det tykkjer eg. Det er slikt som eg har sett no i 2008 kanskje, fordi eg skal jo primært styre med arbeid og aktivitet og sjå at NAV-kontoret klarar å fylle opp alle dei krav som er frå brukarar i NAV....[]..., og greie å halde målkrava som NAV set for arbeid og aktivitet (NAV-leiar, kommune 2). ”

Mykje av ønsket for å endre tenestetilbodet i denne kommunen er ein auka forståing om at NAV-oppgåver er arbeid og aktivitet. Arbeidslinja har eit sterkt fokus og det er eit rådande syn at det meste må ha ein viss relevans til arbeid for å fungere tilfredstillande saman med dei andre NAV-tenestene. Fokuset på arbeidslinja ser ein blant anna gjennom at kommunen måtte forsvare det breie inntaket av sosiale tenester gjennom at det hadde noko med arbeid og aktivitet å gjere (NAV-leiar, kommune 2). Endringane av tenestetilbodet i denne kommunen er ikkje grunngeve i at desse tenestene har fungert spesielt dårleg i NAV, men meir at det kan bli betre ivareteke og få meir fokus ved at kommunen heller koplør det opp mot andre kommunale tenester. Ein respondent beskriv det som at brukarane har fått eit betre tilbod samla sett, men at dei kommunale tenestene ikkje blir betre teke i vare når det er i NAV (Tidlegare sosialleiar, kommune 2). Vedkommande meiner difor at andre kommunar må tenke seg godt om for kva dei tek inn i NAV eller ikkje.

I begge kommunane ser ein altså føre seg å gjere endringar på tenestetilbodet etter å ha fått ei erfaring med NAV. Skilnaden er at den eine kommunen vurderer å ta ut tenester medan den andre vurderar å ta inn fleire. Endringar i forhold til tenestetilbodet ser dei som problemfritt med tanke på staten og fylkesleddet sine preferansar. At fylkesleddet blir sett på som fleksibel i den eine kommunen må i denne samanheng nemnast å kunne henge saman med at endringane er i tråd med staten og fylkesleddet sine opphavlege preferansar ved opprettinga av kontoret. På same måte er dei tenestene som den andre kommunen vil ha inn nært knytt opp til arbeidslinja, noko som også kan seiast å vere i tråd med staten sine preferansar. Staten og fylkesleddet sin fleksibilitet treng difor ikkje bety så mykje i denne samanheng.

6.2.4 Leiingsstruktur

Val av leiingsstruktur kan seiast å vere eit anna sentralt punkt ved samarbeidsavtalen. I pilotevalueringa ser ein at 25 av pilotkommunane valde einskapleg leiing og 5 valde todelt leiing (Andreassen m.fl. 2007). Begge mine respondentkommunar valde einskapleg leiing. I kommune 1 meiner ein respondent at det var ein viss diskusjon om kva leiarmodell ein skulle bruke i byrjinga, men at det frå både kommune og fylkesnivå etter kvart var ei klar formeining om at det måtte bli einskapleg leiing (Tidlegar kommunalsjef, Kommune 1). Den tidlegare ordføraren i same kommune ser det som ein føresetnad for at det skal fungere skikkeleg, og at det skulle vere noko meir enn berre samlokalisering (Tidlegare ordførar, Kommune 1).

”... viss ein ikkje då har ei einskapleg leiing så trur eg faktisk at det blir ei sånn skinneøving der ein berre flyttar kontorpultar, flyttar kontoret og får nokon andre som ein et matpakka med (Tidlegare ordførar, Kommune 1).”

Det er eit veldig klart trekk at alternativa til den einskapleg leiingsmodellen blir sett på som lite føremålsteneleg. Dette synet ser ein også i kommune 2, og val av leiingsmodell var ei avgjersle dei raskt bestemte seg for. Rådmannen her meinte at i ein såpass liten kommune med eit kontor med så få tilsette så var det mest naturleg å velje einskapleg leiing, ikkje minst med tanke på å bygge ein felles kultur og ein lik måte å tenke på i kontoret (Rådmann, Kommune 2).

I pilotevalueringa meinte 9 av 25 respondentar at einskapleg leiing fungerte ganske godt, og 12 meinte respondentar at det fungerte svært godt (Tabell 7). Det same ser ein igjen i respondentkommunane, der dei lokale NAV-leiarane berre får gode skussmål. Eit anna gjennomgåande syn er likevel at stillinga som NAV-leiaren blir sett på som svært utfordrande for utanforståande. Ein respondent spør om at det å vere NAV-leiar ikkje er ein tittel, men ein diagnose (Tidlegare sosialeiar, kommune 2). Det at det er to forskjellige arbeidsgivarar og ”sjefar” blir sett som vanskeleg å forholde seg til for utanforståande, spesielt med tanke på at ein har tilsette med to forskjellige reglement å forholde seg til.

Tabell 7: Vurdering av leiarmodell sett i forhold til type leiarmodell

Hva er dine erfaringer med ledelsesmodellen i din kommune?	Enhetlig ledelse	Todelt ledelse	Total
Har noen svakheter	4	1	5
Fungerer ganske godt	9	3	12
Fungerer svært godt	12	1	13
Total	25	5	30

Kjelde: Andreassen m.fl 2007:119

Begge respondentkommunane var med å tilsette ein leiar som tidlegare hadde vore statleg tilsett, og ser ingen problem eller utfordringar ved det. NAV-leiaren er ein kommunal einingsleiar på lik linje med andre einingsleiarar. Bakgrunnen til vedkommande blir sett på som å vere av mindre betydning. Dette ser ein også hos NAV-leiarane, der dei på trass av å ha vore tidlegare statlege tilsette, meiner at identiteten deira som leiar er like mykje kommunal som statleg. Ein av NAV-leiarane trekk fram at gruppa for NAV-leiarar etter kvart har blitt veldig stor, og at vedkommande dermed har mista litt den nærleiken som ein hadde med fylkesleiinga i tidlegare tider.

”Samtidig så har kontakten inn mot kommunen som einingsleiar blitt større. Så det er nesten sånn at sjølv om eg har mitt tilsettingsforhold i staten og retning inn mot fylket, så er det nesten sånn at eg føler å vere tettare på kommunen (NAV-leiar, kommune 1).”

Begge NAV-leiarane meiner dei har blitt nærare knytt til kommunane gjennom innføring av NAV. Ein respondent meiner at det å få ta del i dei kommunale leiarmøta har gitt større innsikt i kommunen sin kvardag, og at det gir vedkommande ei forankring ute i dei andre kommunale tenestene (NAV-leiar, kommune 2). Både hos NAV-leiarane og andre respondentane kjem det fram synspunkt om at styringa inn mot denne leiaren frå kommune og stat er forskjellig. Den statlege delen er veldig orientert mot resultat og prestasjonsmål, og i hovudsak retta mot å få folk i arbeid. Kommunen er meir oppteken av dei økonomiske aspekta i det.

”For vi har relativt stor fridom til å utforme dette her frå statleg side, så lenge vi innfrir måla om å levere resultat. Og eg opplever også ei stor grad av sjølvstende og fridom frå den kommunale sida (NAV-leiar, kommune 1).”

Pilotevalueringa viste at den einskaplege leiingsmodellen er den som har blitt best motteke hos ordførarar og rådmenn. I kommunane ser ein dei same trekka, og at dei ikkje ser føre seg

ein annan måte å utforme det på. I forhold til studiens problemstilling så er eit interessant funn at NAV-leiarane meiner at kontakta med kommunen er god, og at dei på mange måtar er nærar knytt til kommunen enn staten. Isolert sett så kan dette peike mot moglegheiter for større påverknad for kommunane i partnerskapet. Eit anna interessant funn er at leiarane merkar forskjellar mellom styringa frå kommune og stat, saman med at dei føler at dei har stort handlingsrom i utføringa av jobben sin frå både stat og kommune.

6.2.5 Samarbeidet mellom stat og kommune

I pilotevalueringa var det ein del av kommuneundersøkinga som såg på korleis ordførarar og rådmenn vurderte samarbeidet mellom stat og kommune som likeverdig. Her blei det skilt mellom før og etter opninga av NAV-kontoret, der tida før i stor grad vil innebere arbeidet med samarbeidsavtalen. På spørsmål om tida fram til opninga svarte 13 av 17 ordførarar og 14 av 19 rådmenn at dei meinte at samarbeidet i nokon eller i stor grad hadde vore likeverdig (Tabell 8). Ein ser altså at eit stort fleirtal var nøgde med samarbeidet med staten i denne delen av prosessen.

Tabell 8: Grad av nøgd med samarbeidet mellom stat og kommune fram til opninga

I hvor stor grad vil du beskrive samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap?		Ordfører	Rådmann	Total
I forberedelsesfasen FRAM til åpning av kontoret	I liten grad	4	5	9
	I noen/stor grad	13	14	27
Total		17	19	36

Kjelde: Andreassen m.fl. 2007:117

I respondentkommunane blir også samarbeidet og dialogen mellom kommune og stat i innføringsperioden generelt sett karakterisert som bra. Det har vore reelle diskusjonar, og nokre "harde fightar", men dei har på eit likeverdig nivå kome fram til gode løysingar på mange problem og kome seg vidare (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1). Fylkesleddet får av begge respondentkommunane skryt for korleis dei har handtert samhandlinga med kommunane. Det kjem likevel fram at det har vore forskjellar i styrkeforholdet mellom stat og kommune, blant anna gjennom ei bakanforliggende bevisstheit om staten som sentrum for autoritet, og forskjellar om informasjonen i prosessen.

"Det er liksom eit tog som er betre i siget enn det kommunen var,...[.].. Så du måtte vere på hogget for å minne på at ein skulle ha like mykje å seie i desse forskjellige avgjerlene. Det verkar litt tyngre, men eg trur nok at intensjonen var at alle skulle bli høyrte då. Men i

forskjellige saker så har det blitt litt, du har følt at det har blitt litt skeivt i forhold til tyngda på det, dei forskjellige avgjerslene og meiningane i det (Ordførar, kommune 2).”

I begge kommunane var dette eit gjennomgåande syn. Saman med dette opplevde dei at staten ikkje var like fokusert på sjølve innføringa og samhandlinga med sosialtenesta med kommunane, som dei var med den interne samanslåinga. Staten og NAV-interim verka meir fokusert på samanslåinga mellom trygd og Aetat i denne delen av prosessen og kommunane følte difor at dei tidvis måtte jobbe mykje aleine om den lokale innføringa (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1).

” Men det der at staten på den eine sida sa at det var kommunen som skulle sitte litt først i førarsetet, men når ein møtte staten så var det på ein måte staten som la premissene. Det var vel ei sånn kjelde til frustrasjon, og det der at både fylkesleddet og både statsleddet ikkje klarte å produsere avgjersler like fort som vi reiste spørsmåla, det var vel ei sånn kjelde til frustrasjon (Tidlegare ordførar, kommune 1).”

I innføringsprosessen verkar kommunane å ha vore avhengig av staten på grunn av manglande informasjon og lite klarleik i kva overordna føringar ein skulle tilpasse seg til. Dette kan blant anna henge saman med eit KS som var på etterskot. Likeverd og gjensidig avhengnad, blei difor tidvis heller følt som at kommunane var underlagt og avhengig av staten sine avgjersler, informasjon og føringar. For å bruke metaforen til respondenten ovanfor, så kan ein seie at sjølv om kommunane sat i førarsetet ved den lokale innføringa så var det staten som var kartlesar og fortalde kvar ein skulle. Ein respondent meiner fylkesnivået var veldig tilpassingsdyktig, i alt frå leiarstruktur og tenesteinnhald til kompetansebruk, men at ein ikkje såg dette igjen på nasjonalt nivå (Tidlegare kommunalsjef, kommune 2). Det blir difor ikkje lagt skjul på at staten innimellom var den førande part, og at det på trass av eit tilpassingsdyktig fylkesnivå allereie førelåg overordna føringar som ein ikkje kunne endre eller påverke.

”Så det var nokon rundar. Og ikkje minst fordi at staten hadde fått nokre føringar, ... (Ordførar, kommune 1)”

Staten er her fylkesnivået, som hadde fått føringar frå sentralt nivå. Føringar frå sentralt nivå ned til fylket og det lokale NAV-kontor blir først og fremst sett på som den faktoren som gjer at partnerskapet ikkje var heilt likeverdig i innføringa.

”..... men det er klart, staten talar jo med to tunger på det at dette er ein reform som må lokalt forankrast, og kommunen må vere .. og alt det der.. Og når ein kjem til det så var det ei veldig sånn sterk føring på korleis dette her skulle vere. Altså på den eine sida sa dei at kommunane skulle vere med på å legge premissane, men på neste avsnitt i foredraget så var det at sånn har staten bestemt at det skulle vere (Tidlegare ordførar, kommune 1).”

At staten talar med to tunger er eit godt bilete på korleis samarbeidet opplevast. På ei side har fylkesleddet i NAV vore tilpassingsdyktig, men på den andre sida har staten på sentralt nivå gitt nokre overliggande føringar som gjer staten som heilskap mindre tilpassingsdyktig. Sjølv om kommunen har nærheit til fylkesleddet så følast avstanden til staten som heilskap stor, og føresetnadane til å påverke opp mot det sentrale nivå opplevast som små, på trass av KS si rolle som talerøyr. På same måte ser ein at resursane og kapasiteten i kommunane sit med for å handtere ei slik endring gjerne er liten, noko som gjer avhengnaden til staten større og er med å underbygge tankane om staten som førande part.

”Vi har vore vande med reformer, som eg skal ikkje seie haglar over oss, men det har i alle fall vore frå ei tid til ei anna med meir eller mindre meirarbeid for kommunane. Slik at det er ikkje alltid at det får så veldig stort fokus før det er over oss, for kvardagen har nok med sitt, så eg trur ikkje det at ein kommune planlegg så forferdelig mykje før dei må det (Ordførar kommune 2).”

I intervjuet med respondentkommunane får staten mange tilnamn, alt frå å vere storebror til eit troll med mange hovud (Tidlegare ordførar, kommune 1). Rolla staten har spelt i arbeidet med samarbeidsavtalen i kommunane blir sett på som godt og dårleg handtert på same tid. Det er ingen klare ytringar om at dei føler seg overkøyrtd eller at kommunen har blitt fråteke noko makt. Heller ikkje er det udelt positive tankar om staten som samarbeidspartnar. Mykje tyder på at staten har vore meir tilpassingsdyktige enn forventa, men ikkje så tilpassingsdyktig at partnerskapet er heilt likeverdig.

”Ja, det er no sagt at det skal vere opne kanalar begge vegar, og i utgangspunktet blei det jo sagt at ein skulle vere likeverdige. Ein skulle spele inn det ein måtte ha, slik at det har vi

prøvd å gjort, men eg trur nok kanskje at staten er den sterkaste oppe i dette trass alt (Rådmann, kommune 2).”

Det generelle inntrykket i respondentkommunane er at dei føler at dei har hatt råderett over sine tenester og korleis dei skal utforme NAV-kontoret, saman med at dei føler å ha blitt høyrte i forhandlingane. Staten har vore den dominerande aktør, men mykje av det verkar å vere eit resultat av at staten var meir budd på reforma og at dei sat med mykje av informasjonen. Dei felte som staten har vore dominerande på, verkar uansett ikkje å ha vore på sentrale spørsmål og vurderingar innafor kommunen sine primære ansvarsområde.

”Staten tok altså sitt, og vi tok vårt, så var vi einige om at dette skulle vi køyre i hop (Tidlegare kommunalsjef, kommune 1). ”

I begge kommunane meiner respondentane at både stat og kommunen som einingar i prosessen med samarbeidsavtalen jobba mykje aleine. Det er mykje som tyder på at samarbeidet og forhandlingane mellom dei to partane hovudsakleg gjaldt dei praktiske utfordringane, og ikkje dei mest sentrale tinga for kommunen, som kva tenestetilbod som skulle innlemmast i NAV.

6.2.6 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærminga

Fleksibilitet frå staten si side blei i teorikapittelet sett som ein peikepinn på korleis staten er som aktør i nettverket. Dette som indikator kan peike mot at det transformativt og det komplementære scenarionet er mest beskrivande for arbeidet med samarbeidsavtalen. Sitatet ovanfor peiker kanskje mest mot det sistnemnte, då det kan verke som å ha vore ein stor grad fleksibilitet, men likevel noko avgrensa med samarbeid. Det er likevel ikkje slik at ein ikkje ser trekk frå at staten har visse preferansar, og ønskjer at den lokale utforminga skjer i tråd med desse preferansane. I mine undersøkingar viser det seg spesielt i forhold til det breie inntaket av tenestetilbod hos kommune 1, som stridde mot dei opphavlege statlege preferansane. Her kjem det fram at det har vore ein inngåande diskusjon og motvilligheit frå staten. Kommunen fekk likevel gjennomslag for sine ønskjer til slutt, noko som kan tyde på ei viss likeverd. Ein viktig faktor i dette er likevel at dette var pilotkommunar som skulle prøve ut dei ulike arbeidsformene, og at ulike val av tenestetilbod også var ein styrke for staten med tanke på erfaringar osv. . Kanskje vil staten i så måte vere mindre fleksibel ved innføringa av andre NAV-kontor, enn kva den var i denne samanhengen.

Gjennom dei to respondentkommunane er det alt i alt lite som tyder på at staten sentralt eller KS har hatt store verknadar på korleis dei to partnarane skal utforme sjølve avtalen. Staten har hatt nokre føringar, og vore den sentrale informasjonsleverandøren, men det verkar ikkje å ha hatt innverking på utcome av samarbeidsavtalen. Det verkar kanskje ikkje som at kommunane har hatt stort armrom ved innføringa, og har på mange måtar vore "underlagt" staten sine retningslinjer, men det ber på same tid preg av å ha vore likeverdig. Det verkar også som rammeavtalen ikkje har noko verknad på utforminga av samarbeidsavtalen i verken negativ eller positiv forstand, då kommunane meiner dei har hatt relativt stor fridom i arbeidet med innføringa og samarbeidsavtalen. Det som eventuelt kan ha innverknad frå rammeavtalen er den skepsisen KS vidareformidlar til kommunane om reforma som sentraliserande, som kan vere eit utslag av at KS si avgrensa makt i utforming av rammeavtalen. Dette kan vere med å bygge under eit inntrykk av staten som storebroren til kommunane.

Kommunepolitikarane har i liten grad vore involvert i utforming av samarbeidsavtalen. Som vist ovanfor er det lite som tyder på at det er på grunn av at staten si styring, men heller at utforminga av NAV i stor grad oppfattast som innafor tenestemennene sitt virke. Innføring av NAV opplevast også som komplekst og uoversiktleg for mange politikarar, noko som gjer at kommunepolitikarane ikkje engasjerer seg i stor grad. I forhold til dei presenterte scenarioa peiker dette mest mot det instrumentelle som mest beskrivande. Det er likevel ikkje slik at dette verkar å ha innebore ei minsking av politikarane si påverknadskraft, og det er difor også trekk frå det komplementære scenarioet. På nokre måtar er også det transformativt scenarioet beskrivande for partnerskapet, då NAV-leiarane verkar å ha ein rimeleg stor fridom frå staten, utover dei konkrete måla dei skal nå.

6.3 Tida etter innføringa

Ved gjennomføringa av pilotevalueringa og mine eigne utførte intervju har kommunane hatt NAV-kontor i høvesvis ca eitt år og eitt og eit halvt år. Erfaringane dei har gjort med NAV er difor noko avgrensa, men nok til å gi ein peikepinn på korleis NAV-partnerskapet har fungert etter opninga av kontoret. Nedanfor vil eg først sjå korleis dei kommunale aktørane har involvert seg i tida etter etableringa av NAV-kontoret, og eventuelt kva tankar dei gjer seg om vidare engasjement. Eg vil deretter gå inn på korleis lokale aktørar ser på partnerskapsforumet

som arena for samhandling mellom kommune og stat. Avslutningsvis vil eg freiste å belyse korleis kommunen ser på det framtidige samarbeidet med staten.

6.3.1 Involverte aktørar

Eit spørsmål i pilotevalueringa omhandla kor tett ordførarane og rådmennene hadde følgd kontoret etter opninga (Tabell 9). Undersøkinga viste at mesteparten av både ordførarar og rådmenn i første rekke involverte seg gjennom å sørgje for å halde seg oppdatert. 5 av 17 rådmenn var aktivt involverte i den vidare utviklinga, medan berre 1 av 17 ordførarar involverte seg på denne måten. Samla sett viste evalueringa at kommunen etter opninga kan seiast å ha ei avventande haldning til NAV-kontoret.

Tabell 9: Grad av involvering etter opning

Hvor tett har du fulgt NAV kontoret etter åpningen?	Ordfører	Rådmann	Total
Har lite kjennskap til hva som skjer	1	0	1
Får jevnlig informasjon	5	2	7
Sørger for å holde meg godt oppdatert om det som skjer	10	10	20
Er aktivt involvert i utviklingen	1	5	6
Total	17	17	34

Kjelde: Andreassen m.fl. 2007:115

I begge respondentkommunane er det lite eller inga deltaking frå kommunepolitikarane etter innføringa. Det er lite som tyder på at det har blitt nemneverdig mindre deltaking og interesse frå politikarane som resultat av NAV-reforma, men heller at denne kontakten allereie har vore avgrensa før sosialtenesta blei innlemma i NAV-kontoret. Ein faktor som nokre respondentar likevel legg merke til, er faren for at det nye NAV-kontoret kan vere med å sette opp ei ny barriere for kommunepolitikarane å involvere seg i dei sosiale tenestene.

” ...slik det er no så er det formannskapet som er hovudutvalet til NAV eigentleg, helse og sosial og alt det der. Før då hadde du driftsutval som hadde då skule og helse og sosial, og enda litt tilbake i tid hadde du eige helse- og sosialstyre og klientutval. Då hadde vi litt mindre mynde òg då, at det var fleire saker som måtte opp, men eg har merka det veldig gradvis over mange år at kontakten med politikarane blir mindre og mindre.....[] og endå verre er det no når det er inne i NAV, pakka inn i det... (Tidlegare sosialeiar, kommune 2) ”

Trass i at NAV-reforma ikkje nødvendigvis endrar på dei formelle føresetnadane for kommunepolitikarane å påverke, så verkar NAV som eit noko komplekst og uoversiktleg

system for enkelte av dei. Dette gir vidare verknader på kor mykje kommunepolitikarane tykkjer at dei skal vere involvert i forming av NAV lokalt.

”Men dette med NAV, eg føler i alle fall at eg har eit veldig sånt diffus biletet av det, og at det er veldig lite og veldig dårleg forankra i det politiske system i denne kommunen. Og det kan jo vere slik at nokon meiner at det var positivt, så kan det vere nokon som meiner at det kan vere negativt. Eg meiner at det har vore litt negativt... (Opposisjonsleiar fagutval, kommune 1) ”

Eit generelt inntrykk av dei som ikkje har vore mykje involvert i innføringa av NAV lokalt er at dei sit med lite kunnskap om kva dette faktisk dreier seg om, og kva deira rolle som folkevalt skal vere i NAV. At NAV har vore dårleg forankra i kommunepolitikken i respondentkommunane er det til sjuande og sist delte meiningar om, men fleire av respondentane erkjenner at det kunne vore jobba meir med å få det politiske nivået i kommunane meir involvert i NAV (Rådmann, kommune 2).

” Nei eg ser på dette som å vere eit reint administrativt partnerskap. I alle fall slik som det fungerer her, så er det lite interesse politisk no når det er kome i gang... (Rådmann, kommune 2). ”

Ordførarane i respondentkommunane har heller ikkje vore nemneverdig involvert etter innføringa. Dei held seg til ein viss grad oppdatert, men har ei meir avventande haldning til om dei skal involvere seg framover. Tanken om at så lenge ein ikkje høyrer noko negativt, så vil ein ikkje gripe inn, er gjeldande. Synet er uansett at det må få gå seg litt inn før dei vil sette meir fokus på det.

”Eg trur mi haldning har vore slik at eg skulle gi det ein moglegheit til å komme ordentleg i gang, og gi meg sjølv tida til å sjå kva det blei, før eg byrja å trekke konklusjonar. Eg hadde ein gang ei gamal bestemor som sa; du hadde 100 problem men ingenting blei noko av. Så eg tenkte eg skulle vente litt og sjå kva som var. Det kan jo hende dette går så greitt at det berre er å henge seg på ei bølge i staden for å vere med å dra denne bølga... (Ordførar, kommune 1) ”

Denne avventande haldninga ser ein delvis også frå rådmenna, men som tidlegare vist går dei med nokre tankar om å endre tenestetilbodet. Samla sett kan seie at pilotevalueringa og

respondentkommunane til ei viss grad er samstemte. Både rådmenn og ordførarar held seg oppdatert, men har trekt seg litt unna for å sjå korleis dette utviklar seg og er ikkje særskild aktive på noverande tidspunkt.

6.3.2 Partnerskapsforumet

I pilotevalueringa blei respondentane spurt om i kva grad dei tykte partnerskapet hadde vore likeverdig etter opninga av kontoret (Tabell 10). Her meinte 11 av 17 ordførarar og 14 av 19 rådmenn at det i nokon eller i stor grad hadde vore likeverdig. I forhold til korleis dei såg samarbeidet før opninga inneberer dette at det var det same mengde rådmenn som tykte det var bra, men at to ordførarar meinte at det hadde blitt mindre likeverdig etter innføringa.

Tabell 10: Vurdering av samarbeidet mellom stat og kommune etter opninga

I hvor stor grad vil du beskrive samarbeidet mellom stat og kommune som et likeverdig partnerskap?		Ordfører	Rådmann	Total
I perioden ETTER åpning av kontoret	I liten grad	6	5	11
	I noen/stor grad	11	14	25
Total		17	19	36

Kjelde: Andreassen m.fl. 2007:117

Samarbeidet mellom kommune og stat etter innføringa og samarbeidsavtalen skal ta plass i det som kallast partnerskapsforumet. Partnerskapsforumet består av NAV-leiaren, kommunen sin rådmann og ein representant frå fylkesdirektøren for NAV som skal møtast ein gitt mengde gonger i laupet av eit år. Føremålet med forumet er å vere ein arena der avgjersler blir tekne for å utforme og utvikle den lokale arbeids- og velferdsforvaltinga på best mogleg måte etter at NAV-kontoret er etablert. At dette er ein arena der det føregår mykje forhandling og diskusjonar er ikkje det inntrykket respondentane sit med. Det sjåast meir som eit forum der dei to partnarane kjem saman for å informere kvarandre og eventuelt gjere små tilpassingar.

”..... det er vel meir eit kontaktforum der ein utvekslar nokre forventingar og synspunkt, og ein skal jo ikkje fatte avgjersler der. Ein skal på ein måte samstemme noko, og kanskje gå tilbake eller sjekke ut i forkant... (NAV-leiar, kommune I). ”

Påverknaden og samhandlinga mellom staten og kommunane på lokalt nivå, kan difor synast å vere liten ut frå forumet sin funksjon. Forumet kan seiast å ha meir ein kontrollerande funksjon, enn utformande og styrande. Dei to partane si styring kan på mange måtar verke som skjer nærmast uavhengig av kvarandre. Samhandlinga kan i så måte seiast å vere den

enkelte NAV-leiaren som står for. Ein av NAV-leiarane meiner det hadde forenkla ting dersom det hadde vore eit reelt styre og ei meir unison styringslinje, i motsetning til slik det er no når NAV-leiaren har to veldig separate "sjefar" knytt til seg (NAV-leiar, kommune 1). Til no har ikkje dette vore noko som har hemma arbeidet til NAV-leiaren, men tankane om at NAV-leiaren kan bli satt i vanskelege situasjonar er svært gjeldande blant mange respondentar.

Utforminga av partnerskapsforumet inneberer at utøvinga av kontroll frå kommunen si side først og fremst skjer gjennom rådmannen, utan at politikarane er involvert. Frå respondentane kjem det klart fram at politikarane i liten grad er klar over deira moglegheit til å virke inn mot partnerskapet. Evaluering og overvaking av det samla tenestetilbodet frå kommunepolitikarane kan difor synast å vere heilt fråverande.

"... eg føler vel kanskje at det administrative partnerskapet er det synlege partnerskapet. Det politiske føler eg vel er meir nedtona. Eg trur ikkje politikken har latt det gått opp for seg at dette er eit politisk partnerskap... (Tidlegare ordførar, kommune 1) "

6.3.3 Partnerskapet framover

I pilotevalueringa blei det spurt om korleis ordførarar og rådmenn såg på samarbeidet mellom stat og kommune samla sett (Tabell 11). Her kom det fram at 6 av 17 ordførarar og 10 av 18 rådmenn var godt fornøgd med samarbeidet. 3 av ordførarane og 1 av rådmenna sa dei var lite fornøgd, og resten beskreib seg som noko fornøgd med samarbeidet. Det var altså blanda erfaringar med samarbeidet med staten, men få som såg det som utprega negativt.

Tabell 11: Grad av nøgd med samarbeidet mellom stat og kommune så langt

Hvor fornøyd er du med samarbeidet stat/kommune så langt?	Ordfører	Rådmann	Total
Lite fornøyd	3	1	4
Noe fornøyd	8	7	15
Godt fornøyd	6	10	16
Total	17	18	35

Kjelde: Andreassen m.fl. 2007:117

På spørsmål om framtida, var forventingane til nesten alle at samarbeidet ville bli betre (Tabell 12). Av 14 ordførarar og 18 rådmenn var det berre ein rådmann som meinte at samarbeidet mellom dei to aktørane ville utvikle seg dårleg framover, resten meinte samarbeidet ville utvikle seg i positiv retning.

Tabell 12: Forventingar til samarbeidet mellom stat og kommune framover

Hvordan forventer du at samarbeidet mellom staten og kommunen vil utvikle seg i NAV-sammenheng i din kommune?	Ordfører	Rådmann	Total
Dårlig	0	1	1
Godt	14	17	31
Total	14	18	32

Kjelde: Andreassen m.fl. 2007:117

I respondentkommunane er respondentane rimeleg samstemte om at forholdet mellom stat og kommune i deira kommune vil utvikle seg godt framover. Det er likevel ikkje slik at dei er udelt positive, og meiner at fleire kriterium må vere på plass for at dette skal skje. På spørsmål om kva som må til for at partnerskapet mellom stat og kommune skal fungere i framtida, så meiner nesten alle respondentane at det viktigaste er å ha ein god dialog. Med dette meinast det at partane må møtast ofte nok, og at ein i desse dialogane faktisk er likeverdige. Eit anna viktig kriterium for at partnerskapet skal fungere er tilføring av ressursar, og at ein ikkje hamnar i situasjonar der kommunen må hanskas med problem som dei ikkje har verkemidla til å handtere (Ordførar, kommune 2).

Økonomien får mykje fokus i kommunepolitikken og er sånn sett knytt både forhåpningar og bekymringar med tanke på NAV. Det har tidlegare i kapitlet blitt vist at pilotkommunane hadde forhåpningar om positive økonomiske konsekvensar ved innføringa, men etter innføringa så ser enkelte farar ved at det kan slå andre vegen. Ei bekymring er at kommunane skal sitte igjen med rekninga på avgjersler dei ikkje har hatt noko påverking på. NAV er eit partnerskap som er satt i virke av staten, og det er difor også tankar om at staten fort kan endre aspekt ved partnerskapet som gjer at kommunane må ta meir av byrda.

”Og vi har ,viss NAV fungerer slik som intensjonen er og at det i heile tatt har tilrettelegging, eit lovverk som har veldig omsorg for enkeltmennesket og arbeidstakar og alt. Men det må stå i stil, enten må du endre på lovverket og rettar, elles så får pengane vere der. Elles så får du denne bresten, den logiske bresten, og den er det vi som er lokalt som må hanskas med same kva det gjeld... (Ordførar, kommune 2). ”

At kommunane som heilskap kan kjenneteiknast som litlebror i partnerskapet er ein følelse dei fleste sit med. Lokalt så meiner respondentane at kommunane kan sette krav til fylkesnivået og at dei er jambyrdige, men at moglegheitene til å sette krav til kvarandre ikkje vil vere der på eit overordna nivå. Her er blant anna det at kommunane må ha ein fireårs

økonomiplan medan staten kjem med nytt budsjett kvart år, eit eksempel på at ein ikkje har like standardar å forholde seg til.

” Så det er jo eit eksempel på korleis staten på ein måte gjer med kommunane omtrent som dei vil, og det ser du også i den konsultasjonsordninga mellom KS og staten. Staten er jo veldig lite villig til at dette skal vere forpliktande... (Tidlegare ordførar, kommune 1). ”

Oppfattinga av stat og kommune som storebror og litlebror er noko som mange respondentar trur vil vere uendra. KS som avtalepartner blir ikkje sett på som ein aktør som tilsvarar staten i styrke og størrelse, og det gjengse syn er at staten difor kan styre dette som dei vil. I korte trekk kan ein seie at respondentkommunane trur at samarbeidet med fylkesleddet vil vere bra i framtida, men at dei er meir skeptiske til staten på sentralt nivå. Kva føringar dei legg og kor rigid dei styrer inn mot NAV-kontoret blir sett på som avgjerande for at samarbeidet skal fungere like godt eller betre.

6.3.4 Oppsummering i forhold til dei teoretiske tilnærmingane

Kommunane har vore nøgde med det samarbeidet som har vore etter innføringa, og dei oppfattar staten og kommunen som meir eller mindre likeverdig aktørar. Staten blir sett på som storebror, men det er meir eit overordna inntrykk på bakgrunn av heile prosessen enn kva ein ser inn mot den daglege drifta av NAV-kontoret. Når alt kjem til alt er det likevel mykje som tyder på at det ikkje har vore eit utstrakt samarbeid mellom dei to aktørane. Kommune og stat verkar i mine undersøkingar i så måte å styre inn mot NAV-kontoret som to autonome aktørar. Dette kan difor tolkast som det komplementære scenarioet, ved at innføringa av NAV fører til få faktiske endringar for den kommunale styringa av dei sosiale tenestene.

Politikarane har i liten grad vore involvert etter opprettinga. Dei har ein avventande haldning til partnerskapet, der ein ikkje har tenkt å gjere noko så lenge ein ikkje høyrer noko. Ein kan seie at dei er noko passive, men likevel i ein viss beredskap. I forhold til kriteria til Hudson og Hardy (2002) inneberer dette at den overvakinga og evalueringa som kan vere nødvendig for å binde aktørane saman i partnerskapet ikkje blir haldt i hevd. I kva grad NAV har ført til mindre påverknad for politikarane vil bli nærmare drøfta i det komande analysekapittelet, men det empiriske materialet ovanfor kan tyde på at politikarane ikkje held den nære forbindinga til partnerskapet som dei kanskje burde for å oppretthalde sin påverknadskraft.

6.4 Oppsummering

I dette kapitlet har eg presentert pilotevalueringa saman med mine undersøking av to pilotkommunar, og har vore ei utgreiing delt opp i tre sentrale fasar for desse kommunane. Desse delane vil eg no gi ein kort oppsummering av. Den første delen har sett på prosessen med å bli pilotkommune, og kvifor dei to respondentkommunane ønska å få innført eit NAV-kontor på eit så tidleg tidspunkt. Her blei det slått fast at dette var kommunar som på mange måtar var representative for andre norske kommunar, og at politikarane i liten grad tok del i denne prosessen. I kapitlet sin andre del blei arbeidet med samarbeidsavtalen mellom kommune og stat belyst. Her kom det fram at kommunane opplevde dette arbeidet som relativt likeverdig, men at det var nokre føringar frå staten sentralt som gjorde at staten blei sett på som dominerande aktør. Staten var også den som stod for store delar av informasjonen i innføringa, noko som var med å underbygge dette inntrykket. Politikarane i respondentkommunane var også i denne prosessen lite involvert, og vedtaket av samarbeidsavtalen i kommune blir beskrive som *sterke føringar som politikken slutta seg til*. I tredje del blei det sett på tida etter innføringa. Her peika tidlege erfaringar mot at det ikkje er eit utstrakt samarbeid mellom stat og kommune ned mot NAV-kontoret, og at det på mange måtar medførte få endringar for kommunane si styring av sosialtenestene. Pilotevalueringa og mine undersøkingar kan seiast å ha relativt like resultat, noko som kan seiast å underbygge dei data som er framstilte. I neste kapittel vil eg gi ein grundigare gjennomgang av dette kapitlet sine data og funn og sjå dei opp mot den teorien eg har lagt til grunn for studien.

7.0 Analyse

Denne studien har teke utgangspunkt i partnerskapet mellom kommune og stat i NAV, med særleg fokus på kva implikasjonar ei innføring av eit slikt partnerskap har på kommunane og kommunepolitikarane. For å belyse partnerskapet har eg gått igjennom erfaringar og syn på partnerskapet frå ulike aktørar på *nasjonalt nivå*, og frå kommunane si side på *lokalt nivå*. I dette kapittelet vil eg samanhalde desse erfaringane og syna, med dei beskrivande teoriane som blei presentert i studien sitt teorikapittel. Desse beskrivande teoriane er det instrumentelle, komplementære og det transformative scenarioet, som saman med rammeverket multi-level governance vil bli framsett som bakgrunn for å svare på problemstillinga. For å svare på studien si problemstilling vil eg nytte funna frå denne samanhaldinga, saman med kriteria for eit vellykka partnerskap frå Hudson og Hardy (2002).

Det empiriske materiale som har blitt framlagt i føregåande kapittel har hatt førebelse oppsummeringar i forhold til mi teoretiske tilnærming. Her har det blitt vist at partnerskapet mellom stat og kommune kan ha trekk frå alle dei tre scenarioa som blei beskrive i teorikapittelet. I første del av dette kapittelet vil eg gå nærmare igjennom kvart av desse scenarioa for ei samanfating av funna frå studien sine empirikapittel og drøfte kva aspekt ved scenarioa som er beskrivande for partnerskapet og fleirnivåsystemet NAV. Avslutningsvis vil eg nytte analysetabellen som blei presentert i teorikapittelet og argumentere for kva scenario som er mest beskrivande for partnerskapet NAV. Dette vil vidare bli sett opp mot multi-level governance og dei forventingane som er utleia frå dette rammeverket.

Funna frå drøftinga av scenarioa vil deretter bli tolka opp mot det som kan seiast å vere første del av studien si problemstilling; *beskrive kva implikasjonar overliggende prosessar og strukturar har på det lokale partnerskap mellom stat og kommune i NAV*. Desse implikasjonane vil bli tolka i lys omgrepa tillit, likeverd, syn på partnerskapet, eigarskap, engasjement og rammer, som kriterium for vellykka partnerskap (Hudson og Hardy 2002). Den påfølgjande delen av kapittelet rettar seg mot å svare på andre del av problemstillinga; *belyse om innføringa av NAV har konsekvensar for det kommunale politiske leiarskapet sine føresetnader til påverking av det lokale velferdstilbodet*. Her vil dei same kriteria frå Hudson og Hardy (2002) bli nytta eksplisitt inn mot kommunepolitikarane.

7.1 NAV og dei tre scenarioa

I avslutninga av teorikapittelet blei det lagt fram eit analyseskjema med seks dimensjonar for å beskrive partnerskapet i NAV. Dimensjonane i analyseskjemaet var likeverd, syn på partnerskapet, tillitsnivå, statleg og kommunal styring og kommunepolitikarane. Eg vil no ta fram igjen desse dimensjonane for å vise kva funn eg vil beskrive i gjennomgangen av scenarioa.

Tabell 13: Funn frå empirien

Likeverd	Syn på partnerskapet frå stat og kommune	Tillitsnivå	Statleg styring	Kommunal styring	Kommunepolitikarane
<ul style="list-style-type: none"> - Liten grad av likeverd, statleg dominans - Lite forhandling og samarbeid - Likeverd mellom fylkesledd og kommune - Forhandling og samarbeid om det praktiske ved kontoret - Gjensidig avhengnad 	<ul style="list-style-type: none"> - Ineffektivt å ta omsyn til kommunen - Effektiv forvaltning (- Tids/- og ressursparande.) - Grunnleggande likt formål med partnerskapet - Nødvendig - Samarbeid er effektivisering 	<ul style="list-style-type: none"> - Tillit til kvarandre som tenesteformidlar 	<ul style="list-style-type: none"> - Toppstyrt - Sterke føringar frå sentralt nivå ned til fylke og vidare til partnerskapet - Ei viss desentralisering av makt til fylkesledd. - Klare rammer frå direktoratet på dei statlege ansvarsområda - Stort handlingsrom for NAV-leiar 	<ul style="list-style-type: none"> - Styring gjennom økonomiske retningslinjer - Rådmann tek avgjerslene frå kommunen si side - Likeverd i den praktisk styringa/utforminga av kontoret - Makt over eige ansvarsforhold - Medfører få endringar - Tett kopling med NAV-leiar lokalt 	<ul style="list-style-type: none"> - Lite engasjerte i forming av kontoret - Lite eigarskap til NAV-kontoret - For komplekse rammer for påverknad - Ingen endringar i politikarane sine føresetnader til å påverke.

Nokre av funna som ein ser ut frå tabellen, kan verke noko motstridande. Dette kjem av at NAV som fleirnivåsystem er eit mangfald av ulike aktørar og prosessar, som kan føre til eit mangfald av ulike faktorar og interesser som igjen pregar nettopp dette fleirnivåsystemet. Eit døme på dette ser ein blant anna gjennom dimensjonen ”syn på partnerskapet frå stat og kommune”, der partnerskapet både er sett på som *ineffektivt* og *effektiv forvaltning*. Dette kjem av at det er aktørar på sentralt hald som meiner å ta omsyn til eigenarten til kommunane i partnerskapet er ineffektivt, saman med at respondentane på lokalt hald ser på fleksibiliteten i organiseringa som effektiv forvaltning. Dette vil bli vist tydelegare og bli grundigare forklart i vidare gjennomgang av scenarioa.

7.1.1 Det instrumentelle scenarioet

Det instrumentelle scenarioet hevdar i korte trekk at nettverket blir eit verktøy for staten i samfunnsstyringa, og vil bety at partnerskapet i NAV hovudsakleg blir ein arena for

iverksetjing av nasjonal politikk. Eit slikt scenario beskriv at kommunane misser noko av påverknaden i partnerskapet på grunn av sterk styring frå den statlege delen av NAV og lite rom for lokale tilpassingar.

Første peikepinn på at dette kan vere eit beskrivande scenario er det samla Stortinget som bad regjeringa om å utrede moglegheita for ein felles etat for sosial-, arbeidsmarknads- og trygdeetaten (SATS). Her var det å behalde sosialtenesta kommunal ikkje eingong eit tema. Om nokre politikarar på Stortinget kan pårope seg umedvite i gjerningsaugneblikket kan nok hende, men det er mykje som tyder på at det var pragmatisme som sigra over ideologien om det kommunale sjølvstyret for dei fleste folkevalde (Fimreite 2008). Kort oppsummert kan ein seie at når det kjem til prioriteringar frå dei folkevalde på sentralt hald omhandlande arbeids- og velferdsfeltet, så kjem oppgåveløysing før prinsipp om det kommunale sjølvstyret. Dette kan vidare tyde på at dei folkevalde ikkje er framand for å nytte partnerskapet som eit verktøy i arbeids- og velferdstenesta, sjølv om det går utover kommunane sin råderett. I empirien blei det også vist at nokre tenestemenn meinte staten måtte ta fleire grep som var ineffektive på grunn av kommunane sin eigenart. Tenestemenn som meiner at å ta *omsyn til kommunane er ineffektivt*, saman med politikarar som set effektivitet føre kommuneideologiar, er ein kombinasjon som kan seiast å legge grunnlag for det instrumentelle scenarioet, då det peikar mot eit ønske om sterk styring av partnerskapet.

Dei strukturelle grepa som er teke undervegs i prosessen med ei ny arbeids- og velferdsforvaltning kan også tolkast som det instrumentelle scenarioet. NAV-kontoret har fått avgrensa mynde med tanke på tenestetilbodet og organiseringa av Arbeids- og velferdsdirektoratet. Fleire av tenestene er trekt ut av kontoret og lagt på fylkes- og regionsnivå, med nokre einingar direkte underlagt direktoratet. Dette inneberer dermed direktelinjer inn mot NAV-kontoret, som ikkje går via fylkesleddet som lokal tilpassar og forhandlingspartner med kommunen. På mange måtar kan ein seie at dette legg grunnlaget for eit NAV som i større grad blir *toppstyrt*. Meir toppstyring kan også overføringa av fagavdelinga frå Sosial- og helsedirektoratet til Arbeids- og velferdsdirektoratet resultere i. At dei skal forvalte lov om sosiale tenester saman med å vere likeverdige partner med kommunane som formidlar nettopp desse sosiale tenestene, kan verke litt som bukken som passar havresekken, og dermed ein noko dominerande stat. Denne metaforen kan seiast å bli ekstra gjeldande dersom eit tilsyn av den økonomiske sosialhjelpa blir vedteke.

Det som kanskje peiker mest mot det instrumentelle scenarioet på nasjonalt nivå er samhandlinga mellom staten og KS i utforming av rammeavtalen. Her har kommunen vore representert, men denne deltaking har vore utan nemneverdig påverknadsmakt. Staten som storebror som tek dei fleste avgjerslene ser ut til å vere gjennomgåande trekk frå Dahle (2008) sin analyse av prosessen. Konsultasjon blir sett på det rette ordet for den samordninga som har vore, og ikkje forhandling som likeverdige partar. Dahle (2008) peikte mot at dette kunne kome frå KS og kommunane si bevisstheit om at staten kunne statleggjere sosialtenesta viss dei ville, og difor sat med alle maktmidla. Her kan det difor vere fort å svartmale heile denne prosessen, og konkludere med at KS ikkje hadde noko reell makt. Ut frå Fimreite (2008) og Christensen (2007) sine analysar, kjem det likevel fram at KS alt i alt var ein viktig legitimerande aktør i heile prosessen, så ei fullstendig overkjøring har det ikkje vore. Sett i forhold til likeverd-dimensjonen så kan forhandlinga om rammeavtalen likevel tolkast som det instrumentelle scenarioet, då det *i liten grad har vore forhandling og likeverd* mellom dei to partane.

Ein fellesnemnar frå det nasjonale nivået i arbeids- og velferdsytinga er at dette er såkalla "high politics". Staten verkar veldig opptatt av å kontrollere rammene og strukturane som skal verke inn mot partnerskapet, noko som ein ser gjennom organisering av etaten, arbeidet med eit utstrakt tilsyn og samarbeidet om rammeavtalen. At målet er at partnerskapet skal vere eit verktøy for staten vil kanskje vere å sette det på spissen, men det er mykje som tyder på at staten ikkje ønskjer at dette skal verte eit sjølvregulerande og autonomt partnerskap mellom kommune og fylkesledd, slik for eksempel det transformativ scenarioet beskriv.

På lokalt nivå er det også data som kan seiast å plasserast innafor det instrumentelle scenarioet, men ein ser det ikkje så tydeleg her som ein gjer på sentralt hald. Metaforen frå studien sitt andre empirikapittel om kommunen som førar og staten som kartlesar, gir på mange måtar eit dekkande bilete av innføringa av eit NAV-kontor. Kommunen har hatt både ein og to hender på rattet, men det har vore nokre *sterke føringar frå sentralt hald* som både staten sitt fylkesledd og kommunen måtte styre etter. Staten har sete med størstedelen av kompetansen, resursane og maktmidla, og kanskje viktigast av alt; informasjonen. KS har ikkje vore jambyrdig som informasjonsleverandør, og kommunane har difor i stor grad vore avhengig av staten. Staten som storebror med rammene som litlebror kommunen får utfolde seg innafor, er difor eit inntrykk som respondentane kan seiast å sitte med på lokalt hald.

På lokalt hald er det instrumentelle scenarioet kanskje mest beskrivande i forhold til kommunepolitikarane og deira syn og rolle i det lokale partnerskapet. Eit klart trekk frå mine casestudiar er at kommunepolitikarane *ikkje er engasjert* i NAV-kontoret, og det er mykje som tyder på at dei føler *lite eigarskap* til det også. Dette verkar å grunne ut i at NAV har noko *uklare rammer for påverknad* for den gjengse kommunepolitikar. Som nemnt i teorien er klare eintydige og robuste rammer viktig for partnerskap, då partnerskap sjeldan er kjerneaktiviteten til organisasjonen. Kommunepolitikarane har tidlegare hatt lite med sosialtenesta å gjere, utover fastsetting av dei økonomiske rammene sosialtenesta skal jobbe innafor (Tidlegare sosialeiar, kommune 2/ NOU 2004:13), og ei noko drastisk endring av formidlinga av desse tenestene kan difor vere vanskeleg å automatisk få forståing over.

Det instrumentelle scenarioet er som vist ovanfor, på fleire måtar beskrivande for partnerskapet. Dette er først og fremst ut frå prosessane og strukturane på sentralt nivå, men også korleis partnerskapet opplevast for kommunepolitikarane på lokalt nivå. Det er likevel nokre moment med dette scenarioet som ikkje er gjeldande i partnerskapet. Blant anna vil dette scenarioet innebere at kommunane i stor grad ville blitt overkjørd på lokalt nivå, noko som ikkje er tilfelle. Kommunane meiner sjølv dei har hatt stor fridom i deira deltaking og vurderingar, samt at NAV-leiarane meiner at dei har stor fridom frå staten til lokal tilpassing. Scenarioet vil også innebere eit nærmast fråver av forhandling mellom kommune og stat, noko som kanskje er gjeldande mellom KS og stat, men ikkje mellom fylkesledd og kommune i utarbeiding av samarbeidsavtalen. Vidare vil scenarioet bety eit gjennomgåande lavt tillitsnivå som på mange måtar ikkje er gjeldande verken på sentralt eller lokalt nivå, då staten trass alt har relativt stor tillit til kommunane som prioriteringseffektivt organ i forvaltinga. I så måte vil nok det komplementære scenarioet vere meir beskrivande.

7.1.2 Det komplementære scenarioet

Det komplementære scenarioet kan seiast å vere ein mildare versjon av det instrumentelle scenarioet, og beskriv eit nettverk der dei folkevalde tilknytt partnerskapet ikkje misser eller får meir påverkjingskraft. Dei folkevalde vil her ha den same posisjonen som dei hadde tidlegare og styre mot sine eigne ansvarsområde, medan dei administrativt tilsette tilknytt dei to aktørane kan få noko større påverknadskraft. Ei eventuell auka påverkjingskraft hos dei tilsette kjem frå den fleksibiliteten og dei auka ressursane nettverket genererer som ei samla og større eining.

Ønsket for å behalde den sosiale tenesta kommunal, kan seiast å vere den første faktoren frå empirien som kan tolkast som dette scenarioet. Ideologiar om det lokale sjølvstyret er, som vist ved det instrumentelle scenarioet, av mindre betydning for opprettholdinga, men det kjem klart fram at kommunane har stor verdi både i eit økonomisk perspektiv og i eit tenesteforbidlingsperspektiv frå sentralt nivå. SATS og Rattsø-utvalet grunnir sine tilrådingar om å behalde sosialtenesta kommunal på bakgrunn av kommunen som ein viktig skjønnsbasert tilpassar på det lokale nivå, og Finansdepartementet sit med det same synet på grunn av kommunane som økonomiske prioriteringseffektive organ. No er ikkje desse syna så positivt at staten ønskjer å gi kommunane meir makt, men det verkar som eit mål i seg sjølv å ikkje ta vekk noko av den mynden kommunane har på sosialfeltet. Ein kan difor hevde at grunnlaget frå sentralt hald like fullt er tilsvarande det komplementære scenarioet som det instrumentelle, då staten har relativt stor *tillit til kommunen som tenesteforbidlar*.

Utover sjølvve vedtaket av reforma er nok likevel fleire av prosessane på sentralt hald hovudsakleg tilsvarande det instrumentelle scenarioet, som blant anna vist ved samarbeidet i utforminga av rammeavtalen. Eit viktig moment er likevel at rammeavtalen i seg sjølv ikkje tilsvarar det instrumentelle scenarioet. Rammeavtalen legg først og fremst opp til eit likeverdige samarbeid mellom dei to partane, der kommunane har stor valfridom ved prioriteringar omhandlande deira deltaking i partnerskapet. Dette ser ein igjen på det lokale nivået, der kommunane meiner at dei i dei fleste samanhengane har vide rammer å forholde seg til i innføringa. Når det gjeld dei andre strukturane og organiseringa staten har inn mot NAV-kontoret, som f.eks. spesialeiningar underlagt direktoratet, så utelukkar dei kanskje at partnerskapet i stor grad blir autonomt og sjølvregulerande, men det betyr ikkje nødvendigvis ein dominerande stat og ein ulik verd mellom kommune og stat på dei delte ansvarsområda. For å seie det på ein annan måte, så ekskluderar kanskje desse grepa i nokon grad det transformativt scenarioet, men ikkje det komplementære. Mynden staten sitt fylkesledd verkar framleis så stor at det må sterke føringar frå sentralt hald til, for at partnerskapet i stor grad skal bli toppstyrt. Svaret på kva scenario som er mest beskrivande for partnerskapet kan difor i størst grad seiast å ligge i prosessane på lokalt nivå.

Prosessane på lokalt nivå er i stor grad tilsvarande det komplementære scenarioet. Av dei to respondentkommunane ser ein at det er *reelle forhandlingar om dei praktiske aspekta*, og at dei opplever ei tilnærma likeverd mellom fylkesledd og kommunen i dei fleste prosessane. I

likskap med kjenneteikna for det komplementære scenarioet er det likevel ikkje eit utstrakt samarbeid mellom dei to partane, og dei styrer på mange måtar uavhengig av kvarandre. *Rådmannen tek dei fleste avgjerslene* og grepa for styring inn mot partnerskapet. Intervjua frå mine respondentkommunar viser at innføringa av NAV i realiteten ikkje verkar å medføre store endringar for kommunane og deira *ansvarsforhold*. NAV-leiaren har erstatta den tidlegare sosialsjefen som einingsleiar, ein har fått eit nytt lokale og ein ny samarbeidspartnar, men når alt kjem til alt så er det *lite som faktisk endrar seg for kommunen si styring* og handtering av dei sosiale tenestene. Sitatet frå ein respondent om at staten tok sitt og kommunen tok sitt, og så køyrde dei det i hop, verkar som eit gjennomgåande trekk ved prosessen med å innføre eit NAV-kontor. Dei endringane som er gjort, gjeld i så måte nokre praktiske aspekt som krev ”små” omstillingar frå kommunen. Kor mykje endringar det vil vere tilknytt eit nytt NAV-kontor vil nok i stor grad variere frå kommune til kommune, men ein kan hevde at det utover dei praktiske endringane som det medfører å få eit NAV-kontor, ikkje fører til store endringar for korleis kommunen styrer sosialtenesta.

Det komplementære scenarioet er også beskrivande med tanke på korleis forhåpningane og synet på partnerskapet er på lokalt hald. I intervjua på lokalt hald ser ein at partnerskapet innleiingsvis blir sett på som ein økonomisk og ressursparande måte å forvalte velferdstenestene på, som saman med ønsket om ei heilskapleg arbeids- og velferdsforvaltning for brukarane sin del, er ein viktig grunn til at partnerskapet blir ønska velkommen i pilotkommunane. Ein kan difor seie å ha det er eit *grunnleggande likt formål* frå dei to partane. Her kan det nok verke som at nokre lokale aktørar har ein ganske klar agenda for økonomiske innsparingar hos kommunen, og ein kan difor ikkje seie at det er eit gjennomgåande likt føremål med partnerskapet.

I drøftinga av det instrumentelle scenarioet kom det fram at kommunane opplevde staten som storebror i partnerskapet og såg føre seg at dette ville halde seg i same tilstand, og ein kan difor ikkje seie at kommunane har stor tillit til staten sentralt som likeverdig partnar. Det verkar likevel slik at kommunane har tillit til at fylkesleddet vil samarbeide med dei på eit likeverdig nivå, og ein kan dermed seie at dei har *tillit til staten som tenesteformidlar*. Så langt kan den statlege styringa difor verke å ha innebore ei viss *desentralisering av makt til fylkesleddet*, ut frå den fleksibiliteten som fylkesleddet har vist i samhandlinga med kommunane. Dette kan ein også sjå ut frå intervjua av dei to NAV-leiarane, som meiner at dei har relativt stor fridom i styringa av kontoret. NAV-leiarane har rett nok *klare rammer* å

forhold seg til frå staten sentralt, med arbeidslinja i fokus og ulike resultatmål som skal oppnåast, men utover dette så er det mykje som tyder på at staten gir rom for ein del lokale prioriteringar.

Kommunepolitikarane og deira rolle i partnerskapet kan også til ei viss grad seiast å bli beskrive av det komplementære scenarioet. Det er *få formelle endringar i politikarane sine føresetnader* til å påverke, og intervjuar tyder på at kommunane sine administrative tilsette og politikarar meiner at dei har den same mynden som dei tidlegare hadde over sosialtenesta. Dette medfører også at politikarane framleis har eit visst eigarskap til dei sosiale tenestene, sjølv om dei kanskje har *lite eigarskap i NAV-kontoret som heilskap*. Nokre faktorar kan også peike mot ein auka mynde, gjennom tette bindingar til NAV-leiaren. I teorikapittelet blei det sett søkelys på at lokale institusjonar på bakgrunn av nærleiken til nettverket/partnerskapet hadde føresetnader til å opparbeide seg meir kontroll enn nasjonale myndighetene (Pierre og Peters 2000), og at NAV-leiaren var ein viktig aktør i så måte. Dette er noko som det transformative scenarioet beskriv, og som eg no vil gå nærmare inn på.

7.1.3 Det transformative scenarioet

Det transformative scenarioet kan seiast å vere motstykket til det instrumentelle scenarioet der staten på sentralt hald har ei meir eller mindre "hands-off"-tilnærming til partnerskapet. Kommunane vil dermed ha moglegheit til å ha ei sentral rolle i å tilpasse arbeids- og velferdstenestene til lokale forhold, og ei auka påverknadskraft på velferdstilbodet. Ut frå det empiriske materialet frå sentralt nivå kan dette scenarioet verke lite beskrivande for partnerskapet mellom kommune og stat. Mykje tyder på at arbeids- og velferdsforvaltinga er for viktig på sentralt hald til at partnerskapet i stor grad blir sjølvregulerande og autonomt. Det er likevel ikkje eit scenario som er heilt fråverande, då det er ein viss likeverd og gjensidig avhengnad på lokalt nivå, saman med reelle forhandlingar, tilnærma likt føremål frå begge partar og, som nemnt ovanfor, relativt stor fridom for NAV-leiaren frå staten i drifting av kontoret.

Bakgrunnen for at ein kan sjå trekk frå dette scenarioet kjem først og fremst ut frå at det er ein *gjensidig avhengnad* mellom dei to aktørane. Uansett størrelsesforhold, ressursar og informasjonsflyt, er det lovfesta at kommune og stat er likeverdige partar, og staten kan difor ikkje gjere som ein vil med kommunane. På same måte som kommunane må ha ein god dialog med staten for å få ei ønskjeleg tenesteforvaltning på sine ansvarsområde, er staten

avhengig av å ha ein god dialog med kommunen for ei ønskjeleg tenestefordling på sine ansvarsområde. Fylkesleddet og NAV-leiaren er difor gitt ein viss porsjon fridom og olbogedom for at samhandlinga med kommunen skjer på eit likeverdige nivå, og at partnerskapet til ei viss grad blir sjølvregulerande.

Dette ser ein blant anna gjennom at det har vore reelle forhandlingar mellom dei to partane på ulike område, der kommunane verkar å ha hatt vel så mykje påverknadskraft som staten. Ein ser det også gjennom tilnærma likeverd mellom dei to i partnerskapsforumet. I dette forumet er det rett nok ikkje så mykje samarbeid som det transformative scenarioet beskriv, og partnerskapsforumet blei i så måte kalla meir eit tilpassingsforum enn eit styringsforum av respondentane i kommunen. Deler av dette samarbeidet som er mellom fylkesledd og kommune har likevel nokre trekk som kan peike mot det transformative scenarioet. At det ikkje er så mykje samarbeid kan bety at NAV-leiaren har ei sentral rolle som bindeledd mellom kommune og stat i partnerskapet. Peikepinnar på dette er at dei lokale NAV-leiarane meiner at dei har *stor fridom* frå både kommunal og statleg side i styring av NAV-kontoret. Staten har nokre mål og resultat dei fokuserar på, og kommunen er noko *fokusert på dei økonomiske aspekta*, men alt i alt meiner NAV-leiarane at dei har relativt stort armrom. Som nemnt i teorikapittelet kan dette gi positive utslag for kommunen si påverknadskraft, der NAV-leiaren blei utpeika som sentral for kommunen i så måte. Empirien som er lagt fram viser at NAV-leiarane på trass av sin statlege bakgrunn føler seg vel så mykje knytt til kommunen, viss ikkje meir, som dei gjer til staten. Ein faktor som beskriv det transformative scenarioet var at kommunane hadde ein tett kopling med den lokale NAV-leiar, noko som til ei viss grad kan seiast å vere oppfylt. Andre beskrivande moment ved det transformative scenarioet kan seiast å vere synet på partnerskapet frå kommune og stat. Her er det nokre likskapsteikn, der fleire aktørar ser partnerskapet som *nødvendig* og meiner at eit slikt *samarbeid er effektiviserande* for forvaltinga. Å seie at det er eit gjennomgåande likt føremål med partnerskapet blir likevel ei sanning med modifikasjonar. Her har som tidlegare nemnt kommunane nokre forhåpningar om redusering av sine utgifter, som ikkje er heilt i tråd med staten sitt syn.

Alt i alt har dette scenarioet nokre manglar for å vere beskrivande for partnerskapet og nettverket NAV. Fridomen som fylkesleddet og NAV-leiaren har, kan når alt kjem til alt ikkje seiast å vere i så lause og vide rammer at det tilsvarar det transformative scenarioet. Det er ei viss toppstyring og nokre føringar, som gjer at det lokale partnerskapet ikkje kan seiast å vere

sjølvregulerande. Organiseringa til Arbeids- og velferdsdirektoratet inneberer også at NAV-leiaren ikkje har eit så stort register å spele på, som det transformative førespeglar. Ein annan faktor er at det ikkje er så høgt tillitsnivå som er beskrive i det transformative scenarioet, og at det difor er avgrensa med samarbeid mellom dei to partane.

Det transformative scenarioet er også lite beskrivande for kommunepolitikarane. Det er svært lite som tyder på at dei har fått meir påverknadskraft enn tidlegare på velferdsfeltet. Rammene for påverknad er som sagt noko uklare for desse politikarane, saman med at empiriske funn som tyder på at endringane i hovudsak blir sett på som dei administrativt tilsette sine arbeidsoppgåver. Ein kan ikkje utelukke moglegheiter for å oppnå meir påverkingskraft på lengre sikt for politikarane, på bakgrunn av at ein kan generere *tette bindingar til NAV-leiaren*, men på noverande tidspunkt er det samla sett, lite som tyder på det. Politikarane verkar ikkje å ha ressursar eller interesse til å prege dette feltet utover den påverknaden dei allereie har på sosialfeltet. Ordføraren i den eine kommunen sa at kvardagen har nok med sitt, og at ein gjerne ikkje planlegg så mykje før ein må. At eit partnerskap med ein tung stat og masse faglege føringar skal bli prioritert i denne kvardagen, vil kanskje vere lite realistisk.

7.1.4 Partnerskapet i NAV

I avslutninga av teorikapittelet blei det lagt fram eit analyseskjema som eg no vil bruke som bakgrunn for ei avsluttande og samla drøfting av scenarioa og partnerskapet NAV. Skjemaet hadde ulike faktorar som beskreib dei tre scenarioa ut frå dimensjonane likeverd, syn på partnerskapet, tillitsnivå, statleg og kommunal styring og kommunepolitikarane (Tabell 1, s. 103). I den tabellen som no blir lagt fram står funna frå studien, som har blitt presentert ovanfor, med understreka og i uteheva skrift.

Ved eit raskt overblikk på tabellen ser ein at det komplementære scenarioet er mest framtrédande ut frå mine undersøkingar, og vil også vere det scenarioet som eg vil argumentere som det mest beskrivande for partnerskapet NAV. Denne argumentasjonen vil starte med tabellen sin første dimensjon; *likeverd*. Undersøkingane i pilotkommunane viser at det er ein meir eller mindre likeverd mellom kommune og fylkesledd i det lokale partnerskap, og at det hovudsakleg berre er samarbeid og forhandling om det praktiske ved kontoret. I denne dimensjonen ser ein rett nok også trekk frå dei andre scenarioa, der blant anna det instrumentelle scenarioet har vore beskrivande ved nokre prosessar. Dette kjem likevel hovudsakleg frå KS og stat sin samhandling om rammeavtalen, og er ikkje noko ein ser igjen

på det lokale nivået. Ein kan difor ikkje tolke det som noko som pregar partnerskapet mellom stat og kommune. Det transformative scenarioet har også vore beskrivande for partnerskapet mellom stat og kommune gjennom den gjensidige avhengnaden som i ulike tilfeller har vist seg, men dette samarbeidet som har vore i alt for liten grad til at det transformative scenarioet er beskrivande.

Tabell 1 : Analyseskjema –forventingar til empirien

	Scenario:		
	Instrumentelt	Komplementært	Transformativt
Likeverd:	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Liten grad av likeverd, statleg dominans</u> - <u>Lite forhandling og samarbeid</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Likeverd mellom fylkesledd og kommune</u> - <u>Forhandling og samarbeid om det praktiske ved kontoret</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Likeverd på både sentralt og lokalt nivå - Mykje samarbeid og reelle forhandlingar - <u>Gjensidig avhengnad</u>
Syn på partnerskapet frå kommune og stat:	<ul style="list-style-type: none"> - Mykje samarbeid er unødvendig - <u>Ineffektivt å ta omsyn til kommunen (statleg syn)</u> - Grunnleggande ulik formål med partnerskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Tids/- og ressursparande</u> - <u>Effektiv forvalting</u> - <u>Grunnleggande likt formål med partnerskapet</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Nødvendig</u> - Gjennomgåande likt formål med partnerskapet - <u>Samarbeid er effektivisering</u>
Tillitsnivå:	<ul style="list-style-type: none"> - Lav tillitsnivå frå begge partar 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Tillit til kvarandre som tenesteformidlar</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Høg tillitsnivå frå begge sider
Statleg styring:	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Toppstyrt - direktoratet</u> - <u>Sterke føringar frå sentralt nivå ned til fylke og vidare til partnerskapet</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Ei viss desentralisering av makt til fylkesledd</u> - <u>Klare rammer frå direktoratet på dei statlege ansvarsområda.</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Stort handlingsrom for NAV-leiar</u> og fylkesledd - Lause rammer frå staten, spesielt på dei delte ansvarsområda.
Kommunal styring:	<ul style="list-style-type: none"> - NAV-leiaren lokalt tek dei fleste avgjerslene frå kommunen si side - Styring gjennom økonomiske retningslinjer - Lite makt i partnerskapet 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Rådmann tek avgjerslene frå kommunen si side</u> - <u>Likeverd i den praktisk styringa/utforminga av kontoret</u> - <u>Makt over eige ansvarsforhold</u> - <u>Medfører få endringar</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Politkar/Rådmann tek avgjersler som omhandlar partnerskapet - <u>Tett kopling med NAV-leiar lokalt</u> - Mykje makt i partnerskapet
Kommune-politikarane:	<ul style="list-style-type: none"> - Mindre påverknadskraft enn tidlegare på velferdsfeltet - <u>Lite engasjerte i forming av kontoret</u> - <u>Lite eigarskap til NAV-kontoret</u> - <u>For komplekse rammer for påverknad</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Ingen endringar i politikarane sine føresetnader til å påverke.</u> - <u>Lite eigarskap til NAV-kontoret som heilskap</u> - Forståelege, men avgrensa rammer for påverknad 	<ul style="list-style-type: none"> - Meir påverknadskraft enn tidlegare på velferdsfeltet - Høgt engasjement - Stort eigarskap til NAV-kontoret - Klare og vide rammer for påverknad

Dimensjonen *synet på partnerskapet frå stat og kommune* kan også plasserast under det komplementære scenarioet. Kommunane har eit grunnleggande likt føremål med partnerskapet som det staten har, der eit heilskapleg tilbod til brukaren er i fokus. Utover dette har aktørane likevel eigne agendaer for kva dei ønskjer å få ut av partnerskapet, noko som eit noko avgrensa samarbeid kan vere eit bilete på. I empirien såg ein at bakgrunnen for å ønske

eit NAV-kontor velkommen i kommunane, kanskje spesielt frå dei administrativt tilsette, var grunngeve gjennom vel så mykje effektiviserande og ressursparande motiv, som fokuset på brukaren. Dette er i seg sjølv ikkje noko som skil seg frå ønsket frå staten, då effektivisering som mål kan seiast å ha like stor merksemd statleg hald. Det er likevel eit forskjellig syn på korleis ein skal effektivisere. Kommunane har eit stort fokus på å ikkje miste arbeidsplassar og tenkjer effektivisering gjennom å ha eit større verkemiddelapparat å spele på, og bruke ressursar i kontoret saman. Staten effektiviserer ved å trekke nokre av arbeidsplassane lokalt ut til regionale forvaltningseiningar, og verkar ikkje å legge opp til eit utstrakt samarbeid mellom partane.

Den tredje dimensjonen i analysetabellen er tillit. Tilliten verkar hovudsakleg å vere i form av tiltru til den andre parten som tenesteforbidlarar, slik som vist gjennom det komplementære scenarioet. Kommunen verkar ikkje å ha stor tillit til staten sentralt som partner, då respondentane i kommunane ser føre seg at staten vil vere dominerande i partnerskapet. Tilliten til fylkesleddet som forhandlar på dei delte ansvarsområda verkar derimot rimeleg høg. På same måte verkar staten å ha tillit til kommunen som prioriteringseffektivt organ, men som ein ser gjennom for eksempel arbeidet med eit nytt tilsyn, så er det liten tiltru til kommunen utover dette. Tilliten til den andre parten lik det komplementære scenarioet, kan også sjåast gjennom at styringa frå dei to aktørane verkar å vere noko uavhengig av kvarandre. I teorien blei dette forklart gjennom institusjonelle faktorar i det komplementære scenarioet. Her er det nok ein moglegheit for at det er føringar frå staten og eit ønske om å styre separat som er gjeldande, på grunn av lite tillit til kommunane utover rolla som formidlar av sosiale tenester. Men utan data frå fylkesleddet i NAV, er dette noko vanskeleg å svare på, og det vil uansett vere eit trekk som det komplementære scenarioet beskriv.

Den statleg og kommunale styringa er også ein dimensjon i analysetabellen. Gjennomgangen av det instrumentelle og transformative scenarioet viste at den statlege styringa både bar preg av sterke føringar òg eit stort handlingsrom til NAV-leiaren. Det komplementære kan i så måte seiast å vere den minste fellesnemnaren for styringa til staten, med klare rammer på dei statlege ansvarsområda, men med ei viss desentralisering av makt til fylkesleddet og vidare ned til NAV-leiaren. Styringa frå kommunal side kan i så måte tolkast meir eintydig mot det komplementære scenarioet, då rådmannen er svært sentral. Politikarane har i liten grad vore med å prega prosessen. Ordførarane har rett nok vore involvert, men ikkje i den grad at ein kan seie at det politiske apparatet i kommunen har teke stor del i styringa. Det blei nemnt i

studien sitt andre empirikapittelet at denne reforma gjerne blei kalla ei rådmannsreform, noko som studien i respondentkommunane viser klare trekk av.

Kommunepolitikarar er den siste dimensjon i analysetabellen, og blir, når alt kjem til alt, best beskrive av det instrumentelle scenarioet, noko eg skal komme meir inn på i kapittelet sin siste del. Det komplementære scenarioet er likevel noko beskrivande ved denne dimensjonen, gjennom at nesten ingen av dei lokale aktørane meiner at dei formelle føresetnadane for å påverke har endra seg for kommunepolitikarane. Kommunepolitikarane sin påverknadskraft gjeld først og fremst dei økonomiske rammevilkåra for sosialfeltet tilsvarande tida før NAV-kontoret, og stoppar meir eller mindre der. Utforminga av kontor og prioriteringar omhandlande den administrative driftinga er, som tidlegare, tenestemennene sitt virke. Sett under eitt er difor det komplementære scenarioet mest beskrivande for partnerskapet i NAV, med visse førehald om kommunepolitikarane. For å samanfatte drøftinga ovanfor er det komplementære scenarioet i stor grad beskrivande for den empirien eg har lagt til grunn, både gjennom den likeverden og tilliten som er gjeldande i partnerskapet og korleis kommunen og staten styrer inn mot partnerskapet. Det trekket som kanskje peiker mest mot det komplementære scenarioet er at innføringa av NAV ikkje verkar å føre til store endringar for kommunen si mynde og moglegheit til å påverke på velferdsfeltet.

I lys av multi-level-governance så kan ein seie at funna ovanfor på mange måtar tilsvarar dei grunnleggande forventingane som blei utleia av dette rammeverket. Gjennom multi-level governance blei det satt fokus på ønsket frå staten om desentralisering for ei potensielt betre arbeids- og velferdsforvaltning, saman med ønsket om kontroll over eit viktig politikkområde. Dette kan seie å vere løyst ved å dra ein stor del av dei rutinebaserte og gjerne finansielt viktige oppgåvene ut frå partnerskapet, og dermed minske behovet for å kontrollere dei lokale partnerskapa i så stor grad. Kontroll og effektivitet kan nok framleis vere i høgsetet, noko ein også ser ved at det er nokre statlege føringar ned mot partnerskapet, men ikkje i den grad at makta på mange måtar ikkje er desentralisert til dei lokale aktørane i partnerskapet. Vidare er det trekk frå ein gjensidig avhengnad mellom aktørane, slik som førespegla i multi-level-governance. I kva grad den er gjensidig kan likevel seiast å vere eit definisjonsspørsmål. Kommunane kan i mykje større grad verke avhengig av staten enn omvendt, då staten er den som sit på ressursane, informasjonen og maktmidla. Det er lite som tyder på at denne avhengnaden er fordi kommunane fryktar at staten skal ta frå dei sosialtenesta som ansvarsområde. Bekymringa er heller at staten vil legge nye rammer for kommunane sitt

ansvar på velferdsområdet utan at midlane føl med, slik som eit nytt tilsyn med den økonomiske sosialhjelpa kan medføre. Multi-level governance peika også mot at nettverk utvikla større motstandskraft mot staten si makt, noko som ein ikkje kan seie er tilfelle i NAV-partnarskapet på noverande tidspunkt. Kommunane er underlagt dei overliggande strukturane og prosessane som staten er ein dominerande aktør i. I kva grad dette har hatt noko implikasjonar på kommunane så langt, vil eg no gå vidare inn på.

7.2 Implikasjonar overliggande strukturar og prosessar har på partnarskapet

Eit fleirnivåsystem er tidlegare definert som ei matrise i stadig forandring, der makt- og ansvarsforhold ikkje er konkret avgrensa. Dette er blant anna vist ovanfor der strukturar, aktørar og prosessar enkeltvis peiker i fleire retningar og mot ulike scenario. I så måte kan det vere vanskeleg å trekke ut kva verknadar prosessar og strukturar på ulike nivå har på kvarandre. For å systematisere og belyse kva overliggande strukturar og prosessar har på partnarskapet vil eg ta utgangspunkt i Hudson og Hardy (2002) sine kriterium for velfungerande partnarskap. Dette grunnjevast gjennom at desse kriteria er sentrale for eit å få eit effektivt og godt partnarskap, og ein kan difor anta at det er på desse områda at overliggande strukturar og prosessar vil ha mest betydning på det lokale partnarskapet mellom kommune og stat.

Hudson og Hardy (2002) sitt første kriterium var synet på partnarskapet. Dette er òg blitt belyst gjennom dei tre scenarioa. På sentralt nivå var det eit syn på partnarskapet som nødvendig, ut frå kommunane sin verdi som prioriteringseffektivt organ. Partnarskapstanken blei på sentralt nivå omtala som eit columbiegg, ei smart og openbar løysing på eit problem, men også frå enkelte sentrale aktørar som ei ineffektiv og mellombels løysing. I dei to respondentkommunane kan det verke som den openbare løysinga hadde vore å statleggjere sosialtenesta, men likevel at den smartaste løysinga var å inngå eit partnarskap. Det er lite som tyder på at synet på partnarskapet frå kommunane har endra seg eller blitt påverka frå overliggande prosessar eller strukturar, som for eksempel arbeidet med rammeavtalen eller organiseringa av arbeids- og velferdsetaten, i den tida kommunane har hatt eit NAV-kontor. Dette måtte i så fall vere i kva grad dette er ei haldbar og levedyktig løysing på bakgrunn av ein noko dominerande stat, og at ein ser nokre sprekker i likeverda som fundamentet for partnarskapet. Det verkar likevel ikkje å ha stor innverknad på kommunen sitt syn på partnarskapet, som den mest føremålstelege løysinga for ei god tenestefordling.

Det andre kriteriet til Hudson og Hardy (2002) var kva dei ulike partane meinte var føremålet med partnerskapet. Føremålet til kommune og stat verkar meir eller mindre likt gjennom heile prosessen, og kan i liten grad seiast å vere prega av overliggende strukturar og prosessar. Begge har brukarane i fokus og det å utforme ei mest mogleg heilskapleg arbeids- og velferdsforvaltning. Kommunane har, som tidlegare nemnt, også forhåpningar om ein viss økonomisk gevinst gjennom samarbeidet med staten, på bakgrunn av dei ressursane som ligg i dei statlege strukturane, men dette er noko som kan seiast å ha eit noko avgrensa fokus når NAV-kontoret er komen i virke.

Eit tredje kriterium frå Hudson og Hardy (2002) var tillit og likeverd. Studien sitt andre empirikapittel viste at kommunane oppfatta det som å vere meir eller mindre likeverd mellom fylkesleddet og kommunen i partnerskapet. Det har vore reelle forhandlingar mellom dei to aktørane, og kommunane har hatt rimeleg stor fridom i dei organisatoriske prioriteringane for partnerskapet. Full likeverd er nok likevel ikkje tilfelle, og staten blir, når alt kjem til alt, sett på som den dominerande aktør. Mykje av dette grunnar ut i nokre *sterke føringar* frå sentralt hald. Det er lite som tyder på at desse føringane har vore på sentrale og viktige områder for kommunen, då dei ikkje har gripe inn på det eksplisitt kommunale ansvarsområdet, men det er likevel eit stort bidrag til oppfattinga av staten som den aktøren med mest mynde i partnerskapet. Staten si rolle som *kompetanse- og informasjonsleverandør*, er også noko som har gjort at kommunen sit med inntrykket av staten som dominerande, og at partnerskapet ikkje er heilt likeverdig. KS har, som tidlegare vist, ikkje tilsvart staten på dette området og blir av ein respondent beskrive som spake ved innføring av det lokale NAV-kontoret. Kommunane har i så måte vore avhengig av staten. I den samanheng kan det vere nærliggande å tru at prosessen med KS og stat omhandlande rammeavtalen også har hatt innverknad på likeverden i det lokale partnerskap, men det er det lite som tyder på. Rammeavtalen oppfattast som å legge eit godt grunnlag for eit jambyrdig partnerskap. Effekten av staten si samhandling med KS kan hovudsakleg seiast å verke inn mot den tilliten kommunen har til staten. Som vist i empirien hadde KS eit fokus på at NAV-reforma kunne vere ei sentraliserande reform, noko som sannsynlegvis var basert på det samarbeidet dei hadde hatt med staten ved utforming av rammeavtalen. Dette kan seiast å bli vidareformidla til den eine kommunen. At staten si samhandling med *KS er med på å minske tilliten* til staten som partner, er difor det som hovudsakleg kan trekkast fram av kva implikasjonar denne overliggende prosessen har hatt på partnerskapet. Ein overliggende faktor som derimot verkar å ha innverknad på at partnerskapet si likeverd, er at staten sit med *brorparten av ressursane* i

partnarskapet. I innføringa av NAV-kontor har kommunane hatt både forhåpningar og bekymringar til samanslåinga og desse ressursane, og det er mykje som tyder på at kommunane ser seg sjølv som noko prisgitt staten sine prioriteringar, og korleis staten forvaltar pengesekken. Den eine ordføraren seier det er noko med ”tyngda” i meiningane, som gjer at staten har meir mynde enn kommunane. Denne ”tyngda” kan nok på mange måtar tilleggast staten sine ressursar.

Engasjement og eigarskap frå begge partar var eit fjerde kriterium frå Hudson og Hardy (2002). Engasjement i forhold til NAV-kontoret kan nok ikkje beskrivast som høgt på eit generelt plan frå kommunen, blant anna på grunn av noko avgrensa ressursar, men det er heller ikkje så lavt at det ikkje er eit reelt partnarskap. Kommunen ser verdien av å innføre NAV både i eit brukarperspektiv og i eit økonomisk perspektiv, og ønskjer difor å få det til å fungere best mogleg. Dei verkar likevel altså ikkje villige til å legge masse tid og ressursar i det. Her kan nok likevel mine data seiast å vere noko tvitydige, då det til dømes i det eine partnarskapet først og fremst var fylkesdirektøren i NAV som utforma samarbeidsavtalen, medan det i den andre kommunen var ei styringsgruppe med ein engasjert ordførar i spissen. På same måte ser ein at den eine kommunen var aktivt retta mot partnarskapet i forhold til endring av tenestetilbod, medan den andre hadde ein meir passiv haldning, og ville vente å sjå korleis NAV-”toget” kom i gang. I kva grad overliggende prosessar og strukturar har innverknad på denne haldninga er når alt kjem til alt noko uklart, då fleire moment sikkert kan tilleggast interne kommunale forhold. Med tanke på eigarskapet som kriterium i partnarskapet, så er også mine data noko uklare om overliggende prosessar og strukturar sine implikasjonar. Implikasjonar måtte i så fall vere at desse strukturane og prosessane fører til oppfatningar hos kommunane om staten som storebror, som kanskje kan peike vidare mot at kommunen opplever det mest som staten sitt kontor, men her er det ingen klare trekk.

Det femte kriteriet frå Hudson og Hardy (2002) var klare, eintydige og robuste rammes. Rammene som partnarskapet arbeidar innafor, verkar i praksis å vere rimeleg klare for kommunane. I korte trekk ser dei på det som at kommunen har sine tilsette og ansvarsområde, og staten har sine tilsette og ansvarsområde, og så har dei eit felles ansvar i å drifte kontoret. Det verkar også som at dei fleste er klar over KS si rolle som forhandlingspartner for kommunen på sentralt nivå, og elles kva som skjer på ulike overordna nivå. Overliggende strukturar og prosessar gjer nok rammene i så måte noko utydelege, men ikkje i stor grad. Fokuset verkar uansett å hovudsakleg vere på samhandlinga med fylkesleddet og NAV-

kontoret. Det sjette kriteriet frå Hudson og Hardy (2002) var evaluering og overvaking. Her er nok ein kanskje litt for tidleg i prosessen til at ein kan ha klare trekk, men mykje tyder på at kommunane vil følgje partnarskapet rimeleg tett dei komande åra. Om dette skyldast ei manglande tiltru til staten som partner og dei overliggende strukturane, eller det at partnarskapet og omorganiseringa er såpass fersk, kan vere vanskeleg å seie, og er noko eg difor ikkje vil driste meg til å spekulere i.

For å freiste å konkludere noko opp mot problemstillinga, så kan det verke som det er tre hovudaspekt frå dei overliggende prosessane og strukturane som har implikasjonar på det lokale partnarskapet mellom kommune og stat. Desse aspekta viser seg først og fremst gjennom likeverd-kriteriet til Hudson og Hardy (2002). Det første aspektet er *føringar frå staten* sentralt som kommunane må rette seg etter. Dette set tidvis spørsmål om likeverda mellom dei to partane. Det andre aspektet er den samhandlinga som har vore mellom stat og KS, der KS har hatt lite reell makt i forhandlingane. Dette blir lagt merke til også på lokalt nivå, og bidrar til at ein *minska tillit til staten*, og at staten opplevast som storebror. Det tredje aspektet er at staten er dominerande gjennom å ha størsteparten av *informasjonen, ressursane og kompetansen*, noko som er med å gjere kommunane meir avhengig av staten enn omvendt. Eit viktig moment er likevel at mine undersøkingar har vore av pilotkommunar, og at dette ikkje nødvendigvis er representativt for andre partnarskap framover. Kva desse funna kan peike mot for andre kommunar og tida framover, vil eg ha ei drøfting av i studien sitt avslutningskapittel.

Når alt kjem til alt, så er ikkje desse overliggende strukturane så dominerande i det lokale partnarskapet at det ikkje opplevast som tilnærma likeverdige for kommunane, noko som er vist i gjennomgangen av dei beskrivande scenarioa. Fylkesleddet kan i så måte kanskje hevdast å fungere som ein slags buffer mellom strukturane og prosessane på sentralt nivå og kommunane, der ein god dialog med eit fleksibelt fylkesleddet gjer at kommunen føler det som eit reelt og likeverdig partnarskap. I kva grad fylkesleddet er ein buffer er likevel noko usikkert, i og med at min studie har få konkrete data om korleis styringa er ned mot fylkesleddet. Her kan det også nemnast at det kunne kome fram andre implikasjonar overliggende strukturar og prosessar har på partnarskapet, dersom ein hadde hatt data frå fylkesleddet. Ei oppsummering frå kommunane si side kan likevel vere at; ut frå overliggende strukturar og prosessar blir staten sett på som den dominerande part i innføringa, men

strukturane og prosessane verkar så langt ikkje å ha store verknadar på partnerskapet og kommunane sin autonomi.

7.3 Har NAV konsekvensar for det kommunale politiske leiarskapet sine føresetnader til påverking av det lokale velferdstilbodet?

Det komplementære scenarioet kan altså hevdast å vere mest beskrivande for partnerskapet og dei prosessane som ein ser på lokalt nivå. Det vil med andre ord seie at kommunen i utgangspunktet verken mister eller får meir makt enn kva dei tidlegare hadde på velferdsfeltet. Det medfører også at dei formelle føresetnadane for å påverke i liten grad endrar seg for kommunane sitt politiske leiarskap. I empirien og i gjennomgangen av scenarioa kom det likevel fram at partnerskapet på fleire måtar trekte sosialfeltet vekk frå den lokale politiske sfære, og ein ser at politikarane i liten grad har teke del i forminga og styringa av det lokale NAV-kontor. For å sjå nærmare på dette og svare på andre del av studien si problemstilling, vil eg i denne delen sjå kriteria til Hudson og Hardy (2002) eksplisitt opp mot kommunepolitikarane si rolle som ”medeigar” i partnerskapet.

Likt syn på nødvendigheita og formålet for partnerskapet var to av dei grunnleggande føresetnadane for eit godt partnerskap frå Hudson og Hardy (2002). Desse føresetnadane ser meir eller mindre ut til å vere på plass for politikarane. Politikarane ser ei felles formidling av tenestene som den rette måten å utforme arbeids- og velferdstenesta på, og anerkjenner i stor grad behovet for å minske koordineringsproblem og sjå ressursar i lag. Formålet politikarane ser med partnerskapet verkar også lik staten sitt, der begge har brukarane i fokus. Her er også moglegheita for å redusere utgifter ein faktor, men den verkar mindre tydeleg hos politikarane enn hos dei administrativt tilsette i kommunen. Politikarane har i så måte heller eit fokus på om innføringa fører til ein reduisering av arbeidsplassar.

Med tanke på tillit til den andre parten som kriterium frå Hudson og Hardy (2002), så scorar nok ikkje politikarane fullt så høgt. Tillit til staten som tenesteformidlar er rimeleg høg, men tilliten til staten som likeverdige og tilpassande partner er heller lav. Kommunepolitikarane har ikkje tiltru til at dette vil vere eit likeverdige samarbeid når alt kjem til alt. Det er ikkje dermed sagt at politikarane meiner at samarbeidet ikkje vil, og har gått fint, men staten som storebror er ein gjennomgåande oppfatting også hos politikarane.

Engasjement, eigarskap og klare rammes var tre andre kriterium som var sentrale for eit vellykka partnerskap, og som er faktorar som heng tett saman for vidare vurdering av politikarane sine føresetnader. Det har tidlegare i kapittelet blitt vist at kommunepolitikarane ikkje hadde klart føre seg rammene for partnerskapet, og difor var lite engasjerte og følte lite eigarskap i NAV kontoret. Uklare rammes er nok ein stor grunn til at politikarane ikkje er involvert ved dei innleiande prosessane med å få eit NAV-kontor. Empirien viste at politikarane stilte mange spørsmål ved dei innleiande rundane, noko som på mange måtar viser at det var ei viss interesse, men at det likevel ikkje er noko engasjement og deltaking. Det er nærliggande å tru at dette kan skyldast manglande forståing for prosessane og strukturane omhandlande NAV-partnerskapet. Lavt engasjement er noko ein ser gjennom heile prosessen med innføringa og kan seiest å ende opp med at politikarane har lite dei skulle ha sagt når samarbeidsavtalen har blitt vedteke i kommunane. I begge kommunestyra verkar det å ha vore sterke administrative føringar som politikarane slutta seg til i dette vedtaket. Her er, som tidlegare nemnt, dei formelle føresetnadane på plass til å påverke i kraft av kommunestyret som øvste organ, men mykje tyder på at kompetansen og forståinga på området for å kunne påverke, ikkje er det.

Engasjement, eigarskap og forståing av rammene kan i så måte hevdast å vere ein vond sirkel for dei lokale politikarane. Det kan vere vanskeleg å engasjere seg når ein ikkje forstår rammene, men ein vil ikkje forstå rammene utan å engasjere seg. Dette vil mest sannsynleg gi vidare utslag i at politikarane i liten grad vil overvake og evaluere partnerskapet. Intervjua med respondentkommunane peiker også i den retninga. I begge respondentkommunane er det snakk om å endre tenestetilbodet, men det er lite som tyder på at politikarane har nokre preferansar eller vil vere involvert i dette. Dei verkar å ha ei avventande haldning, der ein ikkje har tenkt å gjere noko viss ein ikkje høyrer noko negativt. Sett ut frå korleis avgjersla om tenestetilbodet blei fatta ved samarbeidsavtalen, kan det vere rimeleg å anta at dei neste rundane med tenestetilbodet dermed også vil ha sterke administrative føringar som politikken sluttar seg til.

Overvaking og evaluering er ei sentral oppgåve for politikarane, som representantar for kommunen sine borgarar. Dette er nok vanskelegare å gjere når staten og kommunane har eit tilbod som på fleire måtar er vevd inn i kvarandre, og rammene kan opplevast som uklare. For å sjå dette i forhold til problemstillinga vil ein difor kunne seie at innføringa av NAV fører til noko endra føresetnader for kommunepolitikarane å påverke på velferdsfeltet, men at det først

og fremst skyldast partnerskapet sin kompleksitet og ikkje at den endrar makt og ansvarsforholda. Det er likevel for tidleg å konkludere med dette, då dette i stor grad kan vere personavhengig. For mange politikarar vil nok ikkje vere NAV vere noko uklart, men heller ein større arena for velferdsfeltet enn kva som har vore tidlegare. At mine data peiker mot uklare rammer for kommunepolitikarar kan vere eit resultat av at dette har vore kommunar som har vore involvert i ein reform i startgropa, der kunnskapen og informasjonen om reforma var liten, og blei skapt i laupet av prosessen. Etter kvart som mannen i gata og kommunepolitikarane får erfaringar med kontoret og det tilbodet som blir gitt frå NAV-kontoret, vil truleg både eigarskapet og engasjementet auke. Dette vil vidare kunne auke kompetansen og moglegheita for politikarane til å evaluere og overvake det som skjer på det lokale NAV-kontor. Det er difor ikkje gitt at kommunepolitikarane vil oppleve rammene for NAV-partnerskapet så komplekse i framtida.

7.4 Oppsummering

I dette kapitlet har eg gått igjennom dei tre scenarioa som eg la til grunn i teorien og sett dei saman med den empirien som studien har generert. Eg hevda her at det komplementære scenarioet var mest beskrivande for partnerskapet mellom kommune og stat, som innebar små endringar på kommunane si påverknadsmakt. Funna ut frå gjennomgangen av scenarioa blei deretter drøfta opp mot studien si problemstilling. Eg såg først på kva implikasjonar overliggende prosessar og strukturar har på partnerskapet mellom kommune og stat, før eg gjekk inn på kva innverknad dette hadde på kommunepolitikarane sine føresetnader til å påverke på velferdstenestene. I kapittel 8 vil eg oppsummere funna i studien.

8.0 Oppsummering

I denne studien har eg undersøkt partnarskapet mellom kommune og stat i NAV. Problemstillinga for studien er;

”Beskrive implikasjonar som overliggande prosessar og strukturar har på det lokale partnarskap mellom stat og kommune i NAV, og belyse om innføringa av NAV har konsekvensar for det kommunale politiske leiarskapet sine føresetnader til påverking av det lokale velferdstilbodet.”

For å svare på denne problemstillinga har eg først gitt ei kort innføring i etableringa av NAV, og greia ut om dei organisasjonsendringane dette innebar for kommune og stat. Deretter har eg gått inn på generelle aspekt ved forholdet mellom stat og kommune, og KS som kommunane sin representant og forhandlingspartner med staten på nasjonalt nivå. I teorikapitlet har eg greia ut om multi-level governance og governance, som har vore dei rammeverka som eg har nytta for å svare på studien si problemstilling. Desse rammeverka har blitt konkretisert gjennom tre scenario for å kategorisere og beskrive partnarskapet i NAV. Dette har vore det instrumentelle, det komplementære og det transformativt scenarioet som høvesvis har beskrive mindre, lik og meir påverknadskraft enn tidlegare for kommunen og kommunepolitikarane i velferdsforvaltninga. Mi metodiske tilnærming for å belyse dette har vore intervju og analysar frå sentralt nivå gjennomført av andre forskarar innafor mitt forskingsprosjekt, saman med eigne utførte intervju i to utvalte kommunar. Desse data blei presentert i to empirikapittel (kapittel 5 og kapittel 6). Det første av desse kapitla tok føre seg erfaringane og syna på reforma og partnarskapstanken på sentralt nivå. Her vart prosessen fram mot vedtaket av reforma beskrive, saman med det arbeidet som NAV-interim utførte ved implementeringa av reforma. Kapitlet omhandla òg samarbeidet som hadde vore mellom staten og KS i utforming av rammeavtalen. Rammeavtalen skal ligge til grunn for samarbeidet mellom staten og den enkelte kommune ved innføringa av lokale NAV-kontor. Avslutningsvis i dette kapitlet blei det vist til nokre erfaringar sentrale aktørar har gjort seg med reforma det første året etter etableringa av Arbeids- og velferdsetaten. Det andre empirikapitlet tok føre seg erfaringar to pilotkommunar har gjort seg så langt. Dette kapitlet var inndelt etter det eg ser på som tre viktige fasar for desse kommunane i prosessen med å få eit NAV-kontor; arbeidet for å bli pilotkommune, samarbeidsavtalen og tida etter at eit NAV-kontor hadde blitt innført i kommunen. I analysekapitlet blei empirien drøfta i lys

av studien si teoretiske tilnærming. Analysane av dette blei deretter nytta for å svare på studien si problemstilling. Hovudfunna frå denne analysen vil bli kort oppsummert nedanfor, og brukt til å peike mot kva dette kan innebere for partnerskapet vidare.

8.1 Studien sine funn

Min studie har gjennom dei analytiske rammeverka multi-level governance og governance teke sikte på å avdekke endra reglar, strukturar, prosessar og maktforhold i arbeids- og velferdsforvaltinga. Første del av problemstillinga har difor vore; *kva implikasjonar overliggende prosessar og strukturar hadde på det lokale partnerskapet*. Her har studien vist at det er tre aspekt som kan vere sentrale for det lokale partnerskap. Det første aspektet er føringar frå staten sentralt, som påverkar likeverda mellom staten og kommune på lokalt nivå. Desse føringane var ikkje veldig dominerande i dei lokale partnerskapa, men det er fleire faktorar som kan peike i retning av at slike føringar vil auke i omfang mot dei lokale partnerskapa framover. Den første faktoren er arbeidet med eit utstrakt tilsyn med den økonomiske sosialhjelpa, altså den delen av kommunane si sosialhjelp som er pålagt å vere ein del av det lokale NAV-kontor. Dette kan tyde på at staten kjemt til å auke kontrollen med det lokale partnerskap, noko som sannsynlegvis heng saman med den andre faktoren for at føringar frå staten kan auke. Det har i studien kome fram at tenestemenn meiner det er ineffektivt å ta omsyn til kommunane sin eigenart, saman med at politikarane på Stortinget set effektivitet i arbeids- og velferdsforvalting før ideologiar om det kommunale sjølvstyre. Dette kan peike mot at ein vil sjå ei sterkare styring av arbeids- og velferdsforvaltinga framover. Den tredje faktoren som peiker mot at ein vil sjå meir føringar frå staten, er at mi undersøking har vore av pilotkommunar, som skulle prøve ut nye arbeidsformer. Ein kan difor anta at staten ikkje ønskte å styre sterkt mot desse lokale partnerskapa, då erfaringar frå ulike partnerskap ville vere ein styrke for staten i handtering av andre lokale partnerskap. Sett under eitt så tyder desse tre faktorane på at staten vil kunne ønske å avgrense partnerskapa sin eigenart, og at ein vil sjå sterkare føringar frå sentralt hald ned mot kommunane framover.

Det andre aspektet ved overliggende prosessar og strukturar som har implikasjonar på partnerskapet, er staten som informasjonsleverandør og den som sit brorparten av ressursane og kompetansen. I opprettinga av pilotkontor har dette ført til at kommunane har verka meir avhengig av staten enn omvendt. Det er mogleg å tenke seg at staten vil få ei noko mindre rolle som kompetanse- og informasjonsleverandør framover, når KS og fleire kommunar opparbeider seg erfaringar med NAV, men staten vil framleis sitte med størsteparten av

ressursane. Kommunane verkar å både ha lite ønske om eller ha ressursar til å prege NAV-kontoret, og har ein noko avventande haldning til framtidig drift. Studien sin empiri viste at kommunane hadde både forhåpningar og bekymringar til ressursane og pengesekken som staten sit med, og det er tendensar mot at kommunane føler seg noko "underlagt" staten sine prioriteringar. Ein kan derfor seie at staten sine ressursar i overliggende strukturar gjer at partnerskapet ikkje følast likeverdig. At dei kjem til å gjere det framover også, er nærliggande å tru.

Det tredje aspektet ved overliggende strukturar og prosessar som pregar partnerskapet, er den samhandlinga som har vore mellom staten sentralt og KS, der KS har hatt lite reell makt i forhandlingane. Dette blir lagt merke til også på lokalt nivå, og fører til at staten opplevast som storebror av kommunane, og vidare ein noko avgrensa tillit. I kva grad samarbeidet mellom KS og staten vil få like stor merksemd i tida framover, kan tenkjast å vere mindre truleg. Kommunar som er med på å innføre lokale NAV-kontor på noverande tidspunkt, vil nok i like stor grad bygge inntrykket sitt på eigne og kanskje nabokommunar sine erfaringar, enn kva pilotkommunane gjorde. Ved opprettinga av kontor i pilotkommunane var KS så og seie det einaste referansepunktet for korleis staten var å samarbeide med i NAV, og det er difor nærliggande å anta at dette blei meir lagt merke til i desse kommunane. Dei overnemnte aspekta (statlege føringar og ressursar) vil likevel tenkjast å kunne bygge opp under oppfattinga av staten som storebror, og det er dermed mykje som tyder på at denne oppfattinga og avgrensa tilliten kanskje vil vare.

I studien har det kome fram at kommunepolitikarane i liten grad har vore involvert og engasjert i innføringa av eit NAV-kontor i eigen kommune. Avgjersler omhandlande innføringa som har blitt teke i kommunestyra, har vore basert på sterke administrative føringar som politikarane har slutta seg til. Analysar av partnerskapa som er studert, viser at Klijn og Skelcher (2007) sitt *komplementære scenario* beskriv partnerskapet i NAV mest. Det komplementære scenarioet peika mot tilnærma like formelle føresetnader for kommunepolitikarane som dei hadde i tida før innføringa av NAV, for å påverke på velferdstilbodet. På trass av like formelle føresetnader, er det likevel mykje som tyder på at inngåinga av eit partnerskap mellom kommune og stat fører til at kommunepolitikarane opplever det som vanskelegare å påverke. Dette skyldast at ein slik endring i formidlinga av tenestene, gjer at rammene for å påverke opplevast noko uklart, og skapar ein litt større barriere for politikarane for å engasjere seg i velferdsforvaltinga. Det er mogleg å tenkje seg

at kommunepolitikarane ikkje vil oppleve rammene som like uklare etter kvart som NAV har fått lenger fartstid. Om dei vil vere meir involvert kan likevel vere vanskeleg å anslå. Med kommunen sine breie verkeområde og ein viss gjennomtrekk av politikarar i kommunestyre i Noreg, så er det ikkje gitt at den gjengse kommunepolitikar vil opparbeide seg mykje kompetanse på dette feltet. Rolla som politikarane har i NAV vil difor vere noko som også må undersøkast etter kvart som reforma er komen betre i gang, og eg vil difor avslutningsvis peike mot kva som kan vere aktuelt for vidare forskning.

8.2 Vidare forskning

Etter mitt syn er det fleire aspekt som bør forskast på for å få eit heilskapleg bilete av partnerskapet og kommunepolitikarane si rolle i NAV. I og med at dette er eit fleirnivåsystem vil det vere viktig å få data frå alle nivåa som NAV består av. Det neste steget med tanke på mitt forskingsfokus vil difor kunne vere å sjå på fylkesleddet i NAV si oppfatning av partnerskapet, og korleis dei ser på dei overliggande prosessane og strukturane. Korleis dei ser på styringa frå nasjonalt hald, og kva tilnærmingar dei har til denne styringa vil vere viktig for å fullt ut forstå korleis partnerskapet styrast. Fylkesleddet kan vidare vere nyttige for å få kunnskap om korleis kommunane er å samarbeide med i driftinga av kontoret. Min studie har vore avgrensa på dette området, på grunn av den konsesjonen som forskingsprosjektet studien er tilknytt, der kommunane sin anonymitet skal vernast. Etter kvart som det blir oppretta NAV-kontor i fleire kommunar, vil denne anonymiteten vere enklare å verne.

Det vil også vere interessant å utføre dei same undersøkingane på kommunar som ikkje har vore såkalla pilotar. At staten og fylkesleddet vil samhandle annleis med kommunar som ikkje er pilotkommunar er, som nemnt tidlegare, tenkjeleg. Det kan også vere interessant å sjå korleis partnerskapet vil vere i større kommunar enn dei som har blitt undersøkt i min studie. Større kommunar vil kanskje ha meir kompetanse og ressursar å spele på, og dermed vere mindre avhengig av staten enn kva den gjennomsnittlege kommunen er. Ein slik gjensidig avhengnad kan vidare aktualisere korleis kommunane påverkar staten si handtering av arbeids- og velferdsfeltet. Det vil uansett vere av interesse å sjå på korleis staten opplever partnerskapet etter kvart som ulike sentrale aktørar har gjort seg fleire erfaringar med reforma. Dei aspekta som har blitt sett på som utfordrande på det tidspunkt intervjuet på sentralt hald er utført i denne studien, kan vise seg å vere både meir og mindre utfordrande no. Mykje tyder på at det kanskje er meir, med tanke på arbeidet i regjeringa for tilsyn av den økonomiske

sosialhjelpa. Ut frå samtalar som forskarar, tilknytt det forskingsprosjektet som mi studie er ein del av, har hatt med aktørar på sentralt hald, har det også kome fram at ei lovpålegging av einskapleg administrativ og fagleg leiing i kontora er i kjømda. Dette saman med ei innføring av eit nytt tilsyn vil i så måte vere ei endring som vil aktualisere nye undersøkingar, då det mest sannsynleg vil medføre ei innskrenking av kommunane og kommunepolitikarane sine valmoglegheiter i det lokale partnerskap.

NAV er ei unik reform i Noreg og genererer eit mangfald av interessante aspekt, og er nok ei reform som vil ha søkelys i mange forskingsmiljø i tida framover. Korleis og i kva grad reforma når sine framsette mål om å få ein meir heilskapleg og effektiv tenesteyting, fleire i arbeid og betre tilpassing til brukaren vil sannsynlegvis bli dei mest sentrale problemstillingane. Dette vil også ha innverknad på partnerskapet mellom kommune og stat. Eg har i denne studien definert NAV som "high politics" for staten, noko som inneberer at politikarar og tenestemenn på nasjonalt hald vil følgje reforma og dei lokale partnerskapa tett framover. Studien har peika mot at desse aktørane ikkje er framand for tanken om å sette kommunane sine sjølvråderett til side for ei meir effektiv forvalting. I skrivande stund er Noreg midt i ei global finanskrisa, og spådommar om arbeidsløyse og resesjon er dagleg lesestoff i avisene. Slår desse spådommane til er det nærliggande å tru at dette vil sette press på den samhandlinga som er mellom stat og kommune, då ønsket om effektivitet og måloppnåing kan føre til at kommunane sin autonomi og sjølvstyre blir skadelidande.

9.0 Litteraturliste

Andersen, O. J. og Røiseland A. (2008): *Partnerskap – Problemløsning og Politikk*. Bergen: Fagbokforlaget.

Andreassen, T. A., Drange, I., Thune, T. og Monkerud, L. C. (2007): *På vei mot en integrert velferdsforvaltning? Erfaringer fra pilotprosessen i den nye arbeids- og velferdsforvaltningen*. AFI-rapport 4/2007.

Bache, I. og Flinders, M. (red.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Bäck, H. (2002): *Fragmentation and consolidation in the big city: neighbourhood decentralization in six Scandinavian cities*. Paper presented at ECPR Joint Session of Workshops, Torino, March.

Bukve, O. og Offerdal, A. (2002): *Den Nye Kommunen: kommunal organisering i endring*. Oslo: Samlaget.

Christensen, T. (2008): *En felles etat - en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)*. Bergen:Rokkansenteret, rapport 5/2008

Christensen, T., Fimreite, A. L. og Læg Reid, P. (2006): *Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations*. Bergen: Rokkansenteret.

Christensen, T., Egeberg, M., Larsen, H. O., Læg Reid, P. og Roness, P. (2002): *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T og Læg Reid P. (2006): “*Whole-of-government approach to public reform – regulation of performance inside government?*” Working Paper 6-2006. Bergen: Rokkansenteret.

Christensen, T., Lægred, P., Roness, P. og Røvik, K. A. (2004): *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Dahle, K. M (2008): *Forholdet mellom stat og kommune i NAV - nyskaping eller tradisjon. En studie av styringsnettverket i NAV*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.

Fimreite, A.L. (2003). *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett! Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Bergen: Rokkansenteret, rapport 8/2003.

Fimreite, A. L. (2008): *Mission impossible made possible? -Tenking og argumentasjon bak partnerskapet mellom stat og kommune*. Rokkansenteret, Notat 14/2008.

Fimreite, A. L., og Lægred, P. (2004): *Statlig samordning, spesialisering og kommunalt selvstyre*. Vedlegg 4 i NOU 2005: 6 Samspill og tillit.

Fimreite, A. L. og Lægred, P.(2008a): *Byråkrati og partnerskap hånd i hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Rokkansenteret, Notat 4/2008

Fimreite, A. L. og Lægred, P. (2008b): *Reorganizing the Welfare State Administration: Partnership, networks and accountability*. Working Paper 6-2008, The Rokkan Centre

Fimreite, A. L. og Selle P. (2007): *Folkevalgte regionar – liv laga? Nytt Norsk Tidsskrift – 2007:1*.

Fimreite, A.L. og Aars, A. (2005): “Local Government and Governance in Norway: Stretched Accountability in Network Politics”. *Scandinavian Political Studies*, 28(2): 239-256

Grønmo, S. (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hudson, B. og Hardy, B (2002): “What is a “successful” partnership and how can it be measured?” i Glendinning, C., Powell, M. og Rummery, K. (red.): *Partnerships, new labour and the governance of welfare*. Bristol : The Policy Press.

Hellevik, O. (1999): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Høydal, H. R. (2007): *Tilsyn på tvers – En studie av samordning for samfunnssikkerhet i norsk sentralforvaltning*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen.

Kjær, A. M. (2004): *Governance*. Cambridge: Polity Press.

Klijn, E-H. og Skelcher, C. (2007): *Democracy and governance networks: Compatible or not?* Public Administration, 85 (3): 587–608.

Larsen, H. O. og Offerdal, A. (1994): *Demokrati og deltakelse i kommunene : norsk lokalpolitikk i nordisk lys*. Oslo: Kommuneforlaget.

Meyer, J. W. og Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2 (Sep., 1977), pp. 340-363, The University of Chicago Press

Monkerud L. C (2008): *Det lokale NAV-kontoret: Hvilke løsninger velges*. Handelshøyskolen BI, Discussion Paper 1/2008

Nielsen, U. F. (2007): *NAV-reformen – En organisasjonsteoretisk analyse av prosessen vedrørende organisering av det nye Arbeids- og velferdsdirektoratet*. Masteroppgave ved Universitetet i Oslo.

Nyhuus og Thorsen (2007): *Partnerskap: Intensjon og virkelighet i NAV reformens velferdskontor*. Masteroppgave ved Karlstads universitet; Høgskolen i Hedmark.

Pierre, J. og Peters, B. G. (2000): *Governance, Politics and the State*. Hampshire: Macmillan Press.

Peters, B. G. (1998): With a little help from our friends`: Public – private partnerships as Institutions and Instruments. I Jon Pierre (red.) *Partnerships in Urban Governance. European and American Experience*. New York: Palgrave

Ringdal, K. (2001): *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.

Roness, P. (1997): *Organisasjonsendringar*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rykkja, L. H. (2008): *Matkontroll i Europa – en studie i fem europeiske land og EU*. Doktoravhandling. Universitetet i Bergen.

Sørensen, E. og Torfing, J. (2005): The Democratic Anchorage of Governance Networks
Scandinavian political studies : 2005 vol:28 iss:3 pg:195-218

Yin, R. (2003): *Case study research. Design and Methods*. London: Sage Productions, Inc.

9.1 Offentlege dokument

LOV-1991-12-13-81 Sosialtjenesteloven - sotjl. Lov om sosiale tjenester m.v.
(sosialtjenesteloven). (1991-12-13)

Ot.prp. nr 47 Om lov om arbeids- og velferdsforvaltningen (2005-2006).

NOU 2000: 22: Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.

NOU 2004: 13: En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver.

NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet.

Stortingsproposisjon nr. 46 (2004-2005): *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*.

9.2 Internettkjelder

www.nav.no :

<http://www.nav.no/1073751267.cms> (04.12.08)

<http://www.nav.no/page?id=1073743081> (04.12.08)

<http://www.nav.no/page?id=1073743450> (04.12.08)

www.regjeringen.no :

http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dep/underliggende_etater/Arbeids-og_velferdsdirektoratet.html?id=85795 (04.12.08)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/dok/regpubl/stprp/20052006/Stprp-nr-1-2005-2006-6.html?id=211272> (04.12.08)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presesenter/pressemeldinger/2008/Samler-oppgaver-i-ett-direktorat.html?id=498742> (04.12.08)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/aid/presesenter/pressemeldinger/2008/bedrer-rettssikkerheten-for-sosialhjelps.html?id=506759> (08.12.08)

www.shdir.no:

http://www.shdir.no/vp/multimedia/archive/00013/Samarbeidsavtalen_me_13814a.doc
(15.11.07)

http://www.shdir.no/omdirektoratet/avdelingar/kommunale_velferdstenester_50256
(15.11.07)

www.ks.no :

<http://www.ks.no/templates/Page.aspx?id=36137> (04.12.08)

<http://www.ks.no/templates/Topic.aspx?id=30866> (04.12.08)

http://kommune.nav.no:

<http://kommune.nav.no/kommune/805339552.cms> (04.12.08)

www.nibr.no :

http://governance.nibr.no/tema/flernivaastyring_multilevel_governance (04.12.08)

www.absentia.no :

http://www.absentia.no/artikkel.asp?action=display_artikkel&kategori_id=4&subkategori_id=38&id=1077 (04.12.08)

www.lovdatab.no :

<http://www.lovdatab.no/all/tl-20060616-020-003.html#14> (04.12.08)

Vedlegg

Intervjuguide for tilsette og politikarar i kommunen

1. Respondentinformasjon

- Namn
- Stilling
- Erfaring

2. Pilotkommune

- 2.1 Kva ser du som dei viktigaste grunnane til at dykk ville bli pilotkommune?
- 2.2 Kven meiner du var dei viktigaste pådrivarane for å bli pilotkommune?
- 2.3 Tykkjer du det vart gitt tilstrekkelig informasjon i forkant av innføringa av NAV?
- 2.4 Kva har vore dine forventingar for kva ein skal oppnå i din kommune med NAV-reforma?

3. Den lokale samarbeidsavtalen

- 3.1 Kor mykje var du involvert i utarbeidinga av den lokale samarbeidsavtalen?
- 3.2 Kven i kommunen var med på utforminga av denne avtalen?
Kven vil du seie var mest involvert frå kommunen?
- 3.3 Korleis vil du beskrive prosessen med utarbeidinga med dei lokale samarbeidsavtalen?
- 3.4 Kva tenestetilbod valte dykk å implementer i NAV utover minstestandard?
Kva vil du seie var bakgrunnen for dette valet?
- 3.5 Kva leiingsstruktur blei valt?
Kva vil du seie var bakgrunnen for dette valet?
- 3.6 Var det noko som kommunen ønskte men ikkje fekk igjennom i forhandlingane av denne avtalen?
- 3.7 Var det saker som staten var spesielt opptatt av?
- 3.8 Korleis ser du på KS si rolle i denne innføringa, og kva dialog har det eventuelt vore med dei fram til dags dato?
- 3.9 Kva forventingar hadde du til den fysiske samlokaliseringa av tenestetilbodet gjennom NAV, og korleis ser du på dette no?

4. Tilstanden etter innføringa:

- 4.1 Kor langt vil du sei at dykk er komen i reforma?
- 4.2 Vil du seie at det er store faktiske endringar i tenesteytinga på sosialfeltet gjennom reforma?
- 4.3 Kva tilbakemeldingar og inntrykk har du fått av brukarar i forhold til det kommunale tenestetilbodet som er gitt i NAV?
Har du fått andre tilbakemeldingar frå for eksempel næringslivet i kommunen i forhold til arbeidsformidlinga?
Har du fått nokre tilbakemeldingar frå tilsette i forhold til tenestetilbodet?
- 4.4 Kva inntrykk har du av korleis NAV fungerer opp mot andre kommunale tenester?
- 4.5 Ser du føre deg endringar av samarbeidsavtalen som blei oppretta, spesielt med tanke på leiarstruktur og det kommunale tenestetilbodet?
- 4.6 Kva implikasjonar og/eller effektar vil du sei at innføring av NAV har hatt på relasjonen mellom dykk og staten på lokalt og fylkesnivå?

5. Lokal tilpassing

- 5.1 Korleis ser du på moglegheitene for lokal tilpassing i forhold til prosessen så langt?

- Og korleis trur du dette vil vere i framtida?
- Vil du seie at lokale tilpassingar har blitt prioritert så langt?
- Synes du staten opnar for lokale tilpassingar?
5.2 Har den kompetansen som kommunen har på ulike felt blitt brukt formålsteneleg i denne reforma?
5.3 Kva er ditt syn på dei viktigaste utfordringane NAV i din kommune står ovanfor i tida framover?

6. Informasjon/rapportering

- 6.1 Kva styrings- og rapporteringskrav har dykk til det lokale NAV-kontoret?
6.2 Ser du det som problematisk at det er to rapporteringslinjer i NAV?
6.3 Er du oppdatert på dei statlege tiltaka som blir gjennomført i NAV?
6.4 Nyttar du KS for å få tak i informasjon?

7. Stat-kommune forholdet generelt

- 7.1 Kva er din generelle oppfatting av stat-kommune relasjonen i Noreg?
7.2 Kan du fortelje litt om organisasjonsstrukturen dykk har i kommunen?

8. Partnerskapet

- 8.1 Kva ser du som formålet med partnerskapet mellom stat og kommune i NAV?
8.2 Korleis vil du beskrive partnerskapet mellom stat og kommune så langt?
(Evt. i forhold til før NAV også.)
8.3 NAV-reformen har blitt omtala som at staten flytter inn i kommunen – kva implikasjonar vil du seie at innføringa av NAV har hatt for den kommunale autonomien i din kommune?
8.4 Vil du seie at dette først og fremst er eit administrativt partnerskap eller er det kommunale politiske leiarskapet aktive aktørar i dette partnerskapet?
8.5 Oppfattar du at kommunen og staten kan sette krav til kvarandre i forhold til det tilbodet som blir gitt i NAV-kontoret?
8.6 Vil du seie at dette partnerskapet har endra seg gjennom innføringa av NAV, og eventuelt frå det samarbeidet som har vore gjennom for eksempel kundesenter/sørvis-torg tidlegare?
8.7 Ser du det som aktuelt å opprette liknande partnerskap med staten på andre tenestoområde i framtida?

Intervjuguide for den lokale NAV-leiar

1. Respondentinformasjon

- Stilling
- Erfaring, utdanning
- Statleg/kommunalt tilsett
- Kor lenge tilsett

2.0 Rolleutforming

- 2.1 Kven er din direkte overordna leiar?
2.2 Kven (eventuelt andre) forholder du deg til i kommunen?
2.3 Kva styrings- og rapporteringskrav har du?
2.4 Opplever du forskjellige forventingar til bruk av styrings- og rapporteringslinjer i praksis frå partane?
2.5 NAV-kontoret skal tilby ei teneste gjennom 2 separate styringslinjer. Kva er dei største leiingsutfordringane for deg i ein slik modell?
2.6 Kva ser du som styrkar og svakheiter ved å vere (tidlegare?) kommunalt/statleg tilsett?

3.0 Partnerskapet

- 3.1 Kva meiner du at er formålet med partnerskapet mellom stat og kommune i NAV?
- 3.2 Korleis fungerer dette partnerskapet i praksis? Fungerer det som intendert med å opne for lokal tilpassing med to likeverdige partnarar?
Ser du nokre manglar ved reforma?
- 3.3 Er det saker/områder som kommunen/staten har vore spesielt opptatt av?
- 3.4 Har du opplevd at ein av partane har pressa igjennom noko?
- 3.5 Har dette partnerskapet endra seg i løpet av din i tid i NAV?
- 3.6 Opplever du at partane krev noko av kvarandre?
- 3.7 Kva kontakt har du med politikarane kommunen?
- 3.8 Korleis vil du beskrive rådmannen og dei kommunale politikarane si rolle i NAV?
- 3.9 Merkar du forskjellar i kulturen hjå det kommunale leiarskapet og statlege leiarskapet?
Har dette eventuelt konsekvensar for samordninga av tenestene?
- 3.10 Kva ser du som viktige kriterium for at dette partnerskapet skal lykkast framover?
Er desse kriteria tilstades på noverande stadium?

4. Samarbeidsavtalen

- 4.1 Deltok du i prosessen med utforming av denne samarbeidsavtalen?
Korleis vil du beskrive prosessen med utviklinga av den lokale samarbeidsavtalen?
- 4.2 Vil du seie at samarbeidsavtalen legg til rette for lokale tilpassingar?
- 4.3 Har det vore justeringar i samarbeidsavtalen, eller ser du føre deg at det vil bli endringar av den i nær framtid?

5. Tilstanden etter innføringa:

- 5.1 Kor langt vil du sei at dykk er komen i reforma?
- 5.2 Etter din kjennskap, vil du seie at reforma har ført til store endringar i tenesteytinga på sosialfeltet?
- 5.3 Kva tilbakemeldingar og inntrykk har du fått av brukarar i forhold til det kommunale tenestetilbodet som er gitt i NAV? Har du fått andre tilbakemeldingar, frå for eksempel næringslivet i kommunen i forhold til arbeidsformidlinga?
- 5.4 Kva inntrykk har du av korleis NAV fungerer opp mot andre kommunale tenester?

6. Lokal tilpassing

- 6.1 Synes du at du har eit stort handlingsrom i utføringa av jobben din?
- 6.2 Korleis vil du beskrive kommunen sin moglegheit til å påverke til lokale tilpassingar?
- 6.3 Vil du sei at staten som aktør oppfordrar til lokale tilpassingar gjennom si styringslinje?
- 6.4 Kva ser du som dei største utfordringane dykk står ovanfor i tida framover?